

# ESTRUCTURA FUNCIONAL Y ORGÁNICA DEL EJECUTIVO FEDERAL EN MÉXICO

Francisco Javier OSORNIO CORRES

*SUMARIO: Introducción. I. El presidencialismo mexicano. II. Estructura orgánica del Ejecutivo Federal mexicano. III. Principales funciones del Ejecutivo Federal en México. IV. Administración pública paraestatal. V. Consideraciones finales sobre la empresa pública mexicana. Conclusiones.*

## INTRODUCCIÓN

El estudio de la organización y funciones del Ejecutivo Federal mexicano reviste una gran importancia. El presidente de la República representa el centro de gravedad en torno al cual gira la organización jurídica y política del Estado.

En efecto, la forma de gobierno de nuestro país ha sido calificada de presidencialista, en atención a que, en el esquema de división de poderes, el Ejecutivo Federal es el que soporta el mayor peso en el ejercicio del poder. Esta forma de organización jurídica, consagrada en la Constitución de 1917, se ha visto reforzada por el funcionamiento de nuestro sistema político, el cual ha hecho del presidente de los Estados Unidos Mexicanos, la pieza clave de su funcionamiento y continuidad.

Por ello, para poder comprender la realidad de la organización y funcionamiento del sistema jurídico y político de México resulta imprescindible considerar el análisis de la figura del presidente de la República. Estudio que es necesario abordar tanto desde un punto de vista jurídico como de sus aspectos político, social y económico, más relevantes.

El análisis que aquí formulamos busca describir la estructura orgánica y funcional del Ejecutivo Federal, con el propósito de obtener una visión de conjunto que permita comprender mejor la importancia del presidente de la República.

A pesar de que nuestro punto de partida es el jurídico, no podremos ignorar aspectos históricos y políticos de importancia que contribuyen a la mejor realización del propósito de nuestro análisis.

Nos hemos propuesto un plan de trabajo que comprende tres grandes rubros generales. En el primero de ellos recordamos los rasgos más importantes del presidencialismo mexicano; el segundo está dedicado al estudio y descripción de la estructura orgánica del Ejecutivo Federal, y en el tercero retomamos el análisis de las funciones a cargo de este poder de la Federación.

Dentro de los aspectos de orden metodológico, hemos de subrayar que no pretendemos elaborar un análisis exegético que nos lleve a la simple descripción de las normas jurídicas que regulan la organización y funcionamiento del Ejecutivo Federal. Además de ello, procuraremos considerar elementos de orden práctico, administrativo y político, que permitan reflejar, con mayor aproximación, el funcionamiento real de la organización que describimos.

## I. EL PRESIDENCIALISMO MEXICANO

El presidente de la República es la figura en torno a la cual gira la organización jurídica y política de nuestro país. Ello se debe, desde luego, a razones tanto de orden jurídico como de orden político.

Asociamos el factor político al jurídico en virtud de que nuestro objeto de estudio es uno de los poderes de la Federación, y si bien nuestra estructura es la de un Estado constitucional de derecho, el ejercicio del poder nos remite, de manera inevitable, al fenómeno político.

En este sentido, es importante recordar la conceptualización que el jurista francés André Hauriou propone con respecto al derecho constitucional, al que concibe como "el encuadramiento jurídico del fenómeno político".<sup>1</sup>

Esta concepción resulta de comprobar que el propósito de toda carta constitucional consiste en establecer las normas jurídicas que habrán de regular el ejercicio del poder. En este sentido, afirma el doctor Carpizo, "los problemas que examina el derecho constitucional son problemas de poder; son, en última instancia, cuestiones políticas que deben encauzarse dentro de los marcos del orden jurídico".<sup>2</sup>

<sup>1</sup> En *Droit constitutionnel et institutions politiques*, 7a. ed., París, Montchrestein, 1980, p. 11

<sup>2</sup> En *El presidencialismo mexicano*, México, Siglo XXI, 1978, pp. 10 y 11.

Así pues, no debe extrañar que, en el ejercicio de las funciones constitucionales y legales del presidente de la República, intervengan factores políticos que modalicen sus efectos y significado.

*El presidencialismo mexicano*<sup>3</sup> es una de las obras que mejor sistematizan el estudio de este fenómeno, por lo que nos remitimos a ella y a las obras que en la misma se citan, para el análisis a fondo de este fenómeno.

Para los efectos de nuestro análisis basta con recordar que, en nuestra organización de los poderes, se estructura "un presidente muy poderoso y fuerte, que tiene múltiples facultades y que casi todo lo puede; que sus poderes son casi ilimitados y que su figura adquiere un carácter mítico".<sup>4</sup>

Es rigurosamente cierto que el presidente de la República en México, posee una gran cantidad de poder, lo que le permite participar o decidir un gran número de cuestiones, de la más variada naturaleza; pero también es cierto que existen una serie de razones históricas, políticas y técnicas que explican esta gran concentración de poder.

Resulta contradictorio y alarmante observar cómo existe un consenso, en torno al volumen de poder que concentra el Ejecutivo y que se han elaborado algunos estudios que tratan de explicar las causas de este fenómeno. Sin embargo, pocos son los trabajos que se ocupan de analizar la estructura y funciones de que se vale el Poder Ejecutivo para poder ejercer las amplias facultades que posee.

Haremos a un lado los enfoques que se contentan con utilizar calificativos como el de "monarquía sexenal hereditaria",<sup>5</sup> para tratar de definir a nuestro sistema constitucional de división de poderes, ya que, a pesar de que expresan parte de la verdad, tienen más de sarcasmo político y de enfoque periodístico, que de análisis académico. Creemos que, en realidad, en la correlación de fuerzas entre los poderes, el Ejecutivo Federal obtiene, efectivamente, tanto de la Constitución como de factores metajurídicos, una supremacía que le permite que sus decisiones prevalezcan por encima de las que pudieran adoptar los otros dos poderes, pero que esta situación obedece a una serie de factores que deben ser analizados, para poder ubicar el fenómeno en su justa dimensión.

<sup>3</sup> Carpizo, Jorge, *op. cit.*

<sup>4</sup> *Ibidem*, p. 31.

<sup>5</sup> Cosío Villegas, Daniel, *El sistema político mexicano*, México, Joaquín Moratiz, 1972, pp. 30 y 31.

En el análisis del presidencialismo mexicano es importante llamar la atención sobre el hecho de que el poder que ejerce el Estado en la sociedad es uno e indivisible. Éste se reparte entre distintos titulares para lograr lo que el Barón de Montesquieu consideraba la única posibilidad de impedir que el poder fuera arbitrario, "mediante un sistema que logre que el poder frene al poder".<sup>6</sup>

Sin embargo, al concentrar la mayor parte de las funciones del Estado en uno solo de sus órganos, lo que se está haciendo es tomar parte de las facultades que deberían corresponder a los otros dos órganos y asignárselas al Ejecutivo, produciéndose, en consecuencia, una concentración del "poder", en favor de este órgano.

Esto significa que la supremacía del Ejecutivo implica la debilidad del Legislativo y la del Judicial. En el Estado no se puede producir un "vacío de poder", ya que el poder que deja de ejercer el titular originario, lo ejerce otra institución, sea estatal o privada.

En el caso de México, la fuerza excesiva del Ejecutivo es causa y efecto de la debilidad de los otros dos poderes (Legislativo y Judicial).

Hay más todavía, por tratarse de un sistema federal, también se produce una correlación de fuerzas entre los poderes federales y los de los estados y los de los municipios. Pero como aun en este nivel predomina el Ejecutivo Federal, se genera un fenómeno de debilitamiento progresivo de los poderes locales, en detrimento de la fortaleza y autonomía local que debe caracterizar a los sistemas federales.

Finalmente, es preciso comprobar que en las relaciones que se dan entre la sociedad política y la sociedad civil, también se establece un juego de fuerzas que, una vez más, juega en favor del presidente de la República propiciando la contracción de los poderes cuyo ejercicio normalmente correspondería a la sociedad civil. Es decir, la concentración de poderes que ha logrado el Ejecutivo Federal tiene una de sus fuentes en la debilidad de los otros centros de poder que operan en la organización jurídica y política del Estado mexicano, y su ejercicio reproduce el esquema de poder desproporcionado que despliega el Ejecutivo Federal, produciendo una hipertrofia en el ejercicio del poder, lo que paradójicamente se convierte en su principal debilidad.

<sup>6</sup> *De l'esprit des lois*, libro XI, París, Garnier-Flammarion, t. I, 1979.

En efecto, una de las más importantes debilidades del Ejecutivo consiste, precisamente, en el poder excesivo que concentra, ya que esta situación lo hace el principal centro de decisiones y, por lo mismo, el principal objeto de presiones y de demandas. Los aciertos, pero sobre todo los errores del Estado, son atribuibles al Ejecutivo Federal.

Esta es la principal debilidad del Ejecutivo, pero también representa el riesgo más grave que corre la organización política, jurídica y social de nuestro país, ya que al concentrar una cantidad tan desproporcionada de poder en un solo órgano que, además es unipersonal, se amplía peligrosamente el rango de marginación de los distintos factores de poder, en la toma de decisiones que conciernen al conjunto de la sociedad.

Un sistema que permite una participación tan marginal de los distintos factores sociales y políticos reduce los espacios democráticos y pone en riesgo la estabilidad del pacto social. Al mismo tiempo resulta igualmente arriesgado concentrar el proceso de toma de decisiones en un órgano unipersonal.

En consecuencia, una de las más importantes medidas para revertir este fenómeno y de aproximarse un poco a un esquema relativamente equilibrado de poderes y de centros de decisión consiste en lograr que aquellas instancias que se han visto debilitadas por el excesivo poder que ejerce el Ejecutivo vayan ganando espacios y puedan reivindicar atribuciones que alguna vez les correspondieron o que les deben de corresponder, en atención a su propia naturaleza.

Esta es una labor que deben realizar tanto los poderes Legislativo y Judicial de la Federación, como los poderes estatales y los municipales, así como la sociedad civil, en su conjunto.

Jurídicamente, el presidente de la República es el órgano del Estado que ejerce una mayor cantidad de poder. Políticamente, el presidente de la República es, también, el hombre de mayor importancia en el país.

El predominio jurídico del presidente deriva de la Constitución; su relevancia política es resultado del propio sistema que tiende a personalizar el ejercicio del poder. En este último sentido, la función presidencial de liderazgo virtual, pero efectivo, del partido predominante, juega un papel de la mayor importancia.

Estas son las fuentes que han legitimado el ejercicio presidencial. Manuel Bartlett explica que:

en México existe una personalización del poder, que el Presidente ejerce un liderazgo, con base en su doble jefatura (constitucional y política-partidista) y que este liderazgo es institucional ya que se despliega dentro de los marcos de la Constitución que regula tanto la función del Ejecutivo, como el sistema de partidos.<sup>7</sup>

Para este mismo autor, el presidente de México debe respaldar el ejercicio de este gran poder, en un liderazgo democrático que

tiene como una de sus funciones fundamentales mantener la cohesión social, para lo cual debe asegurarse que se respeten las normas que la regulan... En cuanto líder constitucional, tiene la obligación de velar por el cumplimiento de la legislación vigente y, además, ajustarse a ella, llevar cuando sea necesario a miembros de la sociedad a inclinarse ante el interés general, según su definición formal. En cuanto líder partidista es su responsabilidad orientar políticamente a todos los niveles de gobierno, de acuerdo con la ideología de su organización política.<sup>8</sup>

Esto significa que el aumento de poder implica un correlativo aumento de la responsabilidad en la conducción legal, legítima, eficaz y democrática del poder. Para asegurar que este sistema, así concebido, funcione adecuadamente, es imprescindible que existan mecanismos eficaces de control que eviten el abuso o el desvío de poder. Es decir, el presidencialismo no es un sistema viciado en sí mismo, pero requiere de eficaces mecanismos de control que obviamente tienen como función contener el excesivo poder que concentra el Ejecutivo.

