

Capítulo IV

TERCERA ETAPA FUNCIONES DE ESTADO DE SERVICIO O BIENESTAR (1910-1958)

CAPÍTULO IV TERCERA ETAPA FUNCIONES DE ESTADO DE SERVICIO O BIENESTAR (1910-1958)

1. La Revolución de 1910

Ante el fraude electoral cometido por la administración de Porfirio Díaz en las elecciones realizadas en 1910, Francisco I. Madero, candidato a la Presidencia de la República por el Partido Antireelecciónista, convocó a una nueva revolución armada, con el propósito de desconocer la legitimidad del régimen del Gral. Díaz, al cual consideraba fraudulento a partir de esa fecha.

En el “Plan de San Luis”, Madero convocó al pueblo a levantarse en armas contra “el Dictador” el 20 de noviembre de 1910, y durante el lapso entre el 20 de noviembre a la firma de los Tratados de Ciudad Juárez el 21 de mayo de 1911, por medio de los cuales se acordó la renuncia de Porfirio Díaz a la Presidencia de la República así como la convocatoria a nuevas elecciones para finales de ese año, Francisco I. Madero, en su calidad de “Jefe de la Revolución”, estableció un *gobierno provisional*, apoyado por “un gabinete” integrado por el Dr. Francisco Vázquez Gómez, en la cartera de Relaciones; el Lic. Federico González Garza, en Gobernación; el Lic. José María Pino Suárez, en Justicia; el Ing. Manuel Bonilla, en Comunicaciones; y Venustiano Carranza encargado de los asuntos de Guerra y Marina.

Como se acordó al firmar los Tratados de Ciudad Juárez, Francisco León de la Barra, quien hasta esa fecha ocupaba la Secretaría de Relaciones Exteriores en el gobierno de Porfirio Díaz, ocupó la Presidencia interina del 25 de mayo de 1911 al 6 de noviembre de 1911, lapso durante el cual subsistió la estructura orgánica de ocho secretarías, establecida por el gobierno de Porfirio Díaz en 1905.

1.1 La breve Presidencia de Francisco I. Madero (1911-1913)

Después de triunfar apabullantemente en las primeras elecciones democráticas de las últimas tres décadas, Francisco I. Madero finalmente tomó posesión de la Presidencia el 6 de noviembre de 1911. Y si bien conservó las mismas ocho dependencias del Ejecutivo durante su breve presidencia de escasos dos años, hasta que fue arteramente asesinado por órdenes de Victoriano Huerta, Francisco I. Madero promovió ante el Congreso de la Unión la creación de “una oficina denominada Departamento del Trabajo” dentro de la Secretaría de Fomento, para “*procurar el arreglo equitativo en los casos de conflictos entre los empresarios y trabajadores y servir de árbitro en sus diferencias, siempre que así se lo soliciten los interesados*”.

El decreto de creación de este “Departamento del Trabajo” dentro de la Secretaría de Fomento le asignaba las siguientes funciones:

“Reunir, ordenar y publicar datos é informes relacionados con el trabajo en toda la República;

“Servir de intermediario en todos los contratos entre braceros y empresarios, cuando los interesados lo soliciten;

“Procurar facilidades en el transporte de los obreros á las localidades á donde fueren contratados, y

“Procurar el arreglo equitativo en los casos de conflicto entre empresarios y trabajadores, y servir de árbitro en sus diferencias, siempre que así lo soliciten los interesados”.

El Art. 3º de dicho decreto establecía que “*los datos e informaciones relacionados con el trabajo* se darán a conocer periódicamente en una publicación consagrada a este objeto; la cual se distribuirá profusamente entre los particulares o empresas, negociaciones, cámaras de comercio, agricultura e industria, autoridades, etc., así como entre los centros interesados en estas noticias, tanto nacionales como extranjeros”. Y el Artículo 4º señalaba que el Congreso de la Unión autorizaba al Presidente de la República “para expedir el reglamento de esta ley”, así como para “ampliar el Presupuesto de Egresos en su ramo octavo”, a fin de sufragar los gastos que ocasionase el establecimiento de esta nueva oficina gubernamental, por un monto de \$46,317.

1.2 El Golpe de Estado de Victoriano Huerta y la insurrección en su contra encabezada por Carranza (1913-1916)

En febrero de 1913, en los días que se conocen como “la Decena Trágica”, el Gral. Victoriano Huerta hizo prisioneros al Presidente Madero y al Vice Presidente Pino Suárez, y les obligó a presentar sus renuncias, ofreciéndoles a cambio salvar sus vidas. Sin embargo, los mandó asesinar después de haber pretendido “legitimar” formalmente su ascenso a la presidencia mediante su previo nombramiento como Secretario de Gobernación por parte de Pedro Lascuráin, quien había sido “designado por el Senado” como Presidente Provisional después de la “renuncia forzada” exigida a Madero, para, a su vez, renunciar ignominiosamente a dicho cargo 45 minutos más tarde, para que así Huerta pudiese ser “designado por el Senado” como nuevo Presidente Provisional de la República.

Al momento de recibir el telegrama que Victoriano Huerta le envió para comunicarle “su designación como Presidente por el Senado de la República”, Venustiano Carranza, en su calidad de Gobernador Constitucional del Estado de Coahuila, tomó la decisión de no reconocer tal designación, argumentando que “el Senado no tenía facultades para

hacerla” (cabe recordar que Carranza había sido Senador por su Estado natal), y solicitó al Congreso de Coahuila autorización para desconocer la “pretendida legalidad de dicho acto”, y convocar a otros gobiernos estatales a hacer lo mismo. Habiendo obtenido la autorización del Congreso Estatal, Carranza se levantó en armas en contra del gobierno “espúro” de Victoriano Huerta y, con base en el “Plan de Guadalupe”, en el cual se le designaba como “Primer Jefe del Ejército Constitucionalista y encargado del Poder Ejecutivo” en tanto se reestableciera la vigencia de la Constitución de 1857 en el territorio nacional, se lanzó a procurar la derrota militar de las fuerzas que apoyaban a Victoriano Huerta.

Una vez más se presentaba en México la existencia simultánea de dos pretendidos gobiernos “legítimos”, el encabezado “legalmente” por el asesino del Presidente Madero, y el que tenía al frente al gobernador constitucional del Estado de Coahuila, cuyo Congreso local lo había autorizado a “desconocer la legalidad del gobierno encabezado por Huerta” y enfrentarse al usurpador para re establecer la vigencia de la Constitución de 1857.

Por lo que se refiere al gobierno encabezado por Venustiano Carranza en su calidad de “*Primer Jefe del Ejército Constitucionalista encargado del Poder Ejecutivo*”, el 3 de diciembre de 1913, en su cuartel general ubicado entonces en Hermosillo, Sonora, publicó un Decreto en el que señalaba que “*considerando que la mayor parte del territorio nacional se encuentra bajo el dominio de las fuerzas a mi mando y que por ese motivo es necesario organizar el despacho en todos los ramos de la Administración Pública*, he resuelto la creación de ocho secretarías adscritas a la Jefatura a mi cargo”.

Secretaría de Relaciones Exteriores;
Secretaría de Gobernación;
Secretaría de Justicia;
Secretaría de Instrucción Pública y Bellas Artes;
Secretaría de Fomento;
Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas;
Secretaría de Hacienda, Crédito Público y Comercio, y
Secretaría de Guerra y Marina.
(Ver **Anexo IX**).

En este trabajo, como ya se hizo en los casos análogos, se consignará la estructura orgánica con que contaron, durante el lapso que duró su enfrentamiento, tanto el gobierno pretendidamente legal de Victoriano Huerta, quien se ostentaba como “Presidente Interino Constitucional”, como el gobierno de Venustiano Carranza, en su calidad de “encargado del Poder Ejecutivo de la Unión”, con base en el Plan de Guadalupe, establecido para explicar al pueblo su lucha por “el retorno a la legalidad constitucional violentada por el “golpe de estado” perpetrado contra el Presidente Madero, precisamente por el encargado de defender la integridad de la institución presidencial.

El gobierno “ilegal” de Victoriano Huerta tuvo una duración de poco más de un año, desde su “toma de posesión”, el 19 de febrero de 1913, hasta su renuncia el 5 de agosto de 1914, y su consecuente salida del país. Carranza, en cambio, ocupó la Presidencia interina de la República en su calidad de “Primer Jefe del Ejército Constitucionalista”, hasta 1917, de acuerdo a lo establecido en el Plan de Guadalupe, proclamado el 26 de marzo de 1913. Cabe señalar que el gobierno encabezado por Carranza coexistió territorialmente en el país, primero, con el gobierno presidido “ilegalmente” por Victoriano Huerta (de marzo de 1913 a mediados de 1916), y tras la “renuncia” de éste a la Presidencia, tuvo que enfrentarse militarmente también con quienes apoyaron a los tres sucesivos “Presidentes Provisionales” designados por la “Suprema Convención de Aguascalientes”, la cual pretendió desconocer la legitimidad del gobierno “constitucionalista” de Carranza, desde finales de 1914 hasta finales de 1916.⁵³

Por lo que toca al gobierno encabezado por Victoriano Huerta (19/II/1913 - 5/VII/1914) cabe señalar que, el 19 de enero de 1914, en su calidad de “Presidente Interino Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos”, publicó un decreto que ordenaba que las funciones que hasta esa fecha había tenido a su cargo la Dirección de Obras Públicas de la Secretaría de Gobernación (con base en el decreto del 13 de mayo de 1891), fuesen transferidas a la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas.

En el texto del decreto se ordenaba que, a partir de esa fecha, a dicha Secretaría correspondía hacerse cargo de:

“Correos interiores; vías marítimas de comunicación o vapores-correos; Unión Postal Universal; telégrafos; teléfonos; ferrocarriles; obras en los puertos; faros; monumentos públicos y obras de utilidad y ornato; obras públicas del Distrito Federal; carreteras, calzadas, puertos, ríos, puentes, lagos y canales; Conserjería y obras en los Palacios Nacional y de Chapultepec; y desagüe del Valle de México”.

Un mes después, el 17 de febrero de 1914, el gobierno de Victoriano Huerta decretó la división de las funciones de la Secretaría de Fomento, Colonización e Industria entre dos nuevas dependencias, que llevarían los nombres de Secretaría de Agricultura y Colonización, por un lado, y de Secretaría de Industria y Comercio, por el otro. Las funciones atribuidas específicamente a cada una de ellas, así como a las modificaciones que dicha reforma implicó con respecto a las atribuciones que tenía a su cargo la Secretaría de Hacienda y Crédito Público se describen en el **Anexo X**.

⁵³ Eulalio Gutiérrez (5/XI/1914-16/I/1915); Roque González Garza (16/I/1915-10/VI/1915); Francisco Lagos Cházaro (10/VI/1915-26/XI/1916).

De esta forma, la estructura orgánica del gobierno federal encabezado por Victoriano Huerta en su calidad de “Presidente Interino Constitucional” quedó constituida, a partir del 19 de enero de 1914, por nueve dependencias con la denominación siguiente:

“Secretaría de Relaciones Exteriores;
Secretaría de Gobernación;
Secretaría de Justicia;
Secretaría de Instrucción Pública y Bellas Artes;
Secretaría de Industria y Comercio;
Secretaría de Agricultura y Colonización;
Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas;
Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y
Secretaría de Guerra y Marina”.

1.3 La Constitución de 1917 y el nuevo modelo de estructura orgánica de apoyo al Ejecutivo Federal

Una vez vencidas las fuerzas armadas que apoyaban a Victoriano Huerta, y posteriormente las de Zapata y Villa que secundaban a los tres sucesivos Presidentes designados por la “Soberana Convención” de Aguascalientes, Venustiano Carranza convocó a un Congreso Constituyente para reformar la Carta de 1857, el cual se reunió en Querétaro de diciembre de 1916 a principios de febrero de 1917. La que desde entonces se conoce como Constitución Política de 1917, continúa vigente hasta el momento de escribir estas líneas, y ha sido sin duda la de más larga duración en la historia jurídico administrativa de México a partir del inicio de su vida independiente.

En la parte que se refiere a la estructura orgánica del Ejecutivo Federal, el texto promulgado originalmente el 5 de febrero de 1917 contenía datos muy importantes para el estudio de la evolución de la administración pública centralizada de nuestro país, pues, con esa fecha, apareció por vez primera en la historia del derecho constitucional y administrativo de México la nueva figura de los “Departamentos Administrativos”, como dependencias adscritas directamente al Presidente de la República. En virtud de que a lo largo de los noventa años que permaneció vigente este tipo de dependencias en la legislación federal mexicana, su función y características jurídico políticas fueron evolucionando gradualmente, ya que pasaron de ser oficinas de apoyo técnico del Presidente a dependencias similares en todo, salvo en el nombre, a las tradicionales “secretarías del despacho” existentes desde 1821, valdrá la pena analizar su origen y evolución con algo de detalle.

Cabe señalar que, si sólo se parte del texto del Artículo 90 de la Constitución tal y como fue aprobado por el pleno de la asamblea constituyente en diciembre de 1916, no parece existir base legal alguna para la creación de este nuevo tipo de dependencias como lo hizo Venustiano Carranza, no en una sino hasta en dos ocasiones distintas en 1917 (en

abril y en diciembre), año en que fue promulgada la Constitución que, supuestamente, debía haberles servido de fundamento jurídico. Dicho texto, en su versión original, decía lo siguiente:

“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”.