### 1. *Causas del presidencialismo mexicano*

Entre las causas que contribuyen a explicar la conformación de un sistema presidencialista, en nuestro país, la doctrina ha mencionado factores históricos, sociológicos, políticos, religiosos, económicos y culturales, entre otros. Sin duda los factores que contribuyen a explicar el surgimiento y longevidad del presidencialismo mexicano son múltiples, de diversos tipos y, además, muy poderosos.<sup>9</sup>

<sup>7</sup> "El sistema presidencialista mexicano", *Pensamiento Político*, vol. II, núm. 5, septiembre de 1969.

<sup>8</sup> *Ibidem*.

<sup>9</sup> Jorge Carpizo presenta una relación de los distintos autores y sus hipótesis, con respecto a las causas del presidencialismo mexicano, ofreciendo un panorama muy completo de este fenómeno, *op. cit.*, pp. 15 y ss.

No cabe duda que se deben considerar, en el estudio de las causas del presidencialismo mexicano, factores como los antecedentes precolombinos y los coloniales; la presencia de vigorosas fuerzas y grupos de presión al interior del país, entre los cuales cabe destacar la figura de los caciques y los caudillos militares; así como factores de orden económico, político y social.

## 2. *Algunos factores históricos que contribuyen a la explicación del surgimiento del presidencialismo en México*

El desorden y la violencia que imperó en nuestro país durante el siglo XIX debe asociarse a las características de los sistemas de organización de los poderes públicos que consagraron las constituciones de la época.

Durante este periodo, las distintas constituciones estructuraron un esquema de separación de poderes relativamente equilibrado, siguiendo los cánones clásicos que imperaban en la doctrina y el derecho de los países occidentales más avanzados.

Esta tendencia encuentra un caso extremo en la organización de un Cuarto Poder (el Supremo Poder Conservador), que creó la Constitución de las Siete Leyes. Este cuarto poder tenía como principal función garantizar el estricto apego a los marcos competenciales y a la legalidad en la actuación de los tres poderes clásicos. Era la instancia que garantizaba el equilibrio y el respeto al esquema de separación de los poderes.<sup>10</sup>

Sin embargo, el siglo XIX se caracterizó por la constante presencia de golpes de Estado, derrocamientos de los poderes constitucionales, revueltas y, por si fuera poco, frecuentes, dolorosas y muy costosas invasiones de fuerzas extranjeras. Sólo la fuerza de la dictadura porfiriana, con la dosis de represión política, militar, económica y social, que la caracterizó, logró mantener un

<sup>10</sup> Cfr. Segunda Ley Constitucional. Con respecto a ella, Felipe Tena Ramírez ha escrito: "De las seis leyes restantes, que ya no se publicaron por separado sino de una sola vez, la segunda fue la más combatida, pues iniciada su discusión en diciembre de 1835, se aprobó hasta abril de 1836. En ella se estableció la institución llamada Supremo Poder Conservador, que en concepto de la mayoría de la Asamblea vino a ser 'el arbitrio suficiente para que ninguno de los tres poderes pudiera traspasar los límites de sus atribuciones', según lo había anunciado, en términos generales el artículo 49 de las Bases Constitucionales. La institución se aprobó por mayoría de un solo voto, contra la influencia de Santa Anna, quien no deseaba tener sobre sí un poder regulador de sus actos", en *Leyes fundamentales de México, 1808-1973*, 5a. ed., México, Porrúa, 1973, p. 202.

orden y una paz relativa cuyo costo, el pueblo de México decidió dejar de pagar después de treinta años de opresión.

El Constituyente de 1917 se vio en la necesidad de organizar un Poder Ejecutivo fuerte, como no lo habían hecho ninguno de sus predecesores.

Entre las fuentes formales del sistema presidencial debemos considerar a la Constitución norteamericana de 1787, creadora del sistema presidencial; a las Constituciones francesas de 1789 y 1791, que consagraron el principio de la separación de los poderes, así como la definición de un catálogo de derechos individuales y, a la Constitución de Cádiz de 1812, que tuvo una vigencia parcial en nuestro país, pero que dejó sentir su influencia en el Constituyente de 1824 y en los que le sucedieron.

### 3. *La formación de la nación mexicana*

Existen otros factores que de alguna manera se encuentran inmersos en esta relación que acabamos de señalar. Nos referimos al proceso de integración de nuestra nación como una unidad política nueva que surge primero de un proceso prolongado y sangriento de conquista y unificación de pueblos precolombinos que, antes de la llegada de los españoles se conocían pero no formaban una unidad política, económica, ni cultural.

La llegada de los españoles agregó a este proceso de unidad forzada o artificial, el suyo propio, generando un mestizaje de carácter no solamente racial sino también cultural, religioso, económico y político; que venía a imponer, por la fuerza de las armas.

La unidad que presumiblemente buscaban los españoles estaba basada en la discriminación racial, política, laboral, económica, social y cultural, de una pluralidad de pueblos y de culturas. Evidentemente, la mecánica que impuso el pueblo conquistador dificultó enormemente el proceso de integración de una nueva nación.

En 1810, México proclama su independencia, misma que no puede consumar sino hasta once años después, a costa de constantes guerras fratricidas que propiciaron que, una vez expulsado el conquistador, los habitantes que permanecieron en el país estuvieran profundamente desunidos y guardaran hondos rencores y diferencias entre sus distintos componentes.

En este sentido, podemos afirmar que el siglo XIX fue, para México, un periodo de búsqueda de una definición como nación

y de una capacidad de conciliar los intereses y demandas de las múltiples y muy variadas clases y grupos sociales que integraban aquella sociedad que pocos puntos de cohesión, unidad e identificación encontraban entre sí.

La gran heterogeneidad y dispersión de la sociedad mexicana del siglo XIX contribuye a explicar los constantes movimientos políticos y sociales que, a través de la violencia, trataron de imponer su percepción de lo que debería ser la nación mexicana.

La constante lucha fratricida, así como las frecuentes guerras con potencias extranjeras, hablan de la búsqueda de un sistema jurídico y político para gobernar a nuestro país. No fue sino hasta la conclusión del movimiento revolucionario de 1910 cuando el país logró encontrar fórmulas de organización que conciliaban y conjuntaban, razonablemente, las demandas y aspiraciones de los principales grupos sociales: los campesinos, los trabajadores, las clases comerciantes y empresarias.

El Estado finalmente logra imponerse por encima de los intereses de la Iglesia, marginándola definitivamente de los asuntos terrenales (tanto en materia política como en la económica) y asume, en forma exclusiva, el control político del país. El Estado mexicano, a través de la Constitución de 1917, logra ubicarse como árbitro de los conflictos de clases, lo cual le permite al país iniciar, años después, su etapa de institucionalización.

Por lo que se refiere al sistema presidencial, debemos asentar que la Constitución de 1917 siguió, en buena medida, el sistema plasmado por su similar de 1824. Las constituciones mexicanas del siglo XIX que trataron de subordinar el Ejecutivo al control del Legislativo, no lograron este propósito y más bien propiciaron el surgimiento de gobiernos que ejercían el poder al margen del texto constitucional.

El propio Carranza, en su proyecto de Constitución, reflejaba su convencimiento de que era necesario estructurar un Ejecutivo fuerte, a fin de que fuera posible cumplir adecuadamente con sus funciones y, sobre todo, contrarrestar los otros centros de poder que anteriormente lograron sobreponerse, no sólo al presidente de la República, sino incluso a la misma legalidad del sistema, así como a los mismos intereses supremos de la naciente nación.

El Constituyente de Querétaro no sólo confirmó un cúmulo importante de atribuciones al Ejecutivo Federal, sino que además eliminó una serie de elementos que anteriormente habían producido el menoscabo del poder presidencial o bien facilitado su

derrocamiento de manera ilegal o, incluso, a través de mecanismos previstos por la propia Constitución.

Ello explica que se haya ratificado la decisión de organizar un Poder Legislativo bicameral, con un solo periodo ordinario de sesiones; que se haya eliminado la figura del vicepresidente de la República (que se convirtió en el primer contrincante del presidente, pues aspiraba a suplirlo), y que se reglamentara un mecanismo de sustitución del presidente que no beneficiaba a una persona predeterminada.

Sin embargo, el propio Constituyente de Querétaro expresó su temor, al comprobar que este sistema privilegiaba al Ejecutivo, abriendo así una posibilidad de que ello pudiera derivar en una forma antidemocrática de gobierno.

Recordemos las palabras del diputado Manjarrez: "la Revolución, señores diputados, debe entenderse bien que se hizo, y cuando se refiere a la parte política, en contra del poder ejecutivo, no se hizo en contra del poder legislativo...".<sup>11</sup> Afirmación que era cierta, pero que no tomaba en cuenta que era justamente el sometimiento del Ejecutivo al Legislativo, determinado por la Constitución de 1857, lo que, con frecuencia, producía que aquél rompiera con el orden legal.

La fortaleza constitucional del Ejecutivo de 1917 se convirtió en un importante factor de unidad social y, de manera muy especial, en un elemento central de respeto a las instituciones y al orden jurídico que nuestra nación se había otorgado.

En este proceso que permitió el inicio del desarrollo de la vida institucional de nuestro país, es importante señalar que el apego al orden constitucional no fue inmediato ni automático.

Después de 1917, todavía fue necesario librar importantes batallas, que culminaron con el asesinato del presidente reelecto Álvaro Obregón y que resuelve el presidente Calles, a través de la fundación de un partido oficial, como el instrumento que le asegurará el control del proceso político, y a él en lo personal, su continuidad en el ejercicio del poder.

No es sino hasta finales de la década de los veinte de este siglo cuando el país inicia su desarrollo institucional. Con ello queremos decir que finalmente el país acepta conducir su destino por

<sup>11</sup> *Diario de los debates del Congreso Constituyente 1916-1917*, México, ediciones de la Comisión Nacional para la Celebración del Sesquicentenario de la Proclamación de la Independencia Nacional y del Cincuentenario de la Revolución Mexicana, 1960, t. II, p. 603.

la vía marcada por la Constitución y por las leyes que de ella derivan. El siglo XIX fue un periodo de búsqueda, de acomodados.

Para poder controlar la situación y encauzarla por la vía de la legalidad se requería de un centro de decisiones fuerte, capaz y eficaz. Esta función la ha venido desarrollando el Ejecutivo Federal.

En todo caso, resulta de la mayor importancia recoger la opinión directa del propio titular del Ejecutivo Federal, el licenciado Miguel de la Madrid Hurtado, quien en una entrevista personal expresó, dicho con mis propias palabras, las siguientes ideas:

Efectivamente, el presidente de la República, en México, sigue siendo la pieza clave de nuestro sistema jurídico y político. Él encarna una de las figuras que mayor respeto merece, en nuestra vida pública, lo que respalda su fuerza y le permite fungir, eficazmente, como árbitro final en los grandes problemas nacionales. El presidencialismo mexicano está, con frecuencia, retroalimentado por la propia sociedad civil, que todavía tiene una visión providencial del presidente de la República. Es patente que grandes sectores y grupos de la población sienten y esperan que el presidente les resuelva sus problemas.

Un ejemplo de esta imagen lo constituyen los diarios desplegados que publica la prensa en los que los más diversos sectores, grupos e individuos solicitan la intervención presidencial en la atención y solución a sus problemas y demandas.<sup>12</sup>

Efectivamente, creemos que la imagen del presidente de México tiene mucho de providencial, tiene una gran fuerza y, en el mayor número de los casos, posee una gran autoridad moral, todo lo cual le permite arbitrar los conflictos sociales. El problema es que estas cualidades no derivan del cargo, sino de la habilidad de su titular. No podemos ignorar los ejemplos que nos ha dado la historia de presidentes que no han sabido reunir estos elementos, poniendo en serio riesgo el prestigio del cargo, el despacho eficaz de los negocios, los derechos e intereses de la población civil y, en algunas ocasiones, el interés supremo de la nación.

Por todo ello estamos convencidos de la inconveniencia de depositar tanta responsabilidad en una sola persona, de carecer de los suficientes y funcionales mecanismos de control. Cree-

<sup>12</sup> Cabe hacer notar que, consciente de esta demanda ciudadana, el presidente De la Madrid ha instruido a las áreas competentes (Secretaría de Gobernación, Dirección de Quejas de la Presidencia de la República y otras) para que desahoguen y respondan a todas y cada una de estas solicitudes.

mos que el presidente de la República debe gobernar más para administrar menos, dejando esta última responsabilidad a parte de su gabinete, que debería ejercer sus funciones con mayores sistemas de control y de comunicación con los otros poderes federales, con los poderes locales, así como con las legítimas representaciones de las agrupaciones de ciudadanos.

Creemos que el excesivo poder que ha concentrado el Ejecutivo, en sus manos, obedece a una determinada etapa de desarrollo de nuestro país. Si queremos continuar avanzando, por la vía de la legalidad y del perfeccionamiento de nuestras instituciones democráticas, es imprescindible matizar el sistema presidencial, reducir su amplísima esfera de atribuciones y propiciar que las demás instancias políticas y sociales amplíen sus campos de influencia para acercarse, cada vez más, a un esquema equilibrado de ejercicio del poder, en donde el poder verdaderamente frene al poder.

Esta etapa superior en el desarrollo jurídico y político de nuestras instituciones requiere de una mayor autonomía de los poderes Legislativo y Judicial de la Federación, así como de los poderes de los otros niveles de gobierno.

De igual manera, será importante ver ampliada la esfera de participación y de responsabilidades de la sociedad civil organizada, para que cada vez participe más en la toma de decisiones públicas y sociales. El mecanismo intermedio de participación social en los asuntos públicos lo representan los partidos políticos que, desde 1977, han observado un importante desarrollo y han ganado nuevos espacios tanto entre la sociedad civil como en el Estado.

Prueba de ello son las reformas al artículo 41 del texto fundamental, por medio de los cuales se reconocen, por primera vez en nuestro país, al mayor nivel jurídico nacional, la existencia de estas organizaciones y les confieren la responsabilidad de propiciar el desarrollo democrático del país, así como de ser el conducto de participación de los ciudadanos en la integración de los órganos representativos.

Esta función constitucional de los partidos políticos les merecieron el reconocimiento de entidades de interés público y, por lo mismo, la Constitución responsabiliza al gobierno de beneficiarlos con una importante serie de prerrogativas fiscales, en participación en los medios de comunicación social (radio y tele-

visión), en financiamiento público, así como en franquicias postales y telegráficas.

Sin embargo, queda aún mucho por hacer, pero encontramos ya algunas medidas encaminadas a fortalecer las instancias públicas y sociales en el ejercicio del poder. Entre ellas podemos citar las reformas constitucionales y legales que determinan el ensanchamiento de la integración de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión; la que prescribe la renovación por mitad, cada tres años, del Senado de la República; la que establece un doble periodo ordinario de sesiones del Legislativo Federal; la transformación de la Suprema Corte de Justicia en un tribunal exclusivamente de orden constitucional; la creación del Tribunal de lo Contencioso Electoral; la reforma municipal de 1983; la reforma constitucional al esquema de gobierno del Distrito Federal de agosto de 1987; así como el estatuto constitucional de los partidos políticos que les permite una plena participación en la vida política del país y que obliga al Estado a conferirles una serie importante de prerrogativas como son el financiamiento público y el otorgamiento, de manera gratuita y permanente, de tiempos en la radio y televisión para la difusión de su ideología y plataformas electorales.

Estas son algunas de las más importantes medidas que buscan reforzar la presencia de los poderes Legislativo y Judicial de la Federación, las estructuras municipales y de participación y representación política de los habitantes de la ciudad más poblada del país. Creemos que este conjunto de medidas contribuirán, de manera importante, para ir reduciendo gradual y paulatinamente, la amplísima esfera de atribuciones del presidente de la República.

## II. ESTRUCTURA ORGÁNICA DEL EJECUTIVO FEDERAL MEXICANO

El artículo 80 de la Constitución determina que el Poder Ejecutivo de la Federación se deposita en un solo individuo que se denominará "Presidente de los Estados Unidos Mexicanos".

De la lectura de esta disposición se deriva que el Ejecutivo de la Unión es un órgano unipersonal. No obstante ello, cuenta con un amplio aparato administrativo que le auxilia en el ejercicio de sus atribuciones.

La administración pública federal es la organización que colabora con el Ejecutivo Federal en el ejercicio de su encargo.

Desde un punto de vista doctrinal, podemos decir que la administración pública es la acción que realiza aquella parte del Poder Ejecutivo que, con el respaldo de la fuerza pública, tiene por objeto la gestión del interés general.<sup>13</sup>

Como puede observarse, de este concepto resultan dos elementos fundamentales que caracterizan a la administración pública: el primero el orgánico, que se refiere a la estructura administrativa que tiene a su cargo el ejercicio de la función administrativa y, el segundo el material, que se refiere a la actividad que desarrolla dicha estructura orgánica y que se identifica, justamente, con la función administrativa.

Con base en esta definición realizaremos un análisis de la administración pública federal en México, considerada primero desde un punto de vista orgánico y, después, desde un punto de vista material. Es decir, primero se analizará la organización de la estructura administrativa y las relaciones que establece entre sus propias unidades (dependencias y entidades); para después pasar al análisis de las principales funciones que desarrolla la administración, primero en su conjunto, y después las que competen a algunas de sus unidades más relevantes.

El artículo 90 constitucional prescribe que:

La Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal conforme a la ley orgánica que expida el Congreso, 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.

En consecuencia, la administración pública federal está estructurada en dos niveles fundamentales: la administración centralizada y la administración paraestatal.

La ley encargada de regular las bases de organización de la administración pública federal, centralizada y paraestatal, es la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF) publicada en el *Diario Oficial* del 29 de diciembre de 1976 y con im-

<sup>13</sup> Para un comentario más a fondo de la noción de administración pública ver Osornio Corres, Francisco Javier, "Administración pública", en *Diccionario jurídico mexicano*, 2a. ed., México, Porrúa/UNAM, 1987, t. I, pp. 107 y ss. Asimismo, ver, del mismo autor, *La administración pública en el mundo*, México, UNAM, 1986, pp. 4 y ss. (Col. Grandes Tendencias Políticas Contemporáneas, núm. 48).

portantes reformas en diciembre de 1982 y en mayo de 1986. Asimismo, es importante tener en cuenta la nueva Ley Federal de las Entidades Paraestatales (LFEP), del 14 de mayo de 1986, que regula las bases de organización y funcionamiento de este sector administrativo, sobre las bases de la propia LOAPF.

### 1. *La administración pública centralizada*

La administración pública centralizada es la estructura orgánica que depende del Ejecutivo Federal y que tiene por función colaborar con éste en el ejercicio de sus atribuciones.

De conformidad con lo previsto en el artículo 1º de la LOAPF, la administración centralizada está integrada por las unidades administrativas dependientes directamente del presidente de la República; las secretarías de Estado, los departamentos administrativos y la Procuraduría General de la República.

#### A) Unidades administrativas de la Presidencia de la República

Para facilitar la organización de las funciones que competen directamente al presidente de la República, el artículo 8º de la LOAPF faculta al titular del Poder Ejecutivo Federal para contar con las unidades de asesoría, de apoyo técnico y de coordinación que el propio Ejecutivo determine, de acuerdo con el presupuesto asignado a la Presidencia de la República.

Como puede observarse, el artículo 8º consagra una facultad discrecional del Ejecutivo de la Unión para organizar, como a él le parezca más conveniente, sus oficinas de apoyo directo, sin necesidad de que intervenga el Poder Legislativo, para que apruebe, mediante una ley, la organización de esta estructura orgánica.

Actualmente existen las siguientes unidades administrativas, adscritas directamente a la Presidencia de la República: el Estado Mayor Presidencial; la Dirección General de Comunicación Social; la Dirección General del Secretariado Técnico de Gabinetes; la Dirección General de Asuntos Jurídicos, y el secretario particular del presidente de la República.

##### a) El Estado Mayor Presidencial

El Estado Mayor Presidencial está organizado por su propio Reglamento, publicado en el *Diario Oficial* del 4 de abril de 1986,

mismo que dispone la abrogación del anterior Reglamento interior del 15 de abril de 1942.

De conformidad con el artículo 1º de este ordenamiento, el Estado Mayor Presidencial es un órgano técnico militar, que tiene, entre sus principales funciones, las de auxiliar al presidente de la República en la obtención de la información general; la planificación de sus actividades personales, propias de su cargo; así como de realizar las prevenciones para su seguridad, participando en la ejecución de las actividades procedentes, así como en los servicios conexos.

En realidad se trata de un dispositivo lo suficientemente general como para permitir que esta institución, además de dar cumplimiento a las atribuciones que le encomienden otras disposiciones jurídicas, funja como una unidad operativa de apoyo general, para la persona del presidente de la República, que es quien en definitiva determina el contenido específico de las funciones que deberá desarrollar.

Para la mayor eficacia de sus funciones, así como para garantizar la seguridad personal del titular del Ejecutivo Federal, este órgano tiene una naturaleza y disciplina de orden militar.

El Estado Mayor Presidencial cuenta con una jefatura, que está a cargo de un general del Ejército, designado por el propio presidente, y cuenta con un importante número de unidades administrativas, entre las que destacan las siguientes: dos subjefaturas, una operativa y otra administrativa; la Coordinación General de Transportes Aéreos Presidenciales; ocho secciones; una coordinación administrativa; tres grupos: el jurídico, el de promoción deportiva y el de promoción social, entre otras unidades.

El Estado Mayor Presidencial (EMP) cuenta, además, con el cuerpo de las Guardias Presidenciales y las Unidades de Infantería de Marina de Guardias Presidenciales y otras unidades del Ejército y la Marina que se les decida adscribir.

El personal del Estado Mayor pertenece al Ejército y Fuerza Aérea mexicanos, Armada de México, especialistas civiles, así como el personal que determine el propio Ejecutivo de la Unión.

En definitiva, el EMP es un órgano de máxima seguridad, dependiente directa y exclusivamente del presidente de la República, quien en su calidad de máxima autoridad militar del país<sup>14</sup>

<sup>14</sup> Este carácter deriva de las facultades de nombramiento que las fracciones IV y V del artículo 89, así como de la facultad de disponer de la totalidad de

coordina personalmente los trabajos de este importante cuerpo militar.