De la lectura de este texto no parecería haber la posibilidad de fundamentar legalmente ningún otro tipo de dependencia directa del Presidente para auxiliarlo en “el despacho de los negocios del orden administrativo de la Federación”, que no fueran las tradicionales “secretarías del despacho”. Es más, parecería que por fin se habría corregido el error que se viene arrastrando desde 1821 de llamar incorrectamente a estas dependencias “secretarías de Estado y del despacho”.

Si además se confronta el texto de este Artículo 90 con el del artículo inmediato anterior, el 89, que se refiere a “las facultades y obligaciones del presidente”, se verá que entre éstas se encuentra la de:

“II. Nombrar y remover libremente a los secretarios del Despacho, al procurador general de la República, al gobernador del Distrito Federal y a los gobernadores de los Territorios, al procurador general de Justicia del Distrito y Territorios; remover a los agentes diplomáticos y empleados superiores de Hacienda (QUE REQUIEREN DE APROBACIÓN POR PARTE DEL SENADO, COMO LO SEÑALAN A CONTINUACIÓN LAS FRACCIONES III, IV Y V DEL MISMO ARTÍCULO) y nombrar y remover libremente a los demás empleados de la Unión, cuyo nombramiento o remoción no esté determinado de otro modo en la Constitución o en las leyes”.

Tampoco en este caso existe mención alguna que sirva para la creación de un nuevo tipo de dependencias como las que estableció Venustiano Carranza dos meses después... Es más, en el Art. 91 se dice que “Para ser secretario del Despacho se requiere ser mexicano por nacimiento, estar en ejercicio de sus derechos y tener treinta años cumplidos”. Por todo lo anterior, parecería que en el proyecto de reformas a la Constitución de 1857 enviado al Congreso por Carranza, se subsanaba al fin la incorrecta mención a los “secretarios de Estado y del despacho”, que ya se mencionó.

Pero lamentablemente no fue así, ya que en el Art. 93 si bien su texto al inicio dice que “*Los secretarios del Despacho, luego que esté abierto el período de sesiones ordinarias, darán cuenta del estado que guardan sus respectivos ramos*”, vuelve a aparecer el error de usar indistintamente la designación de “secretario de Estado” o “Secretario del Despacho”, pues el texto del Artículo 93 dice a continuación: “*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*”. (Parecería que habría

que esperar a otra ocasión para subsanar esta práctica incorrecta). Como se advierte, tampoco en el Art. 93 existe mención alguna a los “misteriosos” departamentos administrativos que aparecerían por vez primera en las dos Leyes de Secretarías que Carranza promovería en 1917.

Para no agotar la paciencia del lector, cabe señalar que tal referencia aparece finalmente en el texto del Artículo 92, sólo que no de una manera directa, ya que sólo se refiere a la diferencia entre la obligación que tiene el Presidente de “recabar la firma del Secretario del Despacho encargado del ramo a que el asunto corresponda”, pues “sin este requisito... los reglamentos, decretos u órdenes del Presidente no serán obedecidos”, y la no necesidad de hacer lo mismo con “los reglamentos, decretos u órdenes del Presidente relativos al Gobierno del Distrito Federal y a los Departamentos Administrativos, (los cuales) serán enviados directamente por el Presidente al Gobernador del Distrito y al Jefe de Departamento respectivo”.

Este es el único dato que ofrece expresamente la lectura del texto original de la Constitución de 1917 con respecto a la naturaleza jurídico administrativa de este nuevo tipo de dependencias directas del Ejecutivo Federal. Pero ello sólo permite saber que los Departamentos Administrativos son diferentes de las Secretarías del Despacho o de Estado, en tanto que el Presidente no requiere que sus titulares (los Jefes de Departamento) “refrenden con su firma los reglamentos, decretos y órdenes que éste les envíe para que sean obligatorios”, así como que no tendrán la obligación (y la responsabilidad política) de “acudir ante el Congreso a dar cuenta del estado que guardan sus respectivos ramos” o ante “cualquiera de las Cámaras, si estas los citan para que informen, cuando se discuta una ley o se estudie un negocio relativo a su” Departamento.

No queda claro por tanto si Carranza tuvo o no la intención de crear este nuevo tipo de dependencias del Ejecutivo Federal, pues en la “Exposición de Motivos” del Proyecto de Reformas que el propio Carranza envió al Congreso Constituyente en 1916, no aparece nada al respecto. Donde surge su mención por vez primera es en la “Exposición de Motivos” de la 2^a. Comisión de Constitución, revisora de dicho Proyecto (que estuvo integrada por los Diputados Constituyentes Heriberto Jara, Hilario Medina, Arturo Méndez y Arturo Machorro y Narváez, quien la presidió), que acompañó el dictamen para modificar el texto original remitido por Carranza. Este dictamen, si bien fue suscrito por la mayoría de sus integrantes, no estuvo secundado por el Presidente de dicha Comisión, quien emitió un voto particular para formular una propuesta distinta a la acordada por la mayoría.

En la “Exposición de Motivos” presentada por la mayoría de los integrantes de la 2^a Comisión de Constitución revisora del Proyecto enviado por Carranza se dice:

“Para el desempeño de las labores del ejecutivo, necesita éste de diversos órganos que se entiendan cada uno con los diversos ramos de la administración. Estos órganos del

Poder Ejecutivo son de dos clases, según la doble función de dicho poder, el cual ejerce atribuciones meramente políticas, como cuando convoca 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, de telégrafos, de *salubridad*, la educación popular, que por régimen federal depende sólo del ejecutivo de la Unión en lo relativo al distrito y territorios.

“De este doble punto de vista resultan dos grupos de órganos del ejecutivo y son unos aquellos que ejercen atribuciones meramente políticas o, cuando menos, a la vez políticas y administrativas; son los otros los que administran un servicio público que en su funcionamiento nada tiene que ver con la política y, más todavía, es muy pernicioso que la política se mezcle en otros 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; cuando la política se mezcla en estos asuntos, desde el alto personal de los servicios públicos, que no se escoge ya según la competencia, sino según sus relaciones políticas, hasta el funcionamiento mismo del sistema administrativo ofrece grandes dificultades”.

“Al grupo de los 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... Al segundo grupo de órganos del ejecutivo, es decir, 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;⁵⁴ el presidente, que tiene facultad de nombrarlos, queda con el derecho de calificar sus aptitudes, que deben ser principalmente de *carácter profesional y técnico*”⁵⁵.

El texto del dictamen de la 2^a Comisión de Constitución proponía la siguiente reforma:

“Artículo 90.- Para el Despacho de los negocios de competencia del Poder Ejecutivo, habrá las siguientes Secretarías:

de Estado;
de Hacienda y Crédito Público;
de Tierras y Aguas, Colonización e Inmigración;

⁵⁴ Los Secretarios del Despacho debían tener 30 años de edad.

⁵⁵ Diario de los Debates del Constituyente, 45 sesión, celebrada el 16 de enero de 1917. Tomo II, pág. 473 y ss.

de Trabajo, Industria y Comercio;
de Comunicaciones y Obras Públicas;
de Guerra, y
de Marina.

“Habrá también departamentos administrativos dependientes directamente del presidente, para los ramos de correos y telégrafos, de *salubridad general e instrucción pública*, y los demás que los requieran”.

“La ley determinará la distribución de los negocios, tanto con relación a las secretarías, como de los departamentos administrativos, tomando los negocios de que deban ocuparse de los que hayan quedado al conocimiento de las secretarías”.

Y con respecto al Artículo 92, la 2^a. Comisión dictaminadora proponía la siguiente redacción:

“Artículo 92.- Todos los reglamentos, decretos y órdenes del presidente, deberán ir firmados por el *secretario de Despacho encargado del ramo a que el asunto corresponda, y sin estos requisitos 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 de departamento* respectivo”.

Ahora ya se está en condiciones de afirmar que “los padres” de los nuevos “departamentos administrativos”, fueron los integrantes de “la mayoría” de esta 2^a Comisión de Constitución, *dictaminadora del proyecto de reformas enviado por Carranza* (Heriberto Jara, Hilario Medina y Arturo Méndez), pues ellos son los que históricamente “dieron la cara” y se hicieron públicamente responsables de “la paternidad” de la idea.

Ahora conviene analizar el “Voto particular” del Presidente de dicha Comisión, el diputado Paulino Machorro y Narváez, quien, por su parte expuso lo siguiente:

“*El subscripto, de acuerdo con el dictamen de la mayoría de la Comisión, por contener la expresión de ideas cuya práctica hará estable al Gobierno en nuestro país desde el punto de vista político, ha tenido la pena de discrepar de la opinión de dicha mayoría en el punto relativo a secretarías de Estado y departamentos administrativos; aunque esto no en cuanto al fondo, sino simplemente en cuanto a la forma de presentar el proyecto relativo, porque el subscripto opina que no debe ser un proyecto constitucional el que determine el número y denominación de las secretarías y departamentos.*

“*Seguramente, como satisfacción a una necesidad política, será suprimida la Secretaría de Justicia, y la de Instrucción pasará de Secretaría de Estado a Departamento Administrativo, por no justificarse su carácter legal de institución general, que en*

realidad no tiene". (SE DECÍA QUE CARRANZA, QUIEN HABÍA SIDO PRESIDENTE MUNICIPAL DE CUATRO CIÉNEGAS EN DOS OCASIONES, ERA DE LA OPINIÓN QUE LA INSTRUCCIÓN PRIMARIA DEBÍA SER RESPONSABILIDAD DEL ORDEN MUNICIPAL Y NO DEL FEDERAL, COMO ERA LA OPINIÓN DE JUSTO SIERRA, CUANDO FUE SECRETARIO DE INSTRUCCIÓN PÚBLICA EN EL ÚLTIMO GOBIERNO DE PORFIRIO DÍAZ). "Otros ramos, como correos y telégrafos, la salubridad general y algún otro, tal vez exijan ser desligados de la política, haciendo a su personal directivo independiente de las secretarías de Estado; pero ha parecido más conveniente dejar todo esto a una Ley Orgánica, la cual, por la facilidad relativa a su expedición y, en su caso, de modificación, es más adaptable a las necesidades públicas en un momento dado....no es prudente hacer constitucional una división del trabajo que, por su naturaleza misma, no puede ser definitiva. La Constitución sólo debe fijar los lineamientos generales".

"Por lo expuesto, me honro en proponer a la aprobación de esta Honorable Asamblea el artículo 90 en los siguientes términos:

"Artículo 90.- Para el despacho de los negocios del Poder Ejecutivo habrá las secretarías de estado. Habrá también departamentos administrativos, dependientes directamente del presidente, para los ramos que así lo requieran.

"La ley determinará el número y denominación de las secretarías y departamentos administrativos y la distribución de los negocios, tanto en aquellas como entre éstos; podrán crearse nuevos departamentos administrativos, tomando los negocios de que deban ocuparse de los que están al conocimiento de las secretarías".

A fin de no extender demasiado este análisis, no se reproducen aquí los interesantísimos debates que al respecto se sucedieron entre el Presidente de la Comisión y la mayoría de sus integrantes.⁵⁶ Lo relevante resulta que, por motivos que no quedan muy claros, la Asamblea decidió no aceptar el dictamen de la mayoría de la Comisión revisora, ni tampoco la propuesta conciliatoria contenida en el Voto Particular del Presidente de la misma, sino que, por unanimidad, se aceptó la sugerencia del Diputado Félix F. Palavicini, de aprobar la *propuesta original* de dicho artículo enviada por Carranza al Congreso Constituyente, en la cual no se mencionaba a los *departamentos administrativos*, y cuyo texto era el siguiente:

"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".

⁵⁶ Quien esté interesado en conocer al detalle lo que allí se discutió puede encontrarlo en el Diario de los Debates del Constituyente de 1917, Tomo II, págs. 348 a 464.

Sin embargo, como el Artículo 92 fue votado en fecha distinta al día en que se aprobó el texto del Artículo 90, la Asamblea Constituyente sí aprobó la redacción propuesta por la 2^a Comisión Dictaminadora para el artículo 92, por lo cual en su texto sí se menciona a los Departamentos Administrativos, pero sólo para diferenciarlos de las Secretarías del Despacho, al señalar que “los Jefes de Departamento” no tendrán la obligación de refrendar “los reglamentos, decretos y órdenes del Presidente para que sean obligatorios”, y que éste se los enviará directamente.

Adicionalmente, cabe destacar que el Departamento de Salubridad, propuesto en el proyecto de la mayoría de la 2^a Comisión de Constitución, si bien no fue aprobado como parte de la estructura orgánica del Ejecutivo en los términos que ésta lo propuso en el dictamen del Artículo 90, sí apareció incluido en el texto del Art. 73, Fracción XVI, sección 2^a, que señala:

“En caso de epidemias de carácter grave o peligro de invasión de enfermedades exóticas en el país, el Departamento de Salubridad tendrá obligación de dictar inmediatamente las medidas preventivas indispensables, a reserva de ser después sancionadas por el presidente de la República”.

De esta manera, al menos un departamento administrativo, el de Salubridad, quedó incluido en el nuevo texto constitucional de 1917, y con ello pudo servir de base legal para la creación de otros “departamentos” similares.