El EMP asegura la protección personal del presidente, así como el desempeño de las funciones más importantes que personalmente le son necesarias para el ejercicio de su encargo. Al mismo tiempo, representa un considerable contrapeso a la fuerza que representa cualquiera otra de las instituciones armadas del país.

b) Dirección General de Comunicación Social de la Presidencia de la República

La creación de esta unidad administrativa obedeció, según se expresa en los considerandos de su Acuerdo de creación,<sup>15</sup> a la necesidad de contar con una unidad administrativa que dependa del titular del Ejecutivo Federal, con objeto de informar oportunamente sobre las actividades que realiza el primer mandatario de la nación y planear y ejecutar campañas de difusión en los medios de comunicación, a fin de dar a conocer las acciones de la Presidencia de la República, así como de estimular la acción participativa de la administración pública federal con los diferentes sectores del país, captando las necesidades ciudadanas y recibiendo sus propuestas.

Esta Dirección General está a cargo de un director general que es nombrado y removido libremente por el presidente de la República.

c) Dirección General del Secretariado Técnico de Gabinetes de la Presidencia de la República

La creación de esta unidad administrativa encuentra su fundamento legal en los artículos 7º y 8º de la LOAPF, que facultan al presidente de la República para convocar a reuniones de secretarios de Estado, jefes de departamentos administrativos y otros servidores públicos competentes, cuando se trate de definir o evaluar la política del gobierno federal en materias que sean competencia concurrente de varias dependencias, o entidades de la administración pública federal. Asimismo, en estas disposiciones jurídicas se faculta al titular del Ejecutivo para integrar las unidades de asesoría, tomando

la fuerza armada permanente, o sea del ejército terrestre, de la marina de guerra y de la fuerza aérea, que le confiere la fracción VI de este mismo dispositivo.

<sup>15</sup> *Diario Oficial* del 31 de enero de 1983.

en cuenta la disponibilidad presupuestal aprobada para la Presidencia de la República.

De conformidad con lo dispuesto por las normas citadas, las reuniones de gabinetes son presididas por el titular del Ejecutivo Federal. Con el propósito de llevar una relación de los acuerdos tomados en las mismas y hacer posible su seguimiento, las reuniones cuentan con un secretario técnico que está adscrito directamente a la Presidencia de la República.

Sobre esta base legal, el Ejecutivo de la Unión decidió, por acuerdo publicado el 19 de enero de 1983, crear la Dirección General del Secretariado Técnico de Gabinetes de la Presidencia de la República.

Esta unidad administrativa, adscrita a la Presidencia de la República, está encargada de fungir como secretaría técnica de las instancias de comunicación y concertación administrativa que constituyen los "gabinetes".

Existen cinco gabinetes diferentes, cuatro sectoriales, que son el económico, el agropecuario, el de salud y el de comercio exterior y uno global, que es el llamado "gabinete legal".

Como ya se mencionó, los gabinetes no son autoridades administrativas. No tienen capacidad jurídica para ejecutar decisiones. Pero sí son instancias de discusión, de estudio y de elaboración de propuestas y políticas que, una vez acordadas por el gabinete, sus integrantes se comprometen a cumplir en la esfera de sus respectivos ámbitos competenciales.

El gabinete legal reúne en su seno a los titulares de las secretarías y departamentos administrativos; al procurador general de la República y al general de Justicia del Distrito Federal; a los directores generales de la Presidencia de la República, al jefe del Estado Mayor Presidencial y al secretario particular del presidente de la República.

En el acuerdo de creación de la Dirección General que comentamos, se dispone la creación, al mismo tiempo, de cuatro "gabinetes especializados", que conocen de problemáticas generales que incluyen ámbitos competenciales de más de una dependencia del Ejecutivo Federal.

Asimismo, en el propio acuerdo se organiza la integración de dichos gabinetes, mismos que contarán, cada uno de ellos, con un secretario técnico que depende del director general del Secretariado Técnico de Gabinetes.

Esta disposición precisa que los gabinetes especializados son instancias presidenciales de coordinación para el cumplimiento de las políticas y programas del gobierno federal, convocados y presididos por el presidente de la República.

La integración de los gabinetes especializados es la siguiente:

— El gabinete de economía está integrado por los titulares de las secretarías de Hacienda y Crédito Público, de Programación y Presupuesto, de la Contraloría General de la Federación, de Energía, Minas e Industria Paraestatal; de Comercio y Fomento Industrial, así como por el de la de Trabajo y Previsión Social.<sup>16</sup>

El Gabinete de Asuntos Agropecuarios está integrado por los titulares de las secretarías de Agricultura y Recursos Hidráulicos, de Hacienda y Crédito Público, de Programación y Presupuesto, de la Contraloría General de la Federación, de Comercio y Fomento Industrial, y el de la Reforma Agraria.

— El gabinete de salud está integrado por los titulares de las secretarías de Salud, de Programación y Presupuesto y de la Contraloría General de la Federación. Así como por los titulares de las siguientes entidades paraestatales: Instituto Mexicano del Seguro Social, Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado y Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia.

— El gabinete de comercio exterior está integrado por los titulares de las secretarías de Comercio y Fomento Industrial, Relaciones Exteriores, Hacienda y Crédito Público, Programación y Presupuesto; Contraloría General de la Federación, y de Energía, Minas e Industria Paraestatal.

El propio instrumento jurídico faculta al Ejecutivo de la Unión para integrar cualquier otro gabinete que considere necesario. Asimismo, se determina que el propio Ejecutivo podrá hacer intervenir en los gabinetes a los titulares de las dependencias y entidades que considere conveniente y, en general, a cualquier servidor público cuya participación pudiera considerarse conveniente en el desarrollo de los trabajos de cada gabinete.

El acuerdo del 19 de enero de 1983 establece que los acuerdos que dicte el Ejecutivo Federal en el seno de los gabinetes especializados (por extensión debemos incluir al gabinete legal) tendrán

<sup>16</sup> Cabe señalar que por disposición presidencial, el secretario de Gobernación se integró al gabinete económico, en virtud de haberse considerado conveniente incluir en sus trabajos la visión de la dependencia administrativa encargada de definir y administrar la política de comunicación social del gobierno federal.

el carácter de prioritarios en la operación general de cada una de las dependencias y entidades participantes.

Es importante subrayar el hecho de que este dispositivo se refiere a los acuerdos que dicte el Ejecutivo, que serán no sólo obligatorios, sino además prioritarios. El dispositivo no se refiere a acuerdos del gabinete, propiamente dicho, porque estos no tienen facultades para dictar acuerdos.

La Dirección General del Secretariado Técnico de Gabinetes Presidenciales está encargada, entre otros asuntos, de coordinar los asuntos interdependenciales, a través de los secretariados técnicos de cada gabinete; dar seguimiento a los acuerdos que se adopten en cada uno de ellos; de dar seguimiento a los programas e instrucciones que gire el presidente de asuntos que competan a más de una dependencia o entidad; así como de preparar las reuniones de cada uno de los gabinetes, a través del secretariado técnico correspondiente.

La estructura de los gabinetes especializados se explica y justifica en virtud de que el conocimiento y la solución de los asuntos que competen al Ejecutivo Federal no pueden circunscribirse a los límites de sus distintas dependencias. La comunicación entre dependencias y la coordinación de acciones, en la esfera de lo administrativo, es una necesidad probada y reconocida desde hace tiempo. Así pues, esta estructura que, por lo demás no duplica a ninguna otra, está plenamente justificada, y desarrolla una función de la mayor importancia en el ejercicio de la función administrativa.

Los gabinetes especializados podrían recordar, de alguna manera, la organización administrativa a través de ministerios, de los que dependen las diversas secretarías de Estado (*v. gr.* la administración pública francesa). Bajo este esquema de organización administrativa, el Ministerio tiene una competencia de orden global y ejerce, por lo mismo, un gran poder político.

Sin embargo, existe la gran diferencia de que los gabinetes no operan de manera permanente, ni constituyen estructuras administrativas, propiamente dichas. No son sino foros de debate, consulta, análisis y propuesta de soluciones y políticas, en los que la única autoridad, en todos ellos, es el presidente de la República. Nadie más toma decisiones, en el seno de los gabinetes especializados. Así que si existe una similitud material con los ministerios, la organización, naturaleza y funciones de los gabinetes, difieren totalmente con la de los ministerios.

Es conveniente indicar que en el seno de estos grandes gabinetes sectoriales se adoptan las medidas y políticas generales de mayor impacto en el desarrollo de la actividad administrativa. Entre las medidas de mayor impacto que se han adoptado en el seno de estos gabinetes podemos citar las siguientes:

— Definición de las políticas fundamentales del Programa de Fomento Integral a las exportaciones; la racionalización de la protección y el transporte en el comercio exterior; apoyos en los trabajos de negociación de ingreso de México al Acuerdo General de Aranceles y Tarifas (GATT). Todas estas, resultado de la acción del Gabinete de Comercio Exterior.

— Definición de la estrategia de elaboración del proyecto de Ley de Fomento a la Microindustria, cuya iniciativa enviara el Ejecutivo al Congreso de la Unión. Trabajos desarrollados en el seno del Gabinete Económico.

— Apoyo a los trabajos del programa de descentralización de los servicios de salud; programa de control y uso de agroquímicos; trabajos desarrollados en el gabinete de salud.

Además de estos resultados, podemos incluir las aportaciones de los distintos gabinetes especializados en programas como los de simplificación administrativa, la descentralización, las medidas de reconstrucción adoptadas a consecuencia de los sismos de 1985; las medidas de austeridad en el ejercicio del gasto público y, más recientemente, el Pacto de Solidaridad Económica.

Los gabinetes especializados están presididos por el presidente de la República, pero en quien recae la función de llevar el seguimiento de sus trabajos y acuerdos, es en la Dirección General del Secretariado Técnico de Gabinetes de la Presidencia de la República.

Esta unidad administrativa y la definición de sus funciones son una innovación de la administración del presidente De la Madrid. Su operación material ha contribuido a la definición de las políticas gubernamentales de mayor importancia, desde su creación. Las funciones de coordinación, comunicación y seguimiento que están a su cargo han impreso coherencia y continuidad a la política administrativa.

Asimismo, conviene señalar que, dentro del respeto a las soberanías de los estados, la acción de esta dirección general ha contribuido a establecer y abrir nuevos canales de comunicación y concertación de acciones, así como a fortalecer los ya existentes, entre la administración federal y las de los estados.

Igualmente, se puede mencionar la intervención de la Dirección General en la fase de discusión de los proyectos de iniciativa de la Ley de Ingresos y del Decreto del Presupuesto de Egresos, tanto de la Federación como del Distrito Federal. Cabe señalar que los aspectos más importantes del documento de criterios comunes de política económica que acompañan las iniciativas de leyes financieras anuales y que engloban la política financiera del Estado es acordado en el seno del Gabinete Económico.

La Dirección General del Secretariado Técnico de Gabinetes de la Presidencia de la República la podemos concebir como una estructura administrativa tipo *staff*, cuya integración es considerablemente reducida y, por lo mismo, su mantenimiento resulta de bajo costo. Es una típica estructura de asesoría y seguimiento de funciones propias de la institución presidencial.

Desde el punto de vista político, su titular posee un gran poder que deriva no tanto de su rango presupuestal, sino de ser colaborador directo del presidente de la República y de estar en contacto permanente con los más altos servidores de la administración pública federal.

Sin embargo, este poder no se percibe fuera de la esfera administrativa. Es importante subrayar que no constituye ninguna autoridad administrativa.

En lo que se refiere a su organización administrativa, podemos señalar que la Dirección General cuenta con cuatro secretarías técnicas, una para cada uno de los gabinetes especializados; además de contar con una Dirección de Información, Documentación y Análisis de áreas de asesoría y apoyo administrativo de la Dirección General.

Por su parte, de los gabinetes especializados derivan instancias colegiadas de coordinación, en las que participan servidores con nivel de subsecretarios y que actúan bajo la forma de grupos técnicos. Además de éstos, se integran grupos de trabajo, en los que participan directores generales. Es importante señalar que estos grupos actúan en los cuatro gabinetes.

Finalmente, cabe señalar que las funciones de la Dirección General hacen necesaria su participación en otras instancias administrativas, como lo son la Comisión Intersecretarial de Gasto-Financiamiento, la Comisión Intersecretarial de Precios y Tarifas del Sector Público, la Comisión de Aranceles, la Comisión Mixta Asesora de Comercio Exterior, así como en diversos consejos de

administración y consejos directivos de sociedades nacionales de crédito.

c) Dirección General de Asuntos Jurídicos de la Presidencia de la República

La Dirección General de Asuntos Jurídicos de la Presidencia de la República (DGAJPR) tiene a su cargo funciones de asesoría, apoyo técnico y coordinación en el orden normativo, al servicio directo del presidente de la República. Esta Dirección fue creada por acuerdo presidencial publicado en el *Diario Oficial* del 19 de enero de 1983.

Las funciones de esta Dirección son de la mayor importancia, pues a través de ella se presentan, uniforman y afinan todos los proyectos normativos que elaboran las distintas dependencias y entidades de la administración pública federal. Ésta es la última instancia de revisión y discusión de los proyectos normativos que habrá de generar el presidente de la República.

En atención a sus funciones, la DGAJPR tiene funciones de comunicación, asesoría y coordinación, con el conjunto de las unidades jurídicas de la administración pública federal. Para el más adecuado ejercicio de estas funciones, el titular de esta Dirección coordina la Comisión de Estudios Jurídicos que reúne a todos los responsables de las direcciones generales jurídicas de la administración centralizada, y que está encargada de definir y dar seguimiento al programa legislativo del Ejecutivo Federal.

Es importante destacar que la actividad jurídico-administrativa en nuestro país es una de las que reviste un mayor dinamismo. El principio del Estado de derecho y la concepción, muy particular de nuestros gobernantes, ha hecho que la mayor parte de las actividades que desarrolla la administración pública cuenten con un respaldo normativo, lo que se traduce en una constante producción y revisión de normas jurídicas.

Asimismo, conviene recordar que la propia labor del Poder Legislativo, así como del Poder Revisor de la Constitución, tienen por origen las iniciativas que les remite el presidente de la República, en ejercicio de la facultad que le confiere el artículo 71-I, de la Constitución.

d) El secretario particular del presidente de la República

En realidad no se trata del cargo de un solo servidor público,

que auxilie al titular del Ejecutivo Federal, como podría pensarse, de la lectura de la denominación de este cargo.

El secretario particular del presidente de la República cuenta con toda una estructura administrativa de la que dependen más de una oficina, como lo es, por ejemplo la de Acuerdos Presidenciales, así como la oficina de quejas. Asimismo, administra una partida presupuestal importante, y con frecuencia es parte en negocios judiciales.

Sin embargo, esta unidad administrativa no cuenta con un acuerdo que la establezca y que determine sus atribuciones. Existe y funciona por encargo directo del presidente de la República. La falta de un respaldo jurídico de esta naturaleza le ha producido una serie de inconvenientes y de dificultades que hacen pensar en la conveniencia de formalizar jurídicamente la existencia y funciones de esta importantísima unidad administrativa, dependiente del titular del Ejecutivo Federal.

Es importante señalar que todas estas unidades administrativas actúan por acuerdo directo del presidente de la República, quien está facultado para nombrar y remover libremente a sus titulares. Cuentan con las áreas de apoyo e instalaciones que el propio presidente determina, en concordancia con la capacidad del presupuesto que la Cámara de Diputados apruebe para la Presidencia de la República.

### *B) Dependencias de la administración pública centralizada*

El artículo 2o. de la LOAPF establece que en el ejercicio de sus atribuciones y para el despacho de los negocios del orden administrativo encomendados al Poder Ejecutivo de la Unión, habrá las siguientes dependencias de la administración pública centralizada: secretarías de Estado y departamentos administrativos.

Las secretarías de Estado y los departamentos administrativos son las estructuras administrativas que colaboran con el Ejecutivo Federal en el ejercicio de las atribuciones que constitucional y legalmente le corresponden a aquél. Dichas dependencias no tienen personalidad jurídica ni patrimonio propios y actúan expresamente por mandato de la ley o por acuerdo del presidente de la República.

Con la denominación de secretarías de Estado, sostiene Andrés Serra Rojas,

se alude a cada una de las ramas de la administración pública, constituida por el conjunto de servicios y demás actividades conferidas a las dependencias, que bajo la autoridad inmediata y suprema del Presidente de la República, aseguran la acción del gobierno en la ejecución de la ley.<sup>17</sup>

Las secretarías de Estado y los departamentos administrativos son instancias previstas por la Constitución general de la República. El artículo 90 que redactó el Constituyente de Querétaro establecía:

Art. 90. Para el despacho de los negocios del orden administrativo de la Federación, habrá el número de Secretarios que establezca el Congreso por una ley, la que distribuirá los negocios que han de estar a cargo de cada Secretaría.

Por su parte, la versión original del artículo 93 es la siguiente:

Art. 93. Los secretarios del Despacho, luego que esté abierto el periodo de sesiones ordinarias, darán cuenta al Congreso del estado que guardan sus respectivos ramos. Cualquiera de las Cámaras podrá citar a los Secretarios de Estado para que informen, cuando se discuta una ley, o se estudie un negocio relativo a su Secretaría.

Como puede observarse, el Constituyente no incluía dentro de la organización administrativa a los departamentos administrativos. Sin embargo, esto no quiere decir que no hubiera conocido o reconocido la existencia de dichos departamentos, pues a ellos se refiere en el artículo 92, en los siguientes términos:

Art. 92. Todos los reglamentos, decretos y órdenes del Presidente deberán estar firmados por el Secretario del Despacho, encargado del ramo a que el asunto corresponda, y sin este requisito no serán obedecidos. Los reglamentos, decretos y órdenes del Presidente, relativos al Gobierno del Distrito Federal y a los Departamentos Administrativos, serán enviados directamente por el Presidente al Gobernador del Distrito y al Jefe del Departamento respectivo.

El dictamen de la Segunda Comisión de la Constitución consagra, con toda claridad, la diferencia que distinguía a las secretarías de Estado de los departamentos administrativos. Dada la importancia del planteamiento que consagra dicho dictamen, reproducimos, en seguida, sus puntos de mayor trascendencia:

<sup>17</sup> *Derecho administrativo*, 6a. ed., México, Porrúa, 1974, t. I, p. 521.

Para el desempeño de las labores del Ejecutivo, necesita éste de diversos órganos que se entienden 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, etc., o meramente administrativas, referentes a un servicio público que nada tiene que ver con la política, tales como los ramos de correos, telégrafos, salubridad, la educación popular...

De este doble punto de vista resultan dos grupos de órganos del Ejecutivo, y son aquellos que ejercen atribuciones meramente políticas, o cuando menos, a la vez políticas y administrativas; son los otros los que administran algún servicio público que en su funcionamiento tiene que ver con la política y, más todavía, es muy pernicioso que la política se mezcle en estos servicios, porque los desvía de su objetivo natural, que es la prestación al público de un buen servicio en el ramo que se les encomienda, y nada más...

Al grupo de órganos políticos o político-administrativos pertenecen las secretarías de Estado, que conservan en el proyecto de la Comisión los mismos lineamientos generales que tenían en la Constitución de 1857, a saber: ser el nombramiento y remoción exclusivos del presidente de la República, como simples secretarios que ellos son; refrenda todo acuerdo, decreto, etc., que expida el presidente de la República y los cuales no serán obedecidos sin la firma del secretario respectivo; tener ciertas cualidades que presenten analogía con las exigidas al presidente de la República, como son: ser mexicano por nacimiento, etc.

Al segundo grupo de órganos del Ejecutivo, o sea a los meramente administrativos, corresponde la creación de una nueva clase de entidades que se llamarán "departamentos administrativos", cuyas funciones en ningún caso estarán ligadas con la política, sino que se dedicarán única y exclusivamente al mejoramiento de cada uno de los servicios públicos, dependerán directamente del Jefe del Ejecutivo, no refrendarán los reglamentos y acuerdos relativos a su ramo, no tienen obligación ni facultad de concurrir a las Cámaras a informar ni se les exigen constitucionalmente cualidades determinadas para poder ser nombrados; el presidente, que tiene la facultad de nombrarlos, queda con el derecho de calificar sus aptitudes, que deben ser principalmente de carácter profesional y técnico.<sup>18</sup>

De estos conceptos se derivan conclusiones interesantes:

<sup>18</sup> Tomado de *Congreso Constituyente 1916-1917 — Diario de Debates, México*, INEHRM, 1985, t. II, pp. 477 y 478.

— El ejercicio de la función administrativa está marcado por un claro principio de división del trabajo;

— De conformidad con este principio, existen dos funciones fundamentales en el ejercicio de la actividad administrativa: una, de carácter político o político-administrativo, y la otra, de carácter administrativo, que nada tiene que ver con la política, sino con el desarrollo de funciones de carácter técnico, indispensables para la eficaz prestación de un servicio público.

— Cada una de estas funciones está a cargo de instancias administrativas de naturaleza claramente diferenciada. Unas son las secretarías de Estado (las de carácter predominantemente político), y las otras son los departamentos administrativos.

Sin embargo, la evolución del aparato administrativo mexicano hizo que se olvidara gradualmente esta división entre las dependencias del Ejecutivo Federal, al grado de que actualmente la ley consagra justamente un principio opuesto al que determinó la división del trabajo entre estos dos tipos de dependencia del Ejecutivo Federal. En efecto, el artículo 10 de la LOAPF consagra el principio de la igualdad jurídica y administrativa entre las secretarías de Estado y los departamentos administrativos.<sup>19</sup>

Desde luego, cabe señalar que la propia Constitución fue reformada para igualar el tratamiento jurídico de los jefes de departamento administrativo con el de los secretarios de Estado, de tal suerte que aquéllos ya están facultados para refrendar las disposiciones jurídicas del presidente y tienen, asimismo, la facultad y la obligación de comparecer ante las Cámaras del Congreso de la Unión.

Decimos que el principio de la división del trabajo sólo se perdió en forma relativa, al interior de la administración pública federal, porque subsiste como tal, aunque ahora a cargo de nuevas formas de organización administrativa.

En efecto, nos parece que este principio de la división del trabajo se conserva, sólo que ahora se presenta con modalidades diferentes. La función política o político-administrativa está a cargo de las dependencias del Ejecutivo de la Unión (secretarías de Estado y departamentos administrativos); por su parte, la función eminentemente administrativa que, en teoría, nada tiene que ver con el

<sup>19</sup> En efecto, el artículo 10 de la LOAPF prescribe: "Las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos tendrán igual rango, y entre ellos no habrá, por lo tanto, preeminencia alguna".

fenómeno político, quedó a cargo de las entidades de la administración paraestatal.

El Constituyente de Querétaro nunca consagró referencia alguna relacionada con los conceptos de entidad paraestatal, organismo descentralizado, o empresa pública. Por esta razón algunos autores impugnaron la constitucionalidad de estas entidades, hasta que la Constitución se refirió a ellas de manera expresa.<sup>19 bis</sup>

No obstante, el propio Constituyente de 1917 sí se refirió tanto a empresas públicas en particular como a funciones del Estado, que en "ningún caso estarán ligadas con la política, sino que se dedicarán única y exclusivamente al mejoramiento de cada uno de los servicios públicos".<sup>20</sup>

Así, por ejemplo, la Constitución se refiere a los "establecimientos oficiales de educación" (artículo 3o.), en los que se impartiría enseñanza laica y gratuita, para el nivel de primaria. Asimismo, encontramos una referencia a "las instituciones de beneficencia pública... que tengan por objeto el auxilio de los necesitados, la investigación científica, la difusión de la enseñanza, ... o cualquier otro objeto lícito (artículo 27).