Si Carranza estuvo o no detrás de la propuesta de dictamen que modificaba al Artículo 90 que él mismo había enviado a consideración del Congreso Constituyente, es algo que siempre estará sujeto a debate por los estudiosos de la administración pública en México. Lo cierto es que, habiendo compartido o no la paternidad de la figura de los nuevos “Departamentos Administrativos”, Carranza decidió incluirlos en las dos Leyes de Secretarías de Estado que promulgó en abril y diciembre de ese mismo año, como se verá a continuación.

1.4 Las dos “Leyes de Secretarías de Estado” promulgadas por Carranza en 1917, base del modelo de estructura orgánica de la Administración Pública centralizada hasta el 2006

La primera “Ley de Secretarías de Estado” fue la decretada por Carranza el 14 de abril de 1917, todavía en su calidad de “*Primer Jefe del Ejército Constitucionalista y Encargado del Poder Ejecutivo de la Unión*”, a efecto de que “quien resultara electo” en los comicios presidenciales programados para celebrarse en mayo (en cumplimiento del Artículo 6º del Plan de Guadalupe de 1913⁵⁷), “pudiese contar con una estructura de

⁵⁷ Artículo 6º. “El Presidente interino de la república convocará a elecciones generales tan luego como se haya consolidado la paz, entregando el Poder al ciudadano que hubiera sido electo”.

apoyo administrativa adecuada, entretanto se (expedía) la *ley orgánica* del Artículo 90”. En este decreto, Carranza expuso como motivos para su creación, que los tres “Departamentos administrativos” que en esa fecha se establecían, tendrían por finalidad “*apoyar técnicamente* las tareas administrativas a cargo del Presidente de la República, con un carácter distinto al *político administrativo* de las Secretarías de Estado”. Resulta notable la coincidencia que existe en la “Exposición de Motivos” utilizada por Carranza para decretar esta primera “Ley de Secretarías de Estado” y la empleada por los integrantes de la 2^a Comisión de Constitución, apenas tres meses atrás, en su “dictamen” modificatorio del Artículo 90 propuesto al Congreso Constituyente por Venustiano Carranza; cuyo texto, como ya se explicó, fue desechado por la Asamblea, a petición del Diputado Félix F. Palavicini, un constituyente muy cercano al “Primer Jefe”. Sin embargo, el problema de la base jurídica para la creación de los nuevos *Departamentos* estuvo sin duda en la mente de Venustiano Carranza, como lo demuestra el hecho de que el fundamento legal que el “Primer Jefe del Ejército Constitucionalista” utilizó para su creación fue el texto del Artículo 92, del cual la Ley de Secretarías de Estado sería la disposición “Reglamentaria”, y no el texto del Artículo 90, el cual no mencionaba para nada a la nueva figura de los “departamentos”.

Los Departamentos Administrativos que se crearon con base en la nueva Constitución fueron el Judicial y el Universitario y de Bellas Artes (que sustituyeron respectivamente a la Secretaría de Justicia y a la Secretaría de Instrucción Pública y Bellas Artes, “suprimidas” en el Artículo 14 Transitorio de la Constitución), así como el Departamento de Salubridad, al que, como ya se dijo, hacía referencia expresa la propia Constitución de 1917 en su Artículo 73, Fracción XVI, sección 1^a.⁵⁸

Fue también en esta “Ley de Secretarías de Estado” que, por primera y única vez en la historia de la administración pública federal mexicana, se creó una Secretaría de Estado con ese nombre específico, (similar a la “*Secretaría de Estado*” a la que hacía referencia el Título IV de la Constitución de Cádiz de 1812,⁵⁹ así como al “*Departamento de Estado*” de la “*rama Ejecutiva*” del Gobierno de los Estados Unidos de América), para agrupar las funciones anteriormente encomendadas a las Secretaría de Gobernación y a la Secretaría de Relaciones Exteriores. De esta suerte se elevó a nueve el número de dependencias directas del Ejecutivo Federal, cuyas funciones quedaron señaladas en la referida ley.

⁵⁸ A pesar del planteamiento del Diputado Constituyente Machorro en el sentido de que no debería establecerse en el texto constitucional la estructura orgánica del Ejecutivo Federal, a través de su inserción en diversos artículos de la Constitución, algunas Secretarías y Departamentos Administrativos lograron adquirir desde entonces carta de naturaleza jurídica en nuestra administración pública, como fue el caso de la Secretaría de Relaciones Exteriores en el Artículo 30, Fracción I, y en el mismo Artículo 30, Fracción II, sección “b”.

⁵⁹ Ver nota 27, pág. 36.

Secretaría de Estado;
Secretaría de Hacienda y Crédito Público;
Secretaría de Guerra y Marina;
Secretaría de Comunicaciones;
Secretaría de Fomento;
Secretaría de Industria y Comercio;
Departamento Judicial;
Departamento Universitario y de Bellas Artes, y
Departamento de Salubridad Pública.
(Ver Anexo XI)

En opinión de quien esto escribe, detrás de las reestructuraciones orgánicas que esta novedosa Ley de Secretarías de Estado expedida por Carranza en 1917, existía sin duda el intento de llevar al cabo no sólo una *reforma administrativa* sino también una *Reforma del Estado*, tendiente a fortalecer la división de poderes entre los tres órganos de gobierno del orden federal. Por lo menos así parece desprenderse de la reubicación que se hacía en este decreto de los Tribunales de Circuito y los Juzgados de Distrito, que pasaron a ser responsabilidad del Poder Judicial de la Federación, así como la decisión de encargar a los Ayuntamientos “el nombramiento de los jueces auxiliares, de paz, menores y correccionales, los cuales deberían ahora sufragar los emolumentos de estos funcionarios y los gastos que originen”.

También pareciera ser un intento de *Reforma del Estado* haber hecho depender de “los Ayuntamientos del lugar de su ubicación, las escuelas de instrucción primaria elemental y superior que en el Distrito y Territorios Federales dependían, en el gobierno de Porfirio Díaz, de la Secretaría de Instrucción Pública”. Como ya se señaló, Venustiano Carranza había sido dos veces Presidente Municipal de Cuatro Ciénegas, Coahuila, y sin duda en aquellas ocasiones debió reflexionar sobre la pertinencia de ubicar la responsabilidad de impartir educación primaria en el orden municipal de gobierno, como ocurre, por ejemplo, dentro del modelo federal de los Estados Unidos de América. Como se verá más adelante, en 1921, el Presidente Álvaro Obregón volvió a “centralizar” en el nivel federal la educación primaria y para ello reestableció la Secretaría de Educación Pública.

La segunda “Ley de Secretarías de Estado” fue promulgada por Carranza el 1º de diciembre de 1917, ya en cumplimiento de un decreto del Congreso de la Unión, y en su calidad de Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, como resultado de las elecciones celebradas en mayo de ese año. Esta Ley creaba ahora siete “Secretarías de Estado” y cinco “Departamentos Administrativos”, elevándose con ello a doce el número de dependencias directas del Ejecutivo Federal.

Secretaría de Gobernación;
Secretaría de Relaciones Exteriores;

Secretaría de Hacienda y Crédito Público;
Secretaría de Guerra y Marina;
Secretaría de Agricultura y Fomento;
Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas;
Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo;
Departamento Universitario y de Bellas Artes;
Departamento de Salubridad Pública;
Departamento de Aprovisionamientos Generales;
Departamento de Establecimientos Fabriles y Aprovisionamientos Militares, y
Departamento de la Contraloría.
(Ver **Anexo XII**)

Entre sus principales innovaciones estaba la desaparición de la recientemente creada Secretaría de Estado, para regresar a la tradicional división en dos dependencias distintas de las funciones relativas a los asuntos internos de gobierno con respecto de las relaciones diplomáticas con otros países. Las primeras quedaron a cargo de la Secretaría de Gobernación, y las segundas de la Secretaría de Relaciones Exteriores.

También se decidió especializar a la Secretaría de Fomento en la atención y el apoyo al sector agrícola del país, por lo cual su denominación cambió a la de Secretaría de Agricultura y Fomento, transfiriendo *el fomento de las actividades del sector industrial y comercial*, así como *el arbitraje las relaciones obrero-patronales* a una dependencia que se llamaría Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo. Se determinó igualmente encargar a una dependencia específica del Ejecutivo las actividades de *construcción de caminos y puertos*, así como *el fomento de las vías férreas* y las relativas al resto de *las obras públicas a cargo del gobierno federal*, restableciendo la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas, creada en 1891.

Sin embargo, la reforma más novedosa que contenía esta segunda Ley de Secretarías de Estado, era sin duda la relativa a la creación de tres nuevos Departamentos Administrativos, con los cuales Carranza intentó quizás ensayar con mayor claridad lo que debía ser la naturaleza jurídica de esta nueva figura dentro de la administración pública federal centralizada. Debe recordarse que el principal argumento para que los titulares de este nuevo tipo de dependencias del Ejecutivo no tuvieran la obligación política de refrendar “los reglamentos, decretos, órdenes del Presidente”, ni tampoco la de “acudir a informar de sus actividades ante el Congreso de la Unión”, era que tendrían a su cargo exclusivamente funciones *de apoyo técnico administrativo* y no de carácter *político*, como las asignadas a las “Secretarías de Estado y del Despacho”.

Y este era precisamente el caso del nuevo Departamento de Aprovisionamientos Generales, encargado de *normar y uniformar las adquisiciones a cargo de la administración pública federal*, con el propósito de *evitar despilfarros y actos de corrupción*. También se encuadraba perfectamente en este nuevo “tipo” de dependencia

administrativa el Departamento de Establecimientos Fabriles y Aprovisionamientos Militares, el cual, además de tener a su cargo la *fabricación del armamento y las municiones* que requería el adecuado funcionamiento de las fuerzas armadas del país, en virtud de que su titular no tenía que ser ratificado por el Senado (como sí era el caso del Secretario de Guerra y Marina), además que el Presidente no se vería en la obligación de solicitarle “el refrendo a los reglamentos, decretos y órdenes que le dirigiera el Presidente, para que estos fuesen obligatorios”. De esta manera Carranza se aseguraba la obediencia total del Jefe del Departamento de Establecimientos Fabriles y Aprovisionamientos Militares, designado libremente por el Presidente.

Finalmente, estaba también el caso del nuevo Departamento de la Contraloría, encargado de la *fiscalización de los actos de tipo administrativo y financiero del gobierno federal*, con la idea de *prevenir irregularidades y actos de corrupción*, así como de *fincar las correspondientes responsabilidades a los funcionarios que incurrieran en ambos tipos de conductas irregulares*. Como lo escribió en un editorial aparecido en el Diario Oficial del 24 de enero de 1918 el entonces Secretario de Industria y Comercio, Alberto J. Pani, parecía conveniente que “fuerá distinta la mano que *autorizara* el dinero del presupuesto de la mano que *verificara* los comprobantes justificatorios de dicho gasto”.⁶⁰

Para los efectos de este trabajo resulta conveniente señalar que la Ley Orgánica del Departamento de Contraloría, publicada unos días después, el 25 de enero de 1918, entre las facultades y obligaciones del Contralor, establecía la de “*hacer estudios sobre la organización interior, procedimientos y gastos de las Secretarías, Departamentos y demás dependencias del Gobierno*, con el objeto determinado de *obtener la mayor economía en los gastos y eficacia en los servicios*, exponiendo recomendaciones... que él entregará al Presidente de la República para que tome las medidas que estime conveniente” (Artículo 20). Estas atribuciones constituyen un importante antecedente de las funciones que en 1947 serían asignadas a la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa, y que en 1958 pasarían a la Secretaría de la Presidencia y, a partir de 1994, a la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo.

Así quedó establecida la estructura orgánica con que, a partir de 1917, contó el Poder Ejecutivo Federal. Como se sabe, el Presidente Carranza fue derrocado por un nuevo levantamiento armado en su contra, apoyado en el Plan de Agua Prieta. Este documento fue expedido por el entonces gobernador constitucional de Sonora, Adolfo de la Huerta, quien alegaba que el gobierno presidido por Carranza “tenía pensado imponer la candidatura de Ignacio Bonillas, ex Embajador de México ante los Estados Unidos de América”, en detrimento de “las legítimas aspiraciones” del General Álvaro Obregón,

⁶⁰ Resulta paradójico que fuera el mismo Alberto J. Pani, quien años después, al ser designado Secretario de Hacienda y Crédito Público por el Presidente Abelardo L. Rodríguez, promoviera la desaparición del Departamento de la Contraloría y su reabsorción por la Secretaría ahora bajo su cargo.

sonorense al igual que el gobernador De la Huerta, cuya candidatura estaba apoyada mayoritariamente por las fuerzas armadas del país.

Ante esta circunstancia, el Presidente Carranza decidió trasladar la sede del gobierno federal al puerto de Veracruz, para desde ahí dirigir la defensa de las instituciones por él representadas. Sin embargo, partidarios del Gral. Obregón dinamitaron las vías férreas a la salida de la capital e impidieron la marcha del tren en que viajaba el Presidente Carranza rumbo a Veracruz. Este decidió entonces continuar su marcha a caballo a través de la sierra del Estado de Puebla, y la madrugada del 20 de mayo de 1920, el pequeño grupo que le acompañaba fue sorprendido por un grupo armado, mientras dormía en una choza del poblado de Tlaxcalantongo, el cual disparó contra el entonces Presidente Constitucional de México, quitándole la vida.

A la muerte de Venustiano Carranza, y con base en el Plan de Agua Prieta, Adolfo de la Huerta, en su calidad de “Jefe Supremo Interino del Ejército Liberal Constitucionalista” emitió un decreto en el que se informaba al país que, el día 24 de mayo, se había convocado al Congreso de la Unión “con el exclusivo objeto de designar Presidente Provisional”. El propio Adolfo de la Huerta fue nombrado para el cargo, el cual ocupó durante seis meses, del 1º de junio al 30 de noviembre de 1920. Durante ese lapso, se convocó a elecciones para Presidente Constitucional de la República, las cuales se llevaron al cabo el 5 de septiembre. En dichos comicios resultó triunfador el General Álvaro Obregón, quien tomó posesión de la Presidencia el 1º de diciembre de 1920, para un período de cuatro años, que terminaría el 30 de noviembre de 1924.

1.5 Los Presidentes surgidos del “Plan de Agua Prieta” (1920-1928)

1.5.1 Adolfo de la Huerta (1º/VI/1920 - 30/XI/1920)

En el breve período en que ocupó la Presidencia no se realizó ningún cambio a la estructura orgánica del Poder Ejecutivo Federal.

1.5.2 Álvaro Obregón (1º/XII/1920 - 30/XI/1924)

Las principales reformas administrativas realizadas por Álvaro Obregón durante su período presidencial consistieron en el re establecimiento de la Secretaría de Educación Pública, para lo cual, el 30 de junio de 1921, envió una iniciativa de reformas al Artículo 73, de la Constitución, en su Fracción XXVII. El 8 de julio se publicó en el Diario Oficial el decreto correspondiente, por el cual el Congreso de los Estados Unidos Mexicanos modificó el anterior texto para quedar como sigue:

“El Congreso tendrá facultad:

“Para establecer, organizar y sostener en toda la República escuelas rurales, elementales, superiores, secundarias y profesionales, de investigación científica, de bellas artes y

de enseñanza técnica; escuelas prácticas de agricultura, de artes y oficios, museos, bibliotecas, observatorios y demás institutos concernientes a la cultura general de los habitantes de la Nación y legislar en todo lo que se refiera a dichas instituciones.

“La *federación* tendrá jurisdicción en los planteles que ella establezca, sostenga y organice, sin menoscabos de la libertad que tienen *los Estados* para legislar sobre el mismo ramo educacional. Los títulos que se expidan por los establecimientos de que se trata, surtirán efectos en toda la república”.

Con base en dicha reforma Constitucional, el 29 de septiembre, el Congreso de la Unión decretó “establecer una Secretaría de Estado que se denominara Secretaría de Educación Pública”.

En el Artículo Segundo de dicho decreto, publicado por Álvaro Obregón el 3 de octubre de 1921, se señala que “Corresponde a la Secretaría de Educación Pública, entretanto se expide la ley completa de Secretarías de Estado, que asigne definitivamente sus dependencias a dicha Secretaría, lo siguiente:”

“Universidad Nacional de México, con todas sus dependencias actuales, más la Escuela Nacional Preparatoria;
Extensiones Universitarias;
Dirección de Educación Primaria y Normal;
Todas las escuelas oficiales, primarias, secundarias y jardines de niños del Distrito Federal y Territorios sostenidos por la Federación;
Escuela Superior de Comercio y Administración;
Departamento de Bibliotecas y Archivos;
Departamento Escolar;
Departamento de Educación y Cultura para la raza indígena;
Departamento de Bellas Artes;
Escuelas e instituciones docentes que en lo sucesivo se funden con recursos federales;
Museo Nacional de Arqueología, Historia y Etnología;
Conservatorio Nacional de Música;
Academias e Institutos de Bellas Artes, que, *con recursos de la Federación*, se organicen en los Estados;
Conservatorios de Música que se creen en los Estados *con fondos Federales*;
Museos de Arte e Historia que se establezcan, ya sea en *el Distrito Federal* o en los Estados, con fondos federales;
Inspección General de Monumentos Artísticos o Históricos;
El fomento del Teatro Nacional;
En general, el fomento de la educación artística del pueblo, por medio de conferencias, conciertos, representaciones teatrales, musicales o de cualquier otro género;
Academia Nacional de Bellas Artes;
Talleres Gráficos de la Nación, dependientes del Ejecutivo;

La propiedad literaria, dramática y artística;

La exposición de obras de arte y la propaganda cultural por medio del cinematógrafo y todos los demás medios similares y las representaciones y concursos teatrales, artísticos o culturales en cualquiera parte del país;

Pensionados en el extranjero.

“Artículo Tercero: El lugar que ocupará la Secretaría de Educación Pública entre las demás Secretarías, será el que definitivamente se fije en la revisión de la *Ley de Secretarías de Estado de 25 de diciembre de 1917*, la cual queda *reformada* conforme a las disposiciones de la presente”.

También durante el cuatrienio del Presidente Álvaro Obregón, el 30 de diciembre de 1922 se creó un nuevo Departamento administrativo”, denominado Departamento de la Estadística Nacional. Esta nueva dependencia encuadraba perfectamente en la tipología correspondiente a las dependencias *técnico-administrativas* propuestas por la 2^a Comisión Dictaminadora en 1917. Además, establecía por primera vez un modelo de sistema integral o “global” de apoyo técnico administrativo compuesto por unidades en cada dependencia del Ejecutivo Federal que debían seguir las políticas y normas operativas establecidas desde una dependencia central, de manera similar a la que años después, en 1976, establecería la Ley Orgánica de la Administración Pública en su Artículo 20.

En su Artículo Segundo, el Decreto promulgado por el Presidente Obregón ordenaba que:

“Todas las secciones de Estadística dependientes actualmente de las Secretarías y Departamentos de Estado del Ejecutivo (AQUÍ SE UTILIZA POR PRIMERA VEZ ESTE TÍTULO GENÉRICO QUE CONTINUARÍA EMPLEÁNDOSE DESDE ENTONCES PARA DESIGNAR A LAS DEPENDENCIAS DIRECTAS DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA), así como las secciones de Estadística que sostienen los Gobiernos de las diversas entidades federativas y los Municipios de la República, quedaran subordinados técnicamente al Departamento que se crea por esta ley”.

Artículo Tercero.- El Departamento de la Estadística Nacional tendrá a su cargo compilar y publicar periódicamente, por medio de cuadros comparativos, todos los datos concernientes a este ramo.

Artículo Cuarto.- Tendrá, igualmente, a su cargo, formar los censos y aprovechar los datos catastrales como elementos constitutivos de la Estadística.

Artículo Quinto.- Son bases para la formación de la Estadística:

- I. El censo de la Nación, clasificando a sus habitantes por sexos, edades, nacionalidades, profesiones, industrias o trabajos, estado civil e instrucción y demás datos que acuerde el Departamento de la Estadística Nacional.

- II. Los datos que suministren las oficinas catastrales sobre propiedad urbana, rústica y minera, con los pormenores necesarios para el conocimiento de la riqueza nacional.
- III. El censo agrícola del país.
- IV. El censo industrial del mismo.
- V. El movimiento migratorio del país.
- VI. El movimiento obrero.

Artículo Sexto.- Las Secretarías del Despacho y los Departamentos del Ejecutivo continuarán recogiendo y ordenando en sus respectivas Secciones de Estadística, sujetándose estrictamente a los *modelos e instrucciones* que reciban del Departamento de la Estadística Nacional, hasta que sea reglamentada esta ley y formen parte de la organización interior de este Departamento.

Artículo Séptimo.- Ningún funcionario, empleado o particular pueden excusarse de proporcionar los datos estadísticos que se les pidan por el Departamento de la Estadística Nacional o por cualquiera autoridad facultada para ello, *sin incurrir en la desobediencia de esta ley*, salvo el caso de imposibilidad absoluta calificada por el Ejecutivo Federal.

Artículo Noveno.- El Ejecutivo reglamentará esta ley, así en su parte penal contra los infractores de ella, como para que la Estadística que se forme tenga el carácter de generalidad, uniformidad y simultaneidad que le corresponda.

Artículo Décimo.- Se suprime la Dirección General de Estadística como dependencia de la Secretaría de Agricultura y Fomento, y se deroga el Decreto de 26 de mayo de 1882, y el Reglamento relativo de 1º. de enero de 1900. Se reforma la parte segunda del Artículo 1º. de la Ley Orgánica de Secretarías de Estado,⁶¹ en los siguientes términos:

“Los Departamentos serán:
Salubridad Pública.
Aprovisionamientos Generales.
Contraloría.
Establecimientos Fabriles y Aprovisionamientos Militares.
Estadística Nacional.

Se derogan los incisos relativos a “Censos” y a “Estadística General” del Artículo 6º de la misma “Ley Orgánica de Secretarías de Estado”.

⁶¹ Aquí se le denominará Ley Orgánica de Secretarías de Estado por vez primera.

Este decreto fue apoyado posteriormente por el Reglamento para la Formación de la Estadística Nacional, publicado en los Diarios Oficiales del 12, 13 y 14 de diciembre del mismo 1923. (Ver **Anexo XIII**).

1.5.3 Plutarco Elías Calles (1º/XII/1924 - 30/XI/1928)

1.5.3.1 La supresión del Departamento de Aprovisionamientos Generales

El general sonorense Plutarco Elías Calles inició su mandato constitucional el 1º de diciembre de 1924, y en enero de 1925 promovió ante el Congreso de la Unión la supresión del Departamento de Aprovisionamientos Generales, creado en diciembre de 1917 a iniciativa del Presidente Venustiano Carranza.

En su primer Informe de Gobierno, el Presidente Calles expuso como razón para dicha supresión “*que nunca había llegado a poder desempeñar las funciones que tenía asignadas y que resultaba dispendioso e inútil, ya que tanto las Secretarías de Estado como los Departamentos del Ejecutivo –por falta de eficiencia de aquel (del Departamento de Aprovisionamientos Generales)– disponían de órganos adecuados para la provisión de los materiales y artículos que consumen*”.

Era la primera vez que las dependencias del Ejecutivo Federal se defenderían de los intentos de la “centralización” de las funciones de apoyo técnico en una dependencia especializada bajo las órdenes directas del Titular del Ejecutivo, con la idea de establecer “orden y mayor eficiencia” en la administración federal, así como combatir actos de corrupción.

El 22 de enero de 1925 apareció publicado en el Diario Oficial el Decreto que “suprime el Departamento de Aprovisionamientos Generales, creado por el Artículo 11 de la Ley Orgánica de Secretarías de Estado, el 25 de diciembre de 1917”. (Esta fue la primera vez que se utilizó la denominación de “Ley Orgánica” para referirse a la disposición que debía normar la estructura y funciones del conjunto de dependencias directas del Ejecutivo Federal.)

El Artículo 2º señalaba que “Se adiciona dicha ley (la “Ley Orgánica de Secretarías de Estado”) en los términos siguientes:

“Los ramos de las Secretarías y Departamentos de Estado creadas por la citada Ley Orgánica y su reforma, se entienden adicionados en los siguientes términos:

“(Las dependencias tendrán como facultad) “La adquisición por compra o fabricación de todos los elementos necesarios para su cumplimiento”.

1.5.3.2 La creación de la Dirección de Pensiones

El 17 de agosto de 1925, “en uso de las facultades extraordinarias que en el Ramo de Hacienda le había conferido el Congreso de la Unión”, el Presidente Calles expidió la “Ley de Pensiones Civiles de Retiro (Diario Oficial del 1º de agosto de 1925) por medio de la cual se decretaba que “los funcionarios y empleados de la federación y del Distrito y Territorios Federales, tienen derecho...a pensiones de retiro cuando lleguen a la edad de sesenta años cumplidos o se inhabiliten para el servicio, si en uno u otro caso han servido por un tiempo igual o superior al que como mínimo determina esta ley”. El Artículo 3º de esta disposición del Ejecutivo Federal señalaba que “Tienen derecho a los beneficios de esta ley, todos los encargados de un servicio público que no sea militar, incluyendo los de carácter docente”.

En el Capítulo IV, intitulado De la Dirección y Administración del Ramo de Pensiones, el Artículo 64 señalaba que: “La administración del ramo de pensiones corresponderá privativamente a la Dirección de Pensiones”.

Por la manera en que estaba definida administrativamente la integración y las funciones de esta Dirección, creada por el Presidente “en uso de facultades extraordinarias que en el ramo de Hacienda le había conferido el Congreso de la Unión”, se trataría de un “órgano descentrado” dependiente de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público o del propio Presidente, pues “su órgano superior será una Junta Directiva” (Artículo 64), que “tendrá personalidad jurídica para contratar y para defender ante los tribunales y fuera de ellos cuanto corresponda al Fondo de Pensiones” (Artículo 70). La Junta Directiva estaba integrada por “siete miembros, uno nombrado por el Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Hacienda, otro nombrado por el Gobernador del Distrito; dos nombrados de igual manera, con el encargo de representar y vigilar, en cuanto pudiera ser necesario, los intereses de los funcionarios de uno y otro Gobierno y dos que no desempeñen ningún cargo oficial, nombrados por los cuatro antes enumerados, siendo el séptimo el Director de Pensiones”.