El artículo 28 de la Constitución, por su parte, se refiere a las actividades relativas "a la acuñación de moneda, a los correos, telégrafos y radiotelegrafía, a la emisión de billetes por medio de un solo Banco que controlará el Gobierno Federal".

En el artículo 73 se faculta al Congreso para, entre otras materias, "establecer el Banco de Emisión Único, en los términos del artículo 28 de esta Constitución" (X): "establecer casas de moneda" (XVIII); "establecer escuelas profesionales de investigación científica, de bellas artes, de enseñanza técnica, escuelas prácticas de arquitectura, de artes y oficios, museos, bibliotecas, observatorios y demás institutos concernientes a la cultura superior general de los habitantes de la República" (XXVII).

Con la referencia a este tipo de entidades se define no sólo una categoría de instituciones públicas, distintas a las secretarías de Estado (función político-administrativa), sino a un tipo de actividades que se enuncian de manera ejemplificativa, susceptibles de

<sup>19 bis</sup> Cfr. Gutiérrez y González, Ernesto, "Descentralización por servicio. Incompetencia constitucional de los poderes Legislativo y Ejecutivo para crear organismos descentralizados por servicio", *Revista del Tribunal Fiscal de la Federación*, 2do. núm. extraordinario, México.

<sup>20</sup> *Vid supra*, nota 18.

abarcar "cualquier otro objeto lícito" que, en tratándose de instituciones públicas, significa que queda la vía abierta para que instituciones de beneficencia pública puedan desarrollar cualquier género de actividades que, desde luego, redunden en beneficio colectivo.

Como puede observarse, este conjunto de disposiciones constitucionales revisten la mayor de las importancias, toda vez que denotan dos características fundamentales sobre la función y la estructura del gobierno federal:

a) La Constitución de 1917 faculta al Estado mexicano para realizar un conjunto importante de actividades que no son propias de un típico Estado liberal, característico del siglo XIX. El Estado mexicano, a partir de la Constitución de Querétaro, se define como un Estado partícipe de la actividad económica y responsable del desarrollo directo y, en ciertos casos, de manera exclusiva (ver artículo 28) de actividades y servicios, con una marcada importancia económica y con una profunda responsabilidad social y de servicio al interés general.

b) Para la realización de estas actividades y el cumplimiento de estas responsabilidades, el Estado se dota de una estructura administrativa que distingue a unidades con una función de carácter predominantemente político y a otras con una responsabilidad exclusivamente de carácter administrativo o de prestación de servicios públicos.<sup>21</sup>

Esto demuestra que la intervención del Estado en la economía no era, ni con mucho, una función ignorada por el Constituyente de Querétaro, el que, a partir del reconocimiento de esta importante función del Estado, distinguió las estructuras administrativas que se habrían de ocupar de las distintas funciones del Estado: para el gobierno del país, se concibieron a las secretarías de Estado; para la administración de servicios públicos a cargo del Estado se estructuraron los departamentos administrativos, así como los bancos, las escuelas, las instituciones de beneficencia pública, entre otras.

La evolución posterior de la organización y de la estructura administrativa produjo:

a) el ensanchamiento del campo económico en el que interviene el Estado, incluso de manera monopólica, y

<sup>21</sup> Vid. *supra*, nota 18.

b) la asimilación de los departamentos administrativos a las secretarías de Estado, provocando que las funciones de carácter estrictamente administrativo o de prestación de servicios se encargaran a una nueva categoría de estructuras administrativas, que genéricamente podemos designar como empresas públicas, entidades paraestatales, o administración descentralizada o paraestatal.

### El Departamento del Distrito Federal.

Mención especial amerita el caso del Departamento del Distrito Federal, al que nos referiremos de manera muy breve, pues no constituye el objeto principal de este trabajo.<sup>22</sup>

El Distrito Federal fue concebido por el Constituyente de Querétaro como una entidad territorial integrante de la Federación pero sujeta a un tratamiento jurídico diferente al de los estados de la Federación, así como al de los territorios federales. El carácter de sede de los poderes federales condicionó el tratamiento jurídico del Distrito Federal.

Sin embargo, el Constituyente lo dotó, como corresponde a toda entidad territorial, sea cual fuere su naturaleza jurídica, de un gobierno, así como de municipios, encargados de la administración política y de la prestación de servicios públicos, en sus respectivas jurisdicciones.

La redacción original de la fracción VI del artículo 73 de la Constitución se refiere al gobierno del Distrito Federal, así como a su encargado: un gobernador. Servidor público, este último, que no recibe su encargo del voto popular, sino de la designación libre del Ejecutivo Federal, que es quien formalmente es el responsable del ejercicio de la función ejecutiva en este territorio.

La versión original de la fracción VI del artículo 73 constitucional, en sus tres primeras bases, facultó al Congreso de la Unión:

VI. Para legislar en todo lo relativo al Distrito Federal y territorios, debiendo someterse a las bases siguientes:

1a. El Distrito Federal y territorios se dividirán en municipalidades, que tendrán la extensión territorial y número de habitantes suficientes para poder subsistir con sus propios recursos y contribuir a los gastos comunes.

<sup>22</sup> Para un comentario más a fondo sobre la situación jurídica del Distrito Federal, ver, de este mismo autor, "Aspectos jurídicos del Distrito Federal mexicano", *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, núm. 62, en prensa, México, 1988.

2a. Cada municipalidad estará a cargo de un Ayuntamiento de elección popular directa.

3a. El Gobierno del Distrito Federal y los de los Territorios, estarán a cargo de gobernadores. El gobernador del Distrito Federal acordará con el presidente de la República, y los de los Territorios, por el conducto que determine la ley. Tanto el gobernador del Distrito Federal, como el de cada Territorio, serán nombrados y removidos libremente por el Presidente de la República.

El 20 de agosto de 1928, a iniciativa del presidente reelecto, general Álvaro Obregón (quien nunca tomó posesión de su segundo mandato presidencial), se reformó este dispositivo constitucional, con el propósito central de derogar la estructura municipal del gobierno de Distrito Federal. Sin embargo, también se eliminó la referencia al gobernador del Distrito Federal, y la nueva base 1a. de este dispositivo encargó esta función al "órgano u órganos que determine la ley respectiva".

La primera ley reglamentaria de este nuevo dispositivo constitucional fue la Ley Orgánica del Distrito y de los Territorios Federales (D.O. 31-XII-28) que en su artículo 21 disponía que el "gobierno del Distrito Federal estará a cargo del Presidente de la República, quien lo ejercerá por medio del Departamento del Distrito Federal".

Esta ley desnaturalizó, a sólo once años de promulgada la carta de Querétaro, tanto la naturaleza jurídica del gobierno del Distrito Federal como la de los departamentos administrativos que, según ya hemos visto,<sup>23</sup> deberían encargarse exclusivamente de funciones de carácter administrativo y de prestación de servicios, nunca del ejercicio de funciones políticas. Muchísimo menos del gobierno de un territorio de la Federación.

### C) Procuraduría General de la República

El artículo 102 de la Constitución Política sienta las bases jurídicas sobre las cuales se habrá de organizar legislativamente la Procuraduría General de la República.

Dicho dispositivo constitucional encarga a la ley, la organización del Ministerio Público Federal, precisando que sus funcionarios (en

<sup>23</sup> Vid. *supra*, nota 18.

realidad se refiere a los servidores públicos de mayor jerarquía), serán nombrados y removidos por el Ejecutivo, de acuerdo con la ley respectiva,<sup>24</sup> debiendo estar presididos por un procurador general, el que deberá tener las mismas calidades requeridas que las que se exigen para ser ministro de la Suprema Corte de Justicia.

Es importante señalar que el propio dispositivo constitucional que acabamos de citar establece que el procurador será el consejero jurídico del gobierno. No obstante, es importante subrayar que en realidad el procurador no ejerce esta trascendental atribución, que es desempeñada tanto por la Dirección General de Asuntos Jurídicos de la Presidencia de la República como por las direcciones generales jurídicas de las dependencias del Ejecutivo Federal.

La función constitucional de mayor importancia del Ministerio Público Federal consiste en fungir como el representante de los intereses de la sociedad, en materia penal. En consecuencia, a esta institución le corresponde la persecución, ante los tribunales, de todos los delitos del orden federal, así como solicitar las órdenes de aprehensión contra los inculcados; buscar y presentar las pruebas que acrediten la responsabilidad de éstos; hacer que los juicios se sigan con toda regularidad para que la administración de justicia sea pronta y expedita; pedir la aplicación de las penas, e intervenir en todos los negocios que la ley determine.

Es decir, el MP es la parte acusadora obligada en todo proceso penal, como representante de la sociedad y garante de la imparcialidad y expeditéz de la administración de justicia.

Por su parte, el artículo 29 de la Constitución incluye al procurador general de la República en la relación de servidores públicos que integran el "gabinete presidencial", que es el responsable de autorizar la solicitud presidencial de suspender garantías individuales, en parte del territorio nacional, en los casos previstos por el propio dispositivo constitucional. A este gabinete presidencial, el Constituyente de Querétaro lo llamó, equivocadamente, "Consejo de Ministros".

La ley reglamentaria del artículo 102 de la Constitución y que organiza la institución del Ministerio Público Federal es la Ley

<sup>24</sup> Por su parte, la fracción II del artículo 89 constitucional faculta al presidente para nombrar y remover libremente al procurador general de la República. Esto significa que el nombramiento del procurador es libre pero debe recaer en una persona que satisfaga los requisitos señalados para ser ministro de la SCJN. Los nombramientos de los demás servidores públicos deberán observar los requisitos y procedimientos fijados por la correspondiente ley orgánica.

Orgánica de la Procuraduría General de la República, publicada en el *Diario Oficial* del 12 de diciembre de 1983.

En primer término, es importante señalar que, a diferencia del tratamiento que le da la LOAPF, esta ley orgánica trata a la Procuraduría General de la República como una "dependencia del Poder Ejecutivo Federal" (artículo 1o.). Esta situación nos permitiría sostener que la administración centralizada está integrada por las dependencias del Ejecutivo Federal, incluida, desde luego, la Procuraduría General de la República (PGR).

La ley detalla las funciones que la Constitución confiere al procurador general, así como al Ministerio Público Federal, que aquél preside.

La PGR cuenta con un subprocurador, una Supervisión General de Servicios Técnicos y Criminalísticos, una Contraloría Interna, tres direcciones generales, encargadas de la administración, del área jurídica y consultiva y, de los procedimientos penales; asimismo, cuenta con una Dirección de Comunicación Social y con delegaciones de circuito, que representan la institución en cada uno de los estados de la República.<sup>25</sup>

Para el mejor ejercicio de sus atribuciones, el MPF está auxiliado por:

- La Policía Judicial Federal y los Servicios Periciales de la PGR, Asimismo, participan de esta función los agentes del MP del fuero común y de las policías Judicial y Preventiva, en el Distrito Federal y en los estados de la República;
- Los cónsules y vicecónsules mexicanos en el extranjero;
- Los capitanes, patronos o encargados de naves y aeronaves nacionales, y
- Los funcionarios de otras dependencias del Ejecutivo Federal en los casos que marca la ley.

#### D) Estructura administrativa

Las reformas introducidas a la LOAPF el 29 de diciembre de 1982 estructuran la administración pública centralizada con las siguientes secretarías de Estado y departamentos administrativos:

- Secretaría de Gobernación;
- Secretaría de Relaciones Exteriores;

<sup>25</sup> Cfr. Reglamento de la Ley orgánica de la Procuraduría General de la República; D. O. del 9 de agosto de 1985.

- Secretaría de la Defensa Nacional
- Secretaría de Marina;
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público;
- Secretaría de Programación y Presupuesto;
- 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 Salud;
- Secretaría del Trabajo y Previsión Social;
- Secretaría de la Reforma Agraria;
- Secretaría de Turismo;
- Secretaría de Pesca, y
- Departamento del Distrito Federal.

Dicha Ley distribuye los asuntos que, en la esfera de lo administrativo, deberán desahogar una de estas dependencias, salvo el caso del Departamento del Distrito Federal, en cuyo caso la ley remite a la correspondiente Ley orgánica.

Cabe señalar que, como ya lo hemos mencionado más arriba, el atribuir el ejercicio de las funciones de gobierno del Distrito Federal a un departamento administrativo es un grave error que desvirtúa la naturaleza jurídica, tanto del Distrito Federal como la de los departamentos administrativos.

Creemos que ya es tiempo de corregir este error y de volver al sistema que consagró el Constituyente de Querétaro, en el sentido de encargar a un órgano *ad hoc* el gobierno del Distrito Federal. No proponemos que el presidente de la República deje de ser el responsable constitucional de dicha función, pero sí que la ejerza por conducto de un órgano que desarrolle eficazmente las funciones políticas y administrativas que implica tal función, que no puede estar a cargo, desde ningún punto de vista, de una dependencia administrativa del Ejecutivo Federal.

La Constitución confiere al Ejecutivo de la Unión dos funciones, una federal y otra local. Ambas se refieren a la titularidad de la función ejecutiva. Una para la Federación y otra para el Distrito Federal.

El Distrito Federal no puede ser gobernado por una dependencia que comparte funciones con las dependencias administrativas de la Federación. El Distrito Federal pertenece a otro nivel de gobierno, el local y, en consecuencia, sus órganos deben desprenderse de la estructura administrativa de la Federación y constituir un nivel de gobierno propio, diferente y específico, aunque compartan, con la administración federal, su relación jerárquica con el presidente de la República.

De aceptarse este planteamiento, la administración centralizada de la Federación quedaría sin departamentos administrativos y estaría organizada a base, exclusivamente, de secretarías de Estado. En realidad, al determinar la ley que no existe diferencia alguna entre secretarías de Estado y departamentos administrativos, se está reconociendo que la única diferencia que prevalece entre estos dos tipos de estructuras administrativas es la de la nomenclatura.

Si el Departamento del Distrito Federal es el único departamento administrativo que no ha podido transformarse en secretaría de Estado es porque en realidad no comparte la misma naturaleza jurídica de éstas. Es decir, el único departamento administrativo que es diferente no sólo a las secretarías de Estado, sino también a los otros departamentos administrativos que antiguamente existieron, es el Departamento del Distrito Federal.

En consecuencia, se apunta la necesidad de que desaparezca el Departamento del Distrito Federal y sus funciones se encarguen a un órgano de gobierno propio y específico que nada tenga que ver con la organización, estructura y procedimientos de la administración pública federal.

### *E) Organización y procedimientos administrativos*

La administración pública federal es una estructura compleja que cuenta con una serie de procedimientos y sistemas que buscan hacer más eficientes los resultados de la acción administrativa

#### *a) Mecanismos de coordinación administrativa*

Los mecanismos de coordinación entre las distintas dependencias pueden tomar la forma de comisiones intersecretariales (la de gasto-financiamiento es un claro ejemplo de ellas), o bien, de

los ya mencionados gabinetes especiales, de la Presidencia de la República.

Las comisiones intersecretariales se integran por disposición del Ejecutivo Federal, para el despacho de asuntos en que deban intervenir más de una secretaría de Estado o departamento administrativo. En ellas pueden participar representantes de las entidades paraestatales, cuyo objeto social esté relacionado con el asunto o materia a tratar. Estas instancias son exclusivamente de coordinación de acciones, de comunicación y de propuesta de políticas y soluciones. No constituyen instancias de decisión administrativa (artículo 21 LOAPF).

Por lo que respecta a los gabinetes especiales, precisa el artículo 7o. de la LOAPF que esos órganos definen o evalúan la política del gabinete federal en materias que son competencia concurrente de varias dependencias o entidades de la administración pública federal. Dichos gabinetes son presididos por el presidente de la República.

#### *b) Presupuesto por Programas y Sistema Nacional de Planeación*

Otro de los sistemas administrativos de mayor importancia en el ejercicio de la función administrativa es el que se aplica en la administración presupuestal de la Federación, que está consagrado y regulado por la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal (LPCGPF).

Este sistema de administración financiera es conocido bajo la denominación de "presupuesto por programas", y consiste en subordinar las asignaciones de partidas presupuestales a la autorización de programas de actividades, mismos que se deben circunscribir a un programa general de comportamiento autorizado por los niveles de primer mando. De conformidad con este sistema, las dependencias y entidades de la administración pública, centralizada y paraestatal, deben conducir sus actividades en forma programada, con base en las políticas que, para el logro de los objetivos y prioridades de la planeación nacional del desarrollo, establezca el Ejecutivo Federal (artículo 9 LOAPF).

Para Gonzalo Martner, un programa es el

instrumento destinado a cumplir las funciones del Estado, por el cual se restablecen objetivos o metas cuantificables (en función de

productos finales), que se cumplirán a través de la integración de un conjunto de esfuerzos con recursos humanos, materiales y financieros a él asignados, con un costo global y unitario determinado, y cuya ejecución queda a cargo de una unidad administrativa de alto nivel, dentro del Gobierno.<sup>26</sup>

A través del presupuesto por programas se vincula la planeación con la programación presupuestal, subordinando la autorización de partidas presupuestales a la congruencia de programas operativos con los objetivos, políticas, metas y estrategias del desarrollo nacional, consagrados en los correspondientes programas y en el Plan Nacional de Desarrollo. En consecuencia, existe una clara e importante vinculación entre la actividad presupuestal y la planeación.

Las reformas introducidas a la Constitución, por decreto publicado en el *Diario Oficial* del 3 de febrero de 1983, elevan a rango constitucional la rectoría estatal del desarrollo, así como la facultad del Estado de organizar un Sistema Nacional de Planeación.

Por rectoría estatal del desarrollo entendemos la actividad que realiza el Estado, en cumplimiento de su responsabilidad de garantizar mejores condiciones de vida, en los ámbitos material, económico, social, cultural y político, para el conjunto de la población, llevada a cabo a través de mecanismos de autoridad; así como de inducción, coordinación y concertación de acciones con los sectores público, social y privado, compatibles con nuestro régimen democrático, las necesidades de los grupos y clases sociales, así como con la dignidad del individuo y el respeto a los intereses de la sociedad.<sup>27</sup>

De conformidad con lo dispuesto por el artículo 25 de la Constitución, la rectoría del desarrollo es una atribución del Estado, cuyo ejercicio debe contribuir al fortalecimiento de la soberanía nacional y de su régimen democrático; debe propiciar el crecimiento económico, así como el de los niveles de empleo, y debe tener por objetivo una más justa distribución del ingreso y la ri-

<sup>26</sup> *Planificación y presupuesto por programas*, 13a. ed., México, Siglo XXI, 1984, p. 72.

<sup>27</sup> El Lic. Salinas de Gortari entiende por rectoría estatal del desarrollo "el ejercicio de la responsabilidad gubernamental en el ámbito económico, es decir, produce, induce, orienta la acción de la nación hacia los grandes objetivos del desarrollo: lo hace mediante los instrumentos que, por ley, tiene facultad de ejercer", en *Constitución, rectoría de Estado y economía mixta*, México, Porrúa, 1983, p. 14.

queza; permitir el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege la Constitución.

La Constitución dispone que el Estado ejercerá esta atribución de rectoría del desarrollo nacional, organizando un sistema nacional de planeación, en el que deberán participar los poderes de la Unión, los gobiernos de los estados, así como los agentes económicos y sociales de los sectores público, social y privado.

En virtud de que la Ley de Planeación (*Diario Oficial* del 5 de enero de 1983) atribuye al Ejecutivo de la Unión la responsabilidad de coordinar y conducir el Sistema Nacional de Planeación Democrática (SNPD), se puede deducir que, en última instancia, la responsabilidad final del ejercicio de la facultad estatal de rectoría del desarrollo nacional recae en el presidente de la República.

Para tales efectos, el presidente tiene las siguientes facultades y obligaciones:

- Elaborar y aprobar, dentro de los seis primeros meses de su mandato constitucional, el Plan Nacional de Desarrollo (PND);
- vigilar que las dependencias y las entidades de la administración pública federal cumplan —cada una de ellas con las modalidades legales que correspondan— con su obligación de acatar las políticas, objetivos y metas contenidos en el Plan y los programas de desarrollo;
- aprobar, por conducto de la SPP, los programas sectoriales, regionales, institucionales y los operativos anuales, que elaboren las distintas dependencias y entidades de la administración pública federal, en sus respectivos ámbitos de competencia;
- coordinar acciones de desarrollo con los gobiernos de los estados (atribuciones que cumple fundamentalmente, a través del Convenio Único de Desarrollo);
- concertar e inducir acciones de desarrollo que realicen miembros de los sectores social y privado;
- asegurar, por conducto de la SPP, que la administración presupuestal del Estado se convierta en el principal instrumento de apoyo, en la ejecución del Plan y los programas de desarrollo, a través de la relación que se establezca entre el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, con los instrumentos de planeación nacional;

- definir, a través de la SHCP, una política de financiamiento del gasto público que apoye con eficacia la política, tanto de planeación como la de presupuestación de la actividad administrativa;
- informar al Congreso de la Unión sobre los avances en la ejecución del Sistema Nacional de Planeación, al momento de rendir su informe anual, a la apertura del primer periodo ordinario de sesiones (1o. de noviembre), así como durante el mes de marzo de cada año. Igualmente, al presentar las iniciativas de Ley de Ingresos y de Presupuesto de Egresos, así como en la presentación de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal, deberá informar sobre la relación de la administración financiera de la Federación, con la ejecución del Plan y programas de desarrollo, y
- informar al Congreso de la Unión de la relación que acuerden las iniciativas de ley, que someta a su consideración, con la ejecución de los instrumentos del Sistema Nacional de Planeación.

De conformidad con el sentido y contenido de la Ley de Planeación, así como de los artículos 25 y 26 de la Constitución, por planeación del desarrollo entendemos la realización sistemática de las actividades económicas, sociales y culturales que, a partir del inventario de recursos humanos, físicos, técnicos y financieros, ejecutan los distintos agentes productivos y sectores de la sociedad, bajo la coordinación del Ejecutivo, en búsqueda del cumplimiento de los objetivos del desarrollo nacional, previamente definidos.<sup>28</sup>

El artículo 9o. de la LOAPF, así como el 13 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal (LPCGPF), sientan las bases legales del sistema de presupuesto por programas, que constituye uno de los fundamentos que garantizan la ejecución del Sistema Nacional de Planeación democrática.