En virtud de que en esa fecha no existían sindicatos de los trabajadores al servicio del Estado, como en la actualidad, cuyos representantes forman parte desde 1960 de la Junta Directiva del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), la Ley establecía que “los miembros nombrados por el Ejecutivo Federal y el Gobierno del Distrito, serán funcionarios de los de mayor categoría, escogidos entre los que tengan más años de servicio y residan en el Distrito Federal” en tanto que “los nombrados para representar los intereses de los empleados, serán escogidos entre los Jefes del Departamento, oficina o servicio que tengan a sus órdenes considerable número de empleados, y que residan también en el Distrito Federal, excluyéndose a los Secretarios y Subsecretarios de Estado, Oficiales Mayores de las Secretarías, y Jefes de los Departamentos Administrativos establecidos conforme a la Constitución”. (Artículo 66), así como que “los cuatro miembros nombrados por el Ejecutivo Federal y por el Gobernador

del Distrito habrán de depender cada uno de distinta Secretaría de Estado o Departamento Administrativo". (Artículo 67).

Como se sabe, a partir del establecimiento del Apartado "B" del Artículo 123 de la Constitución Política, a iniciativa del Presidente Adolfo López Mateos en 1959, el Congreso de la Unión, por medio de una Ley, creó el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) como organismo descentralizado, en sustitución de la Dirección de Pensiones establecida en 1925 por el Presidente Plutarco Elías Calles.

1.5.3.3 Reforma a las funciones del Departamento de Contraloría

Por decreto publicado el 1º. de marzo de 1926, el Presidente Calles adicionó el Artículo 13 de la Ley de 25 de diciembre de 1917 promovida ante el Congreso de la Unión por el Presidente Carranza, en los términos siguientes:

Corresponde al Departamento de Contraloría:

"Inspección de las oficinas recaudadores y pagadoras, dependientes del Gobierno federal.

Contabilidad y glosa de toda clase de egresos e ingresos de la Administración Pública.

Contabilidad de la Nación.

Control previo de los egresos del Gobierno Federal.

Deuda Pública.

Relación con la Contaduría Mayor de Hacienda y de la Cámara de Diputados".

Sin duda, esta transferencia de atribuciones de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público al Departamento de la Contraloría debió haber generado una gran preocupación y descontento entre los funcionarios de la primera de estas dependencias, la cual desde entonces haría todo lo posible porque le fueran reintegradas dichas funciones a la primera oportunidad, como se verá más adelante.

El mismo 1º. de marzo de 1926, el Presidente Calles decretó la Ley Orgánica del Departamento de Contraloría de la Federación, de la cual sólo se quisiera destacar aquí que, en su Capítulo Noveno, intitulado "*De las responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Administración*", en el Artículo 21 establece que "Es facultad del Contralor constituir las responsabilidades administrativas, civiles y penales en que incurren los funcionarios, empleados y agentes del Gobierno con manejo de fondos y bienes de la Nación, y que se descubran con motivo de la inspección y glosa de las cuentas".

El Artículo 22 señala que "*Todo funcionario, empleado o agente del Gobierno encargado de manejar o custodiar fondos o bienes de la Nación o que estén bajo la*

guarda de ésta, será responsable por cualquier pérdida que resulte a causa de depósito impropio o ilegítimo, uso o aplicación contrario a las leyes y reglamentos respectivos, así como a las que se originen por torpeza, morosidad u omisión en el cumplimiento de su deber”. Y en el Artículo 23, se decía que: “*La facultad a la que se refiere el Artículo 21, es aplicable a los casos de cohecho, peculado o concusión, comprendiendo a los particulares que intervengan en la comisión de dichos delitos*”.

Finalmente, en el Artículo 24 se establece que: “*En los casos de los artículos anteriores, si el responsable fuere un Secretario de Estado, Subsecretario u Oficial Mayor, Jefe de Departamento de Estado (¡ahora se hablará también de Jefes de Departamento “de Estado”!), Gobernador del Distrito o de los Territorios Federales, el Contralor rendirá oportuno informe al Presidente de la República. Si se trata de funcionarios o empleados distintos de los anteriores, el Contralor, en caso de delito o falta, procederá a hacer la consignación respectiva al Procurador General de la República, a efecto de ejercitar las acciones correspondientes*”.

1.5.3.4 Creación de las Comisiones Especiales de Eficiencia

El 25 de agosto de 1926, el Presidente Calles, “en uso de las facultades que le (concedía) la Fracción I del Artículo 89 de la Constitución”, creó “Comisiones Especiales de Eficiencia para todas las Secretarías y Departamentos del Ejecutivo, a fin de que mediante los estudios e investigaciones necesarios, hagan una reorganización técnica de los servicios públicos de la Administración, procurando el empleo de sistemas modernos de tramitación, contabilidad, archivos, y en general de todas aquellas que con el menor costo posible faciliten el rápido despacho de los negocios que tienen a su cargo las citadas dependencias”.

Las Comisiones Especiales de Eficiencia debían estar integradas “por tres miembros, uno nombrado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, otro por el Departamento de Contraloría de la Federación, y el último por la dependencia a que se adscriba la Comisión” (Artículo 3º) Estaban facultadas para “practicar inspecciones minuciosas en investigación de sistemas de trabajo, organización interior, aprovechamiento del tiempo, y en general sobre todos aquellos puntos que puedan servirles de base para fundar el dictamen que periódicamente deban producir”. (Artículo 4º, Fracción I).

Quizás una de las razones por las cuales las Comisiones Especiales de Eficiencia no contaron entonces con el apoyo de los funcionarios y empleados de las dependencias en las que fueron establecidas con base en este Decreto del Presidente Calles, fue que en el Artículo 2º se decía: “*Las Comisiones cuidarán de que los empleados que prestan servicios en las mismas Oficinas, reúnan las características de eficiencia adecuadas a los puestos que desempeñan, y cuando esto no suceda propondrán al Secretario de Estado o Jefe de Departamento que corresponda, la remoción de los empleados ineficientes*”.

El Artículo 6º del Decreto estipulaba que “La Secretaría de Hacienda, de acuerdo con el Departamento de Contraloría, quedaban facultadas para expedir la reglamentación de este Decreto”. (El autor de este trabajo no pudo encontrar dicha reglamentación, si es que ésta existió.)

1.5.3.5 Creación del Departamento del Presupuesto

Finalmente, habrá de analizarse aquí la curiosa creación legal, que no se concretó en la práctica, de un Departamento Administrativo con el propósito de que operara como una oficina técnica directamente adscrita al Presidente de la República para ocuparse de la elaboración del Proyecto de Presupuesto del Gobierno Federal, (similar a la “*Oficina del Presupuesto*” con que cuenta desde hace más de una centuria el Presidente de los Estados Unidos de América) desprendiendo esta importantísima atribución de la poderosa y celosísima Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

En el Diario de Debates de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión quedó consignado que, en la sesión correspondiente al 19 de mayo de 1928, fue aprobado por unanimidad el Proyecto de Ley Orgánica del Presupuesto de la Federación”, (ver **Anexo XIV**), el cual “pasó al Senado para los efectos constitucionales”. Es importante consignar este intento frustrado ya que años después sirvió de base a las *reformas administrativas* que fueron propuestas al inicio de la administración del Presidente Adolfo López Mateos en 1958, cuando se intentó crear un Departamento y luego una Secretaría de Planeación y Presupuesto (que ante las objeciones del entonces Secretario de Hacienda y Crédito Público quedó convertida en una debilitada Secretaría de la Presidencia) y posteriormente en 1976, al inicio de la administración del Presidente José López Portillo, cuando finalmente se creó una Secretaría de Programación y Presupuesto, que subsistió por sólo dos sexenios y medio, hasta que las funciones de elaboración del Presupuesto fueron reabsorbidas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en 1994).

Como podrá advertirse, de haber operado el Departamento de Presupuesto que preveía este decreto, se hubiese creado en la práctica un “triángulo de dependencias globalizadoras” (El Departamento del Presupuesto; la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y el Departamento de la Contraloría) *cuya eficaz coordinación hubiera sido necesaria para que la administración pública federal funcionara adecuadamente*. De lo contrario se produciría el efecto que, después de 1958, José López Portillo denominaría “el triángulo de la eficiencia” (integrado ahora por las Secretarías de la Presidencia, de Hacienda y Crédito Público y del Patrimonio Nacional), cuya *frecuente descoordinación* ocasionaría tantos problemas al funcionamiento diario de las dependencias del Ejecutivo Federal y a los Gobiernos Estatales en su relación con aquel.

Sin embargo, el Departamento del Presupuesto no llegó a operar en la práctica. En buena medida esto se debió a que, sin duda gracias a la astucia y experiencia del entonces Secretario de Hacienda, Luis Montes de Oca, quien consiguió que, en los artículos transitorios de dicho decreto, se estableciera lo siguiente:

“Transitorios

“Artículo 1o. La presente ley entrará en vigor el 15 de junio próximo. El Departamento de Presupuesto *no funcionará como oficina autónoma, sino a partir del día 1o. de enero de 1932*; entretanto, la Secretaría de Hacienda desempeñará todas las funciones que esta ley encomienda a dicho Departamento, y designará a los miembros de la Junta Revisora de Presupuestos.

“Artículo 2o. Durante el presente ejercicio fiscal quedarán en vigor los artículos 2o. al 42 y el respectivo transitorio del Presupuesto de Egresos vigente, así como el reglamento para la ejecución del mismo, dictado por el Ejecutivo con fecha 14 de marzo del año en curso. Por lo tanto, *quedan en suspenso* las reglas de ejecución contenidas en el capítulo décimo tercero de la presente ley, *hasta el 31 de diciembre del presente año*”.

Lo más seguro es que, por una u otra razón, la entrada en vigor de este Decreto “quedó en suspenso” definitivamente y el Departamento de Presupuesto no llegó a existir más que en el papel. Pero algunas de las ideas que en él estaban contenidas, como la necesidad de vincular el presupuesto con el programa de gobierno (embrión del “*presupuesto por programas*”), así como la clasificación del presupuesto incluyendo en un rubro específico los “gastos de inversión”, años más tarde daría lugar a la creación de una Comisión de Inversiones, primero en la Secretaría de Hacienda, durante el régimen del Lic. Miguel Alemán; luego bajo la responsabilidad directa del Presidente, en la administración de don Adolfo Ruiz Cortines; y posteriormente de la Dirección General de Inversiones de la Secretaría de la Presidencia, a partir de 1958).

Bases para la Creación del Departamento del Distrito Federal

Es de destacarse igualmente que, en preparación de la futura creación del nuevo Departamento del Distrito Federal, el Presidente Calles promovió ante el Congreso de la Unión una reforma al Artículo 73 de la Constitución (D.O. del 20 de agosto de 1928), a fin de facultarlo “para legislar en todo lo relativo al Distrito y Territorios Federales, sometiéndose a las bases siguientes”:

“1^a. El Gobierno del Distrito Federal estará a cargo del Presidente de la República, quien lo ejercerá *por conducto del órgano u órganos* que determine la ley respectiva”.

Sin duda para entonces, Álvaro Obregón, habiendo sido ya reelecto como Presidente de la República, tenía la intención de crear un Departamento Administrativo bajo su dependencia directa a fin de encargarle “el Gobierno del Distrito Federal”. Pero su asesinato impidió que lo hiciera, por lo cual sería el Licenciado Emilio Portes Gil, en su calidad de Presidente Provisional, quien promovería ante el Congreso de la Unión la creación del que se llamaría más tarde “Departamento del Distrito Federal”.

Cabe señalar que, durante el cuatrienio de la gestión del Presidente Calles, la administración pública federal se vio enriquecida de manera muy importante merced a la creación de numerosos órganos desconcentrados dentro de algunas Secretarías del Despacho, como lo fueron la Comisión Bancaria en la Secretaría de Hacienda, la Comisión Nacional de Caminos en la de Comunicaciones y Obras Públicas, y la Comisión Nacional de Irrigación, en la de Agricultura, la cual posteriormente sería elevada a la categoría de Secretaría del Despacho en la administración del Presidente Miguel Alemán. También se promovió la creación de diversos organismos descentralizados como el Banco de México y el Banco Nacional de Crédito Agrícola y Ganadero, entre otros, cuyo análisis detallado se realiza en el Tomo IV de esta obra colectiva.⁶²

1.6 El asesinato de Álvaro Obregón y los tres Presidentes que cubrieron el sexenio para el cual había sido electo (1928-1934)

A los pocos días de haber sido reelecto como Presidente de la República, Álvaro Obregón fue asesinado por León Toral, un fanático religioso, y el Congreso de la Unión designó al entonces Secretario de Gobernación, Licenciado Emilio Portes Gil como Presidente Provisional encargado de convocar a nuevas elecciones.

1.6.1 Emilio Portes Gil (1º/XII/1928 - 4/II/1930)

Durante su breve período como Presidente Provisional, del 1º de diciembre de 1928 al 4 de febrero de 1930, entre las modificaciones más importantes a la estructura y funciones de la administración pública federal centralizada, cabría destacar la ya mencionada creación del Departamento del Distrito Federal el 13 de diciembre de 1928. (Ver **Anexo XV**).

También le fue otorgada la autonomía académico-administrativa a la Universidad Nacional de México, por medio de su Ley Orgánica, publicada en el Diario Oficial del 26 de julio de 1929. Ese mismo mes, se estableció la Comisión Mixta Pro-Turismo, dentro de la Secretaría de Gobernación, integrada por representantes de diversas dependencias del Ejecutivo, del Banco de México, de la Confederación de Cámaras de Comercio y de la Confederación de Cámaras Industriales, de la Cámara Nacional de Comercio de la Ciudad de México, de la Asociación de Hoteleros y de Ferrocarriles Nacionales de México, entre otros, con el objeto de que “fomente y desarrolle el turismo en general en nuestro país”.

El 7 de octubre se publicó en el Diario Oficial la Ley Orgánica del Ministerio Público del Distrito y Territorios Federales.

⁶² Gildardo Campero, C. Tomo IV. Evolución de la Administración Pública Paraestatal, *op. cit.*, págs. 235 a 238 y 306.

1.6.2 Pascual Ortiz Rubio (5/II/1930 - 3/IX/1932)

En julio de 1929 se celebraron los comicios para elegir al Presidente Constitucional Substituto que se encargaría de terminar los últimos cuatro años del sexenio para el cual había sido electo el finado Gral. Álvaro Obregón. En dichas elecciones resultó triunfadora la candidatura del Ing. y Gral. Pascual Ortiz Rubio, pero la mala fortuna de este funcionario empezó el mismo día de su toma de posesión, pues fue herido de bala en la mandíbula por un sorpresivo atacante al momento de disponerse a entrar al Palacio Nacional. La permanente injerencia del ex Presidente Calles en los asuntos del Ejecutivo a su cargo, (quien gustaba que lo llamasen “Jefe Máximo de la Revolución”), hizo que finalmente el Ing. y Gral. Ortiz Rubio presentara su renuncia al cargo el 2 de septiembre de 1932, faltando todavía dos años para concluir el período de cuatro para el cual había sido electo.

Sin embargo, durante su breve mandato se aprobó la primera Ley sobre Planeación General de la República, (D.O. del 12 de julio de 1930. Su objetivo principal era la elaboración del “Plano Nacional de México”, cuyos aspectos centrales abarcarían:

- “I. La división del territorio nacional en zonas, clasificándolas de acuerdo con sus distintos caracteres, sus funciones propias y según los diferentes usos a que se destinen;
- II. La planeación y zonificación urbana y regional, y la formación de los Planos Reguladores del Distrito y Territorios Federales;
- III. El plan de organización para lograr el control del sistema hidrográfico del Valle de México;
- IV. La determinación de la red de todas las vías de comunicación y transporte;
- V. La ubicación adecuada y caracteres generales que deberían satisfacer los puertos fluviales y marítimos;
- VI. La ubicación adecuada y caracteres generales que deberán satisfacer los aeródromos;
- VII. El programa general de aprovechamiento de las aguas de jurisdicción federal y de las tierras que abarquen los proyectos de riego ejecutados por la Federación;
- VIII. La regulación de las obras de drenaje y saneamiento del Distrito y Territorios Federales;
- IX. Los lineamientos del programa de reforestación, así como de reservas forestales y parques nacionales en toda la República, y
- X. La clasificación y ubicación adecuada de los edificios federales en toda la República”.

La índole marcadamente técnica de estas tareas de “planeación” hizo que la coordinación de su órgano ejecutivo (la Comisión Nacional de Planeación) fuese encargada a la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas.

También a finales de 1931 (D.O. del 18 de diciembre) se estableció la Comisión Jurídica del Poder Ejecutivo Federal, cuyo objetivo básico era procurar “la unificación del criterio jurídico de los diversos órganos de la administración, y la elaboración adecuada de leyes, decretos, reglamentos y circulares que el Ejecutivo formule, dictaminando sobre el aspecto jurídico de técnica legal de ellos”. La Comisión Jurídica estaba integrada por “el Procurador General de la República, como Presidente, y por todos los Jefes de departamentos y oficinas consultivas de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos”.

1.6.3 Abelardo L. Rodríguez (4/XI/1932 - 30/XI/1934)

Para sustituir al Gral. e Ing. Pascual Ortiz Rubio, el Congreso de la Unión eligió al general sonorense Abelardo Rodríguez Luján, quien usaba la inicial del apellido materno entre su nombre “de pila” y el apellido de su padre, como era frecuente entre los sonorenses en aquella época.⁶³

En los dos años de duración del período presidencial a cargo del general Abelardo L. Rodríguez, se modificó de manera importante la estructura orgánica y funciones de la administración pública federal centralizada. A iniciativa suya, desaparecieron tres de los “departamentos administrativos” creados anteriormente, (el de la Contraloría, establecido por Carranza; el de Estadística Nacional, por Obregón; y el del Presupuesto, por Calles), cuyas funciones podrían considerarse de tipo “técnico administrativo”, en tanto que fueron creados otros dos nuevos “Departamentos”, cuyas atribuciones más bien podrían denominarse “político-administrativas”, como lo eran el Departamento del Trabajo y el Departamento Agrario. Con la creación del primero, la anterior Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo cambió de denominación para llamarse ahora Secretaría de la Economía Nacional, la cual absorbió las funciones del desaparecido Departamento de Estadística Nacional.

El 30 de noviembre de 1932 se decretó la creación del Departamento del Trabajo, “dependiente directamente del Ejecutivo Federal” (Diarios Oficiales del 12 al 15 de diciembre de 1932), y cuyas funciones se señalaban en el Artículo 2º del decreto de creación.

“Corresponde al Departamento del Trabajo:

Estudio, iniciativa y aplicación de las leyes federales del trabajo y sus reglamentos; Asociaciones obreras y patronales de resistencia;

⁶³ Ernesto P. Uruchurtu usaba la “P” intermedia que correspondía a Peralta, el apellido de su madre. Así se estila también en los Estados Unidos de América, como era el caso de John F. Kennedy, cuyo apellido materno era Fitzgerald.

Contratos de trabajo;
Inspección del mismo;
Seguros sociales;
Congresos y reuniones nacionales e internacionales del trabajo;
Conciliación y prevención de los conflictos;
Conflictos entre el capital y el trabajo, e intergremiales;
Comisiones mixtas de empresas y *otros organismos preventivos y conciliatorios de conflictos*;
Juntas y tribunales de *conciliación y arbitraje* de jurisdicción federal;
Procuraduría del trabajo, y
Investigación e informaciones sociales, Oficina de Previsión Social e Higiene Industrial, incluyendo Bolsas de Trabajo y *medidas tendientes a resolver el problema de los desocupados*.

En el Artículo 3º de dicho decreto, se cambiaba el nombre de la Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo por el de Secretaría de la Economía Nacional, a la que corresponderían las siguientes atribuciones:

“*La Estadística Nacional*;
El estudio, organización y defensa de la economía general del país, dentro de la esfera de sus atribuciones;
La organización, normalización, fomento y vigilancia de las industrias en general, con excepción de las de carácter agrícola;
Minería, concesiones, exploraciones, explotaciones e inspección;
Petróleo y demás combustibles minerales: concesiones, exploraciones, explotaciones e inspección oficial; control del petróleo nacional;
Reservas nacionales, su administración, contratación y explotación, catastro petrolero;
Estudios geofísicos y exploraciones especiales;
Control de la industria eléctrica, excepto las concesiones para aprovechamiento de aguas;
Cámaras y asociaciones industriales;
Comercio interior y exterior;
Ley Orgánica del artículo 28 constitucional y sus reglamentos;
Sociedades mercantiles;
Sociedades cooperativas, con excepción de las cooperativas agrícolas de producción;
Cámaras y asociaciones comerciales;
Lonjas y corredores;
Pesas y medidas;
Propiedad industrial y mercantil;
Exposiciones nacionales e internacionales, y
Turismo.

Como ya se señaló, el Artículo 40 establecía que “el Departamento de la Estadística Nacional se incorporará como una dependencia de la Secretaría de la Economía Nacional, con categoría de Dirección General”, y el “Departamento de Seguros” (pasaba) a depender de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (Artículo 6º). Adicionalmente se establecía que “Las atribuciones que ha tenido el Encargado del Despacho de la Secretaría de Gobernación conforme a la Ley Orgánica de la Comisión Nacional de Turismo, de 13 de enero de 1930 y su reglamento, corresponderán a partir del 1º de enero de 1933, al Encargado del Despacho de la Secretaría de la Economía Nacional”.

El 29 de diciembre de 1932 apareció publicado en el Diario Oficial el decreto por el cual se suprimía el Departamento de Contraloría, creado conforme al artículo 4º de la Ley de 25 de diciembre de 1917, “Orgánica de Secretarías de Estado”, para asignarle nuevamente a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público las atribuciones que éste tenía a su cargo. (Ver **Anexo XVI**).

Más tarde, el 15 de enero de 1934, el Presidente Abelardo L. Rodríguez promulgó el Decreto de creación del Departamento Agrario (D.O. del 17 de enero), “de acuerdo con el texto reformado del Artículo 27 de la Constitución General de la República”, y que a la letra decía:

“Artículo 1º. Se crea un Departamento, dependiente directamente del Ejecutivo Federal, que se denominará Departamento Agrario. (Ver **Anexo XVII**).

El 6 de abril de 1934 apareció publicado en el Diario Oficial de la Federación el decreto que abrogaba la Ley de Secretarías de Estado de 25 de diciembre de 1917 y la sustituía por la que, a partir de entonces, llevaría el nombre de “Ley de Secretarías de Estado, Departamentos Administrativos y demás dependencias del Poder Ejecutivo Federal”. (Ver **Anexo XVIII**).

Esta sería la primera vez que en una Ley Orgánica de la Administración Pública Federal quedarían incluidas, además de las Secretarías del Despacho y los Departamentos Administrativos, el Departamento del Distrito Federal, y las Procuradurías General de la República y General de Justicia del Distrito y Territorios Federales, además de los Gobiernos de los Territorios Federales, con lo cual el número de dependencias directamente adscritas al Presidente de la República elevó su número a quince, si no se considera a “los Gobiernos de los Territorios Federales”.

La Secretaría de Gobernación;
La Secretaría de Relaciones Exteriores;
La Secretaría de Hacienda y Crédito Público;
La Secretaría de Guerra y Marina;
La Secretaría de la Economía Nacional;

La Secretaría de Agricultura y Fomento;
La Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas;
La Secretaría de Educación Pública;
El Departamento del Trabajo;
El Departamento Agrario;
El Departamento de Salubridad Pública;
El Departamento de Establecimientos Fabriles y Aprovisionamientos Militares;
El Departamento del Distrito Federal;
La Procuraduría General de la República;
La Procuraduría de Justicia del Distrito y Territorios Federales, y
Los Gobiernos de los Territorios Federales.

Debe mencionarse también que durante los dos años que duró la presidencia del Gral. Abelardo L. Rodríguez se publicó el Acuerdo sobre la Organización y Funcionamiento del Servicio Civil, (D.O. del 12 de abril de 1934), que intentó cubrir la laguna existente con respecto a “los servidores del Poder Público” que no quedaron incluidos en la Ley Federal del Trabajo, si bien en el Artículo 2º de dicho ordenamiento se señalaba que “el legislador de 1931...había establecido que...las relaciones entre el Estado y sus servidores se regirán por las leyes del Servicio Civil que se expidan”; por lo que podría considerarse que este Acuerdo del Presidente Rodríguez venía a dar cumplimiento a dicho precepto.

En sus primeros artículos, el “Acuerdo sobre la organización y funcionamiento del Servicio Civil”, estipulaba lo siguiente:

Artículo 1º.- *El Servicio Civil* comprenderá a todas las personas que desempeñen empleos, cargos o comisiones dependientes del Poder Ejecutivo de la Unión, de cualquiera clase que sean, *que no tengan carácter militar*, con las solas excepciones que establece el artículo siguiente.

Artículo 2º.- No se consideran sujetos a este Acuerdo:

- I. Los Secretarios del Despacho, los Jefes de Departamentos Administrativos, el Procurador General de la República, el Procurador de Justicia del Distrito y Territorios Federales y el Tesorero de la Nación.
- II. Los funcionarios que por ministerio de la Ley deban substituir a los anteriores en sus faltas.
- III. Los Subsecretarios de Estado, Oficiales Mayores de las Secretarías y Departamentos Administrativos, Secretarios Generales, Directores, Jefes de Departamento de cada Dependencia y Jefes de Oficina o Servicio deanáloga categoría.
- IV. Los funcionarios y empleados cuya remoción esté determinada por disposiciones especiales.
- V. Los empleados que presten sus servicios accidentalmente con el carácter de supernumerarios.

- VI. *Las personas que presten sus servicios mediante contrato.*
VII. Los Secretarios Particulares, empleados de las Secretarías Particulares, ayudantes, choferes y servidumbre directamente al servicio de los funcionarios comprendidos en las fracciones I, II y III de este artículo, y *el personal dedicado a servicios confidenciales.*

En los siguientes Capítulos de dicho Acuerdo se establecían las normas que deberían seguirse para el establecimiento de “Comisiones del Servicio Civil” en cada dependencia, así como la regulación del “Ingreso al Servicio Civil”, “las Vacaciones, Licencias y Permisos”, “las Recompensas y Ascensos”, “los Derechos y Obligaciones del Personal Comprendido en el Servicio Civil”, “las Sanciones”, y “la Separación del Servicio Civil”. Este Acuerdo del Presidente Rodríguez serviría de base para la elaboración, años más tarde, del “Estatuto Jurídico de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión”, promulgado el 5 de diciembre de 1938, durante la presidencia del Gral. Lázaro Cárdenas del Río.