Este sistema de administración financiera consiste en subordinar la autorización de partidas presupuestales a la de programas de actividades, previamente autorizados por la autoridad adminis-

<sup>28</sup> Marcos Kaplan concibe a la planeación como el “conjunto de medios, mecanismos y procesos sociales por los cuales los sujetos, agentes, grupos, estructuras, comportamientos y movimientos, que constituyen la sociedad y contribuyen a modificarla y desarrollarla, son controlados de modo consciente e integrados en la totalidad, de modo tal que se pueda diseñar, dominar y conformar el porvenir de ésta en un sentido determinado”, en *Nuevo derecho constitucional mexicano*, México, Porrúa, 1983, pp. 145 y ss.

trativa competente (SPP), mismos que se encuadran dentro de las políticas, metas y objetivos del Plan Nacional de Desarrollo, así como de los demás programas que integran dicho sistema.<sup>29</sup>

A través del presupuesto por programas se trata de garantizar la eficaz utilización de los recursos financieros públicos, así como la dotación efectiva de estos mismos recursos al Plan y a los programas de desarrollo del gobierno federal; propiciando, de esta manera, el cumplimiento de los propósitos del desarrollo nacional que busca materializar el Sistema Nacional de Planeación.

Por otra parte, la congruencia global del proceso de planeación, programación y presupuestación, está asegurada, por la presencia del Ejecutivo de la Unión, quien, a través de la SPP, determina las políticas, estrategias, metas y objetivos de la planeación nacional.

En todo caso es conveniente señalar que si bien la congruencia general de este proceso administrativo, que finalmente es uno de los condicionantes de mayor importancia del conjunto de la actividad administrativa, está asegurada por la unidad de decisión que representa la responsabilidad del Ejecutivo de la Unión, el ejercicio de dicha función implica continuar con la tendencia de concentrar excesivamente atribuciones en torno de este poder federal.

Por ello, es importante anotar la necesidad de ampliar la participación, a nivel de la discusión, negociación, concertación, elaboración, control, seguimiento y evaluación del Plan y los programas del desarrollo, tanto del Poder Legislativo de la Federación como de los sectores social y privado.

Esta más amplia participación del Poder Legislativo se deberá traducir en la atribución de este órgano del Estado que reúne la

<sup>29</sup> En este sentido, el artículo 13 de la LPCGPF prescribe que "el gasto público federal se basará en presupuestos que se formularán con apoyo en programas que señalen objetivos, metas y unidades responsables de su ejecución...". Por su parte, el artículo 27 de la Ley de Planeación, estatuye: "Para la ejecución del Plan y los programas sectoriales, institucionales, regionales y especiales, las dependencias y entidades elaborarán programas anuales, que incluirán los aspectos administrativos y de política económica y social correspondientes. Estos programas anuales, que deberán ser congruentes entre sí, regirán, durante el año de que se trate, las actividades de la administración pública federal en su conjunto y servirán de base para la integración de los anteproyectos de presupuestos anuales que las propias dependencias y entidades deberán elaborar conforme a la legislación aplicable".

De esta manera se integran los programas operativos anuales (POA'S), que son la base de la elaboración del proyecto de iniciativa del decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación. Al mismo tiempo, el POA es el punto de enlace administrativo entre la planeación del desarrollo y la presupuestación de la actividad administrativa.

representación nacional, de aprobar el Plan Nacional de Desarrollo. Asimismo, en darle a la participación social que se desarrolla en los foros de consulta popular, una estructura orgánica permanente y un funcionamiento institucional que les permita asegurar que su participación se incorpore, efectivamente, en los instrumentos de planeación y que su acción no se limite a la mera presentación de propuestas y opiniones desarticuladas y aisladas, al momento de elaborar el Plan, sino que comprenda también a la de los programas, a su ejecución, evaluación, seguimiento y adecuación.

Satisfacer estas dos necesidades de participación política y social acercará al Sistema Nacional de Planeación al ideal democrático al que legítima y necesariamente aspira.

### c) Instrumentos de organización administrativa

Dentro de los instrumentos de organización administrativa de mayor importancia debemos incluir a los reglamentos interiores de cada una de las dependencias del Ejecutivo Federal.

El reglamento interior es el ordenamiento jurídico que expide el presidente de la República, con el propósito de determinar las atribuciones de cada una de las unidades administrativas en que está organizada cada dependencia, así como la forma en que los titulares de éstas podrán ser suplidos en sus ausencias.<sup>30</sup>

Por su parte, los titulares de las dependencias administrativas están obligados a elaborar y mandar publicar en el *Diario Oficial de la Federación*, los manuales de organización, de procedimientos y de servicios al público necesarios para el funcionamiento de sus dependencias. Dichos manuales deben contener información sobre la estructura orgánica de la dependencia y las funciones de sus unidades administrativas, así como sobre los sistemas de comunicación y coordinación y los principales procedimientos administrativos que operen en la propia dependencia.

Para el adecuado cumplimiento de sus responsabilidades, en materia de planeación, programación, presupuestación, informática y estadística; recursos humanos, recursos materiales, contabilidad, fiscalización y archivos, entre otros; las distintas dependencias deberán contar con las correspondientes unidades administrativas res-

<sup>30</sup> Cfr. artículo 18 de la LOAPF, asimismo, ver Osornio, C., Francisco Javier, "Reglamento interior", en *Diccionario jurídico mexicano*, 2a. ed., México, UNAM/Porrúa, 1988, t. IV.

ponsables de satisfacer las necesidades de estas actividades y servicios (artículo 20 de la LOAPF).

De esta manera, al interior de cada dependencia existen unidades administrativas responsables de fijar, de conformidad con las normas jurídicas aplicables y las instrucciones de cada titular, la política de la dependencia, en estos aspectos fundamentales de la organización administrativa.

Cabe señalar que la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos (LFRSP) dispone que la Secretaría de la Contraloría General de la Federación (SCGF) deberá nombrar un contralor interino en cada dependencia, con el propósito de desarrollar las funciones correspondientes, así como de mantener informada permanentemente a aquella dependencia de los resultados de gestión administrativa de la secretaría o departamento de Estado en el cual actúe.

#### *d) Mecanismos de coordinación entre tres niveles de gobierno*

La acción administrativa de las unidades centrales debe circunscribirse exclusivamente al ámbito federal, pues de otra forma se correría el riesgo de infringir la soberanía de los estados.

Sin embargo, la acción administrativa requiere, con frecuencia, de mecanismos de coordinación y concertación de acciones entre las distintas dependencias y entidades de la administración federal, con las de los estados y municipios.

Una gran parte de la acción de la administración pública federal se materializa en territorio de las entidades federativas y, desde luego, de algún municipio o, bien del Distrito Federal. Asimismo, es frecuente la realización de proyectos conjuntos entre la Federación y los estados y municipios, exclusivamente, entre los dos primeros; o bien también existen casos en los que los estados o los municipios solicitan apoyo técnico, humano o financiero para poder realizar algún proyecto en favor del desarrollo de su localidad.

En todos estos casos es importante que tanto la Federación como los estados y los municipios cuenten con un panorama claro, detallado y sistemático, del tipo de acciones que otro nivel de gobierno desarrolla en su territorio, saber a través de qué áreas o dependencias se llevan a cabo, así como conocer con qué recursos y con qué propósitos se desarrolla la actividad de otra dependencia o entidad, en su jurisdicción.

Con el objetivo de sistematizar y optimizar este tipo de acciones, desde 1977 el gobierno federal propuso a los gobiernos de estados y municipios celebrar convenios de coordinación con el propósito de integrar, en un solo instrumento administrativo, el conjunto de acciones, proyectos y recursos que se destinarían a cada entidad federativa, de manera conjunta o coordinada entre la Federación y los otros dos niveles de gobierno.

Este instrumento de coordinación evolucionó para convertirse, bajo la administración del presidente Miguel de la Madrid, en el Convenio Único de Desarrollo.

Bajo esta misma administración se incorporó este convenio al esquema de operación del Sistema Nacional de Planeación (SNP), con el mérito de incorporar estas importantes acciones a los objetivos y políticas de la planeación nacional del desarrollo.

En este sentido, el artículo 26 constitucional faculta al Ejecutivo de la Unión para que, de conformidad con los requisitos y procedimientos establecidos por la ley (en este caso la Ley de Planeación, LP), "coordine, mediante convenios con las entidades federativas" las acciones a realizar para la elaboración y ejecución del plan y los programas de desarrollo.<sup>31</sup>

Los Convenios Únicos de Desarrollo son los instrumentos que contienen los acuerdos que celebra el Ejecutivo de la Unión con todos y cada uno de los gobiernos de los estados, con el propósito de integrar, en un solo instrumento, el conjunto de acciones que la administración pública federal (centralizada y paraestatal) realizará en el territorio de la entidad federativa correspondiente, en favor del desarrollo local y en el marco de la planeación nacional del desarrollo.

En este Convenio se incluye la asesoría técnica, el apoyo con recursos humanos, así como la transferencia de recursos presupuestales de la Federación, en favor de proyectos estatales de desarrollo, que administran directamente los gobiernos locales. Como se podrá observar, el instrumento de la coordinación reviste la mayor importancia para el desarrollo estatal.

<sup>31</sup> En este sentido, el artículo 33 de la LP establece que "El Ejecutivo Federal podrá convenir con los gobiernos de las entidades federativas, satisfaciendo las formalidades que en cada caso procedan, la coordinación que se requiera a efecto de que dichos gobiernos participen en la planeación nacional del desarrollo: coadyuven, en el ámbito de sus respectivas jurisdicciones, a la consecución de los objetivos de la planeación nacional, y los estados se planeen de manera conjunta. En todos los casos se deberá considerar la participación que corresponda a los municipios. En el mismo sentido, ver artículo 22 de la LOAPF.

Cabe subrayar que esta coordinación de acciones cobra forma jurídica a través de un Convenio, dada la necesidad de asegurar el respeto de los ámbitos competenciales de los distintos niveles de gobierno. El Convenio, como un acuerdo libre de voluntades para crear, transferir, modificar o extinguir derechos y obligaciones entre las partes, asegura el respeto a la integridad competencial de los niveles de gobierno que en él participan.

De esta manera, no opera ninguna transferencia de facultades, o su invasión, por otro nivel de autoridad; sin embargo, sí se permite la acción conjunta de los distintos niveles de gobierno.

Por este conducto se avanza en la construcción de lo que algunos autores han dado en llamar el "federalismo cooperativo", mismo que no está exento de riesgos y de críticas, como es por ejemplo, el caso del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal que, con frecuencia, limita la capacidad de los estados para recaudar sus propios impuestos, y de esta manera impide fortalecer sus respectivas haciendas.

#### e) Control interorgánico de la acción administrativa

La acción administrativa no es arbitraria ni discrecional. Su realización se debe ajustar estrictamente al marco jurídico que la rige y, con el propósito de garantizar este apego, así como la eficacia e idoneidad de su desarrollo, está sujeta a dos tipos de controles: uno administrativo y otro legislativo.

El primero de estos controles opera al interior de la estructura y el funcionamiento administrativo se presenta en dos niveles diferentes: el interno y el externo.

El control administrativo interno es aquel que opera al interior de cada dependencia y entidad de la administración pública federal y está a cargo de la contraloría interna de cada una de ellas.

El control administrativo externo es el que se ejerce desde la Secretaría de la Contraloría General de la Federación (SCGF), hacia el interior de cada dependencia y entidad.<sup>32</sup>

<sup>32</sup> El artículo 32 bis de la LOAPF encarga a la SCGF, entre otras, de las siguientes funciones:

"X. Designar a los auditores externos de las entidades y normar y controlar su actividad;

"XI. Proponer la designación de comisarios o sus equivalentes en los órganos de vigilancia en los consejos o juntas de gobierno y administración de las entidades de la administración pública paraestatal;