El Plan Sexenal 1934-1940

Finalmente, convendría revisar algunas de las ideas que contenía el “Plan Sexenal” elaborado durante el mandato del Presidente Abelardo Rodríguez por el Partido Nacional Revolucionario, con la intención de garantizar que el siguiente Titular del Ejecutivo Federal, el primero cuyo mandato duraría seis años completos, habría de cumplir con los principios ideológicos establecidos en la Constitución Política promulgada el 5 de febrero de 1917. En este trabajo sólo se incluyen algunos párrafos de la introducción de dicho Plan Sexenal, publicado por la Comisión Dictaminadora del *Proyecto* presentado para la aprobación del Comité Ejecutivo y de la Asamblea del Partido Nacional Revolucionario, y que servirían de marco a las acciones político administrativas que emprendió, durante el sexenio que tuvo a su cargo, el Presidente Lázaro Cárdenas del Río. (Ver **Anexo XIX**).

Reforma del Artículo 3º. Constitucional

Fue en cumplimiento de los principios establecidos en este Plan Sexenal, que el Comité Ejecutivo Nacional del Partido Nacional Revolucionario, el 26 de septiembre de 1934 envió al Congreso de la Unión una iniciativa para reformar el contenido del Artículo 3º de la Constitución. En dicha iniciativa se señalaba que “En la Segunda Convención Nacional Ordinaria del Instituto Político de la Revolución (el P.N.R.) verificada en diciembre de 1933, en Querétaro, se acordó que el P.N.R. propugnara por (*sic*) que se lleve a cabo la *reforma del artículo 3º de la Constitución Política Federal*, a fin de que se establezca en términos precisos el principio de que la educación primaria y la secundaria se impartirán directamente por el Estado y de que la educación en esos dos grados deberá basarse en las *orientaciones y postulados de la doctrina socialista* que la revolución mexicana sustenta”.

“Por lo expuesto, el Partido Nacional Revolucionario somete a la consideración de sus Bloques en las Cámaras de Senadores y de Diputados del Congreso de la Unión, el siguiente Proyecto de Reformas al artículo 3o. de la Constitución General de la República:

“Artículo 3o. corresponde a la Federación, a los Estados y a los municipios, la *función social* de impartir, con el carácter de *servicio público*, la educación de todos sus tipos y grados.

“La educación que imparta el Estado, *será socialista*, excluirá toda enseñanza religiosa y proporcionará una cultura basada en la verdad científica, que forme el concepto de solidaridad necesario para *la socialización progresiva de los medios de producción económica*”.

2. Los primeros sexenios completos

2.1 Lázaro Cárdenas (1º/XII/1934 - 30/XI/1940)

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

Uno de sus primeros actos de gobierno fue la promulgación, en el Diario Oficial del 13 de diciembre de 1934, del decreto de reformas al artículo 3º y la fracción XXV del artículo 73 de la Constitución como fueron aprobados por el Congreso Federal el 10 de octubre de 1934, en los términos siguientes:

Reformas al Artículo 3º. y 73 de la Constitución

“DECRETO

“El Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, en uso de la facultad que le confiere el artículo 135 de la Constitución Federal y previa la aprobación de la mayoría de las Legislaturas de los Estados, declara reformados el artículo 3o. y la fracción XXV del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en los siguientes términos:

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

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

- “I. Las actividades y enseñanzas de los planteles particulares deberán ajustarse, sin excepción alguna, a lo preceptuado en el párrafo inicial de este artículo, y estarán a cargo de personas que en concepto del Estado tengan suficiente preparación profesional, conveniente moralidad e ideología acorde con este precepto. En tal virtud, las corporaciones religiosas, los ministros de los cultos, las sociedades por acciones que exclusiva o preferentemente realicen actividades educativas, y las asociaciones o sociedades ligadas directa o indirectamente con la propaganda de un credo religioso, *no intervendrán en forma alguna en escuelas primarias, secundarias o normales, ni podrán apoyarlas económicaamente.*
- II. La formación de planes, programas y métodos de enseñanza corresponderá en todo caso al Estado.
- III. No podrán funcionar los planteles particulares sin haber obtenido previamente, en cada caso, la autorización expresa del poder público.
- IV. El Estado podrá revocar, en cualquier tiempo, las autorizaciones concedidas. Contra la revocación no procederá recurso o juicio alguno”.

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

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

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

“El Congreso de la Unión, con el fin de unificar y coordinar la educación en toda la República, expedirá las leyes necesarias, destinadas a distribuir la función social educativa entre la Federación, los Estados y los Municipios, a fijar las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio público y a señalar las sanciones aplicables a los funcionarios que no cumplan o no hagan cumplir las disposiciones relativas, lo mismo que a todos aquellos que las infrinjan”.

“Artículo 73 (el Congreso de la Unión está facultado:)”

“XXV. Para establecer, organizar y sostener en toda la República escuelas rurales, elementales, superiores, secundarias y profesionales; de investigación científica, de bellas artes y de enseñanza técnica; escuelas prácticas de agricultura y de minería, de artes y oficios, museos, bibliotecas, observatorios y demás institutos concernientes a la cultura general de los habitantes de la Nación y

legislar en todo lo que se refiere a dichas instituciones; así como para dictar las leyes encaminadas a distribuir convenientemente entre la Federación, los Estados y los Municipios del ejercicio de la función educativa y las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio público, buscando unificar y coordinar la educación en toda la República. Los títulos que se expidan por los establecimientos de que se trata, surtirán sus efectos en toda la República”.

En opinión de quien esto escribe, la formulación del primer párrafo del nuevo artículo 3º. Constitucional tal y como fue propuesta por quienes elaboraron el Plan Sexenal que debía servir de marco (algunos dirían “grillete”) para la administración del Presidente Cárdenas, fue muy poco feliz; por decirlo en términos eufemísticos. No sólo se sustituía el término de educación “laica” que había sido sin duda un avance importante de la Constitución de 1917, sino que se regresaba a utilizar un término abiertamente ideológico, por no decir “religioso”, como lo era el credo socialista en el que estaba basado. Tampoco dejó satisfechos a quienes lo habían propuesto en la Asamblea del P.N.R. celebrada en Querétaro en 1933, y “para muestra basta un botón”:

En la sesión del 10 de octubre de 1934 de la Cámara de Diputados, al discutirse la propuesta de la Comisión Redactora de dicha reforma, el Diputado Arnulfo Pérez H. proponía que se adicionara al término “educación *socialista*” el adjetivo de “científica” para distinguirla de la doctrina del “socialismo utópico” y del “socialismo cristiano”, pues de no hacerlo así, decía el diputado Pérez H., “va a dar margen a confusiones peligrosas”, no solamente entre las masas rurales, sino en los planos de cultura normalistas. Cuando esta ley llegue, no digamos a los centros rurales, no digamos a maestros primarios o a las escuelas secundarias y a las normales, cuando esta Ley llegue a la Secretaría de Educación, el Secretario del Ramo tendrá que preguntarse qué clase de socialismo se va a impartir en las escuelas, para llevar a cabo la reorganización de la función educativa, para hacer los nuevos programas y para realizar el contenido ideológico de nuestro movimiento social. El hecho de decretar una escuela socialista, supone, desde luego, además de la orientación filosófica, que se realice por la Secretaría de Educación, por los Gobiernos de los Estados, una reorganización completa en los métodos, procedimientos y formas de enseñanza, y una reforma en los programas caducos, inadaptables al momento actual, sustituyéndolos por programas *racionalistas*, por programas *socialistas*, en forma de enteramente definida; y precisamente cuando se lleve a cabo esa reorganización y ese cambio de programas, se hará más palpable la desorientación en todo el país, comenzando desde la Secretaría de Educación”. ¡Y esto lo decía uno de los diputados que con más fervor había propuesto la modificación al artículo 3º. de la Constitución de 1917 para que la educación que impartiera el Estado fuese *socialista*! Resulta explicable entonces que, un sexenio después, tuviese que ser modificado nuevamente el texto del artículo 3º. en los términos que continúan vigentes hasta hoy.

No fue sino hasta un año y un mes después de tomar posesión del cargo de Presidente, cuando el General Lázaro Cárdenas consiguió sacudirse la incómoda tutela política

del llamado “Jefe Máximo de la Revolución”, el ex Presidente Plutarco Elías Calles, y fue entonces que el joven Titular del Ejecutivo envió al Congreso de la Unión una iniciativa de nueva Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, que se publicó en el Diario Oficial el 31 de diciembre de 1935. En esta disposición se eliminaba el Departamento de Establecimientos Fabriles y Abastecimientos Militares, cuyas funciones fueron reabsorbidas por la Secretaría de Guerra y Marina, y se creaban tres nuevos “Departamentos Administrativos” dependientes directamente del Ejecutivo Federal, denominados “Departamento Forestal y de Caza y Pesca”; “Departamento de Asuntos Indígenas”; y “Departamento de Educación Física”, con los cuales el número de Secretarías y Departamentos se elevó entonces a catorce. La Procuraduría General de la República y la Procuraduría Superior de Justicia del Distrito y Territorios Federales no quedaron incluidas en el ámbito de esta nueva disposición jurídica, como sí lo había hecho la Ley anterior promulgada por Abelardo L. Rodríguez apenas un año y medio antes, el 6 de abril de 1934. Estas dos últimas dependencias del Ejecutivo Federal se regirían por sus respectivas Leyes Orgánicas.

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

(Ver **Anexo XX**)

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

- “I. Publicidad y propaganda oficiales.
- II. Dirección y administración de las publicaciones periódicas dedicadas a realizar la publicidad y la propaganda, especial o general, de las dependencias del Ejecutivo; así como *la dirección y administración de los nuevos órganos periodísticos que se considere necesario editar.*
- III. Información oficial:

- a) A la prensa nacional y extranjera;
 - b) A las agencias cablegráficas e informativas;
 - c) A las autoridades civiles y militares, y
 - d) A los representantes de México en el extranjero.
- IV. Servicio de propaganda a los periódicos del país y del extranjero.
- V. Servicio editorial de publicidad y propaganda (libros, folletos, álbumes y medios semejantes).
- VI. Edición de películas cinematográficas, informativas, educativas y de propaganda.
- VII. Autorización para exhibir comercialmente películas cinematográficas en toda la República y exportar las producidas en el país, conforme al reglamento que se expida.
- VIII. Dirección y administración de *las estaciones radiodifusoras pertenecientes al Ejecutivo*, con excepción de las que forman parte de la *Red Nacional* y las que dependen de la Secretaría de Guerra y Marina.
- IX. Supervisión y reglamentación de la propaganda y la publicidad hecha por medio de las estaciones radiodifusoras comerciales y culturales establecidas en la República.
- X. Propaganda directa por circulares, cartas y otros medios semejantes.
- XI. Propaganda indirecta por medio del teatro, carteles, periódicos murales, frases postales, engomados, placas cinematográficas y otros medios semejantes.
- XII. Distribución de toda clase de material de publicidad y propaganda.
- XIII. *“Diario Oficial” de la Federación* y compilación y publicación de toda clase de leyes y disposiciones del Gobierno Federal.
- XIV. *Archivo General de la Nación*.
- XV. *Talleres Gráficos de la Nación* con su actual equipo y todo el que pertenece a las diversas imprentas dependientes del Ejecutivo Federal, con excepción del de los Talleres de Impresión de Estampillas y Valores de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el de los talleres anexos a las Escuelas Técnicas de la Secretaría de Educación Pública”.

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

Secretaría de Gobernación;
Secretaría de Relaciones Exteriores;
Secretaría de Hacienda y Crédito Público;
Secretaría de Guerra y Marina;

Secretaría de la Economía Nacional;
Secretaría de Agricultura y Fomento;
Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas;
Secretaría de Educación Pública;
Departamento del Trabajo;
Departamento Agrario;
Departamento de Salubridad Pública;
Departamento Forestal y de Caza y Pesca;
Departamento de Asuntos Indígenas;
Departamento de Educación Física;
Departamento del Distrito Federal;
Departamento de Prensa y Publicidad, y
Departamento de Asistencia Social Infantil.
(Ver **Anexo XXI**)

En noviembre de 1936, a iniciativa del Presidente Cárdenas, el Congreso de la Unión expidió la Ley de Expropiación, Reglamentaria del artículo 27 de la Constitución, con base en la cual el 30 de junio de 1937 fueron expropiados los bienes de la empresa “Ferrocarriles Nacionales de México” (existían muchas otras), para cuya administración propuso crear un “Departamento” ya que se trataba de una actividad “técnico-administrativa”, del tipo de correos y telégrafos, con la denominación de Departamento de Ferrocarriles Nacionales de México. Esta dependencia, meses más tarde, fue transformada en un organismo descentralizado, con el nombre de “Administración Nacional Obrera de los Ferrocarriles”.

El 1º. de noviembre de 1937 apareció publicado en el Diario Oficial el Decreto por el cual se le cambia de nombre a la Secretaría de Guerra y Marina por el Secretaría de la Defensa Nacional. El 31 de diciembre de 1937 se modificó una vez más la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado para crear la Secretaría de Asistencia Pública, en sustitución del Departamento de Asistencia Social Infantil.

Secretaría de Gobernación;
Secretaría de Relaciones Exteriores;
Secretaría de Hacienda y Crédito Público;
Secretaría de la Defensa Nacional;
Secretaría de la Economía Nacional;
Secretaría de Agricultura y Fomento;
Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas;
Secretaría de Educación Pública;
Secretaría de la Asistencia Pública;
Departamento del Trabajo;
Departamento Agrario;
Departamento de Salubridad Pública;

Departamento Forestal y de Caza y Pesca;
Departamento de Asuntos Indígenas;
Departamento de Educación Física;
Departamento de Prensa y Publicidad;
Departamento de Ferrocarriles Nacionales de México, y
Departamento del Distrito Federal.
(Ver **Anexo XXII**)

Y el 18 de marzo de 1938 se expropiaron diversas empresas petroleras que estaban en manos extranjeras, cuya administración fue encargada a un organismo descentralizado denominado Petróleos Mexicanos.

El 5 de diciembre de 1939 apareció publicado en el Diario Oficial de la Federación el “Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión”. Debe señalarse de entrada que esta ley regulaba las relaciones de “las autoridades y funcionarios integrantes de los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, así como del Distrito Federal y Territorios Federales”. Para los efectos de esta disposición, los trabajadores federales se dividían en: I. Trabajadores de Base y II. Trabajadores de Confianza. En su artículo 5º se establecía que esta ley “sólo (regiría) las relaciones entre los poderes de la unión y los trabajadores de base; (y que) los empleados de confianza no quedaban comprendidos en aquélla ni tampoco los miembros del Ejército Nacional, las dependencias de la Secretaría de la Defensa Nacional, de policías estimadas como de confianza, incluyendo la preventiva, las cuales se regirían por su estatuto especial”.

El Capitulado del Estatuto Jurídico incluía: “los derechos y obligaciones individuales de los trabajadores; las horas de trabajo y los descansos legales; los salarios; las obligaciones de los Poderes de la Unión y los trabajadores considerados individualmente; las obligaciones de los trabajadores; la suspensión y terminación de los efectos del nombramiento de los trabajadores; de la organización colectiva de los trabajadores al servicio de los Poderes de la Unión, (que incluía lo referente a los sindicatos y las huelgas); los riesgos y las enfermedades profesionales; del Tribunal de Arbitraje y Juntas Arbitrales para los Trabajadores al Servicio del Estado; y las sanciones por infracciones a la ley y por desobediencia a las resoluciones del Tribunal de Arbitraje.

El 30 de diciembre de 1939, para estar en mejores condiciones de encarar la problemática que surgió como resultado del inicio de la Segunda Guerra Mundial, se creó el Departamento de Marina Nacional, y desaparecieron los Departamentos Forestal y de Caza y Pesca; el de Educación Física; y el de Prensa y Publicidad.

Secretaría de Gobernación;
Secretaría de Relaciones Exteriores;
Secretaría de Hacienda y Crédito Público;
Secretaría de la Defensa Nacional;

Secretaría de la Economía Nacional;
Secretaría de Agricultura y Fomento;
Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas;
Secretaría de Educación Pública;
Secretaría de la Asistencia Pública;
Departamento del Trabajo;
Departamento Agrario;
Departamento de Salubridad Pública;
Departamento de Marina Nacional;
Departamento de Asuntos Indígenas;
Departamento de Ferrocarriles Nacionales de México, y
Departamento del Distrito Federal.

(Ver **Anexo XXIII**)

El 21 de febrero de 1940 se publicó en el Diario Oficial la “Ley de responsabilidades de los funcionarios y empleados de la Federación, del Distrito y Territorios federales y de los altos funcionarios de los Estados”.

Y en octubre de 1940, poco antes de que terminara su mandato sexenal, el Presidente Cárdenas promulgó la modificación constitucional que nacionalizó el Petróleo, al establecerse desde entonces en el artículo 27 que: “tratándose del Petróleo y de los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos, no se otorgarán concesiones ni contratos, ni subsistirán los que se hayan otorgado, y la Nación llevará a cabo la explotación de esos productos en los términos que señale la ley reglamentaria respectiva”.

2.2 Manuel Ávila Camacho (1º/XII/1940 - 30/XI/1946)

En contraste con las frecuentes modificaciones a la estructura y funcionamiento de la administración pública federal realizadas durante el sexenio cardenista (tres reformas a la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado y creación de organismos descentralizados como Ferrocarriles Nacionales de México, Petróleos Mexicanos, la Comisión Federal de Electricidad, entre otros), el período presidencial que le correspondió al Gral. Manuel Ávila Camacho fue más bien parco en reformas estructurales a la administración pública centralizada. Si bien el Partido de la Revolución Mexicana (PRM), (nombre que se le dio al Partido Nacional Revolucionario a propuesta del Presidente Cárdenas), volvió a elaborar un Plan Sexenal con la intención de que sirviera de marco ideológico para el nuevo gobierno emanado de sus filas, el estallido de la Segunda Guerra Mundial lo volvió inoperante al poco tiempo de haberse iniciado la administración avilacamachista.

Al inicio de su mandato, el Presidente Ávila Camacho promovió ante el Congreso de la Unión la transformación de los Departamentos del Trabajo y de Marina Nacional en

Secretarías del despacho, denominadas ahora Secretaría del Trabajo y Previsión Social y Secretaría de Marina, respectivamente. Las funciones atribuidas a cada una de estas dependencias aparecieron publicadas en el Diario Oficial el 31 de diciembre de 1940.

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

La Ley Orgánica del Ministerio Público Federal

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

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

- “I. Velar por el respeto a la Constitución, por todas las autoridades del país, federales o locales, en los órdenes legislativo y judicial, y proponer, al Presidente de la República, las medidas adecuadas para hacer cesar las violaciones.
- II. *Representar a la Federación o a sus órganos, instituciones o servicios, en los juicios en que sean parte como actores, terceristas o demandados.*
- III. Intervenir, en los términos de la ley relativa, en los juicios de amparo.
- IV. Perseguir los delitos del orden federal, practicando, con el auxilio de la Policía Judicial Federal, las averiguaciones previas, y exigir que se apliquen, a los responsables, las penas que señalen las leyes.
- V. Promover lo necesario para que la administración de justicia sea recta y pronta, y
- VI. Desempeñar los demás cometidos consignados en la Constitución y leyes de ella derivadas.

En el texto de esta ley se establecía igualmente que “Toda denuncia o querella por delitos del orden federal, se presentarán ante los funcionarios del Ministerio Público Federal. Las autoridades o particulares que tengan conocimiento de una infracción penal, tienen obligación de hacerla saber inmediatamente a los funcionarios del Ministerio Público Federal, con cuantos datos tengan en su poder”. También se señalaba que “La Policía Judicial Federal y sus auxiliares, dependen del Ministerio Público Federal”.

El Consejo Jurídico del Ejecutivo Federal

También se creó “El Consejo Jurídico del Ejecutivo Federal, el cual quedaba a cargo del Procurador General de la República en los siguientes términos:

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

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

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

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

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

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

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

Juntas, Comisiones y Consejos Intersecretariales

En 1942, para encarar los problemas que el país enfrentó con motivo de su entrada a la Segunda Guerra Mundial, el Presidente Ávila Camacho promovió la creación de diversas Juntas, Comisiones y Consejos intersecretariales. Así, el 11 de junio se creó la Junta de Administración y Vigilancia de la Propiedad Extranjera (D.O. del 13 de julio); el 30 de junio, se estableció la Comisión Federal de Planeación Económica, como organismo consultivo de la Secretaría de Economía Nacional (D.O. del 9 de julio). El 17 de septiembre se constituyó la Defensa Civil, mecanismo que dependía directamente del Presidente de la República (D.O. del 31 de agosto); así como el Consejo Supremo de la Defensa Nacional (D.O. del 23 de septiembre), entre otros.

Comisión Intersecretarial de Mejoramiento Administrativo

Un año después, el 7 de septiembre de 1943, y considerando que “la economía del país (había) resentido las repercusiones del conflicto mundial, entre ellas la elevación de los niveles de precios y el aumento de las necesidades de los servicios públicos... (y que por ello) era necesario introducir economías en los gastos administrativos, mediante la supresión o reducción de servicios innecesarios, la elevación del coeficiente de eficiencia del personal y la supresión de trámites innecesarios”, el Presidente Ávila Camacho decretó el establecimiento de una Comisión Intersecretarial de carácter permanente, cuyo objeto era “formular y llevar a cabo un plan coordinado intersecretarial con miras de mejoramiento de la organización de la Administración Pública, a fin de suprimir o reducir servicios redundantes o no indispensables, mejorar el rendimiento del personal, hacer más expeditos los trámites con el menor gasto para el Erario, y conseguir así un mejor aprovechamiento de los gastos públicos”.

Este programa constituye un ejemplo clásico del tipo de reformas administrativas eficientistas, orientadas a la reducción del gasto público, que de tiempo en tiempo suelen sugerir las Secretarías de Hacienda de casi todos los países del mundo, con resultados que en ocasiones son contraproducentes, ya que básicamente consisten en reducciones generalizadas del presupuesto en todas las dependencias, sin importar la prioridad o no de las tareas que éstas tienen encomendadas. En casi todos los casos, este tipo de recortes presupuestales se justifican como “programas de racionalización” y aún de “modernización administrativa”. Una lectura cuidadosa de algunos de los párrafos del Decreto que se comenta, servirá para ejemplificar esta aseveración.

“Párrafo V.

- e) Se establecerán *las mayores economías posibles* en servicios, personal, adquisiciones y otras erogaciones, para perfeccionar el funcionamiento de la Administración Pública, tanto en sus dependencias centrales como en sus servicios regionales, mediante la aplicación de *normas* que modernicen los

procedimientos, alcancen una eficiente coordinación, supriman duplicaciones, reduzcan funciones de utilidad secundaria y den rapidez y agilidad al funcionamiento de las diversas Dependencias del Ejecutivo Federal.

- f) El Presupuesto del año próximo se ajustará en lo posible y con un criterio de proporcionalidad dentro de cada Ramo, a la organización que prevaleció en el Presupuesto de Egresos del 1936.
- g) Se reducirán todos los gastos por concepto de pasajes y viáticos del personal, para lo cual se fijarán las normas que sean necesarias fin de que el movimiento de empleados se reduzca a las necesidades imprescindibles.
- h) Se reducirán las partidas de Honorarios, de modo que se recurra a servicios especiales extraordinarios sólo en los casos en que efectivamente no existan, dentro del personal de nómina, empleados capacitados para determinadas labores técnicas urgentes e indispensables.
- i) Se reducirán las partidas de servicios extraordinarios, de manera que figuren con ese carácter sólo aquellas erogaciones estrictamente necesarias que no es posible prever dentro de los gastos específicos.
- j) El monto de las partidas de “Complementarias” e “Imprevistas” no deberá exceder, para cada una de ellas, del 1% de la asignación total del Presupuesto de cada Ramo.
- k) Deberá procurarse uniformar, en designaciones y remuneraciones, al personal técnico que por su excesiva especialidad deba constituir excepciones dentro de los tabuladores profesionales.
- l) Las partidas destinadas a las compras de artículos de consumo así como las de adquisiciones de muebles y equipo en general deberán calcularse a lo estrictamente indispensable para los servicios dentro de la vigencia del Presupuesto.

VI. La Comisión propondrá las normas que estime convenientes, para reducir a lo estrictamente indispensable el uso de los servicios postal y telegráfico”.

VIII. La Comisión propondrá las normas sobre el control de adquisiciones y movimiento de almacenes que estime necesarias para la obtención de economías, mediante la adquisición a los precios más bajos, en función de calidades bien determinadas y efectivamente servidas y el movimiento en almacenes estará sujeto a la vigilancia compatible con un funcionamiento eficaz.

IX. La Comisión propondrá las interpretaciones a las disposiciones del Estatuto Jurídico de los Trabajadores al Servicio del Estado, que sean necesarias para hacer expedita la satisfactoria selección del personal y la elevación de sus rendimientos de trabajo. Para este fin, la Comisión invitará a la Federación de Trabajadores al Servicio del Estado, a que designe dos representantes que, en un plano de cooperación, participen en el estudio de las cuestiones referentes

a las economías que compensen el mejoramiento de los sueldos y salarios del personal federal”.

Fusión de Dependencias

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

Debido a esta política de austeridad ante la situación creada por la Segunda Guerra Mundial, la *estructura orgánica* de la administración pública federal *centralizada* al término de la gestión del Gral. Manuel Ávila Camacho consistía de once Secretarías, dos Departamentos Administrativos, y dos Procuradurías, (la General de la República y la de Justicia del Distrito y Territorios Federales), quince dependencias en total, con las siguientes denominaciones:

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

Unos cuantos días antes de terminar su sexenio, el Presidente Ávila Camacho envió una iniciativa al Congreso de la Unión, en la que proponía reformar el artículo 3º. de la Constitución, el cual, como ya quedó dicho, había sido modificado seis años atrás por iniciativa del Presidente Abelardo R. Rodríguez. Se dice que en la Exposición de Motivos de dicho proyecto de reforma tuvo mucho que ver don Jaime Torres Bodet, entonces Secretario de Educación Pública en el Gabinete del Gral. Ávila Camacho. La

reforma propuesta por el Titular del Ejecutivo fue aprobada por el Congreso de la Unión y por la mayoría requerida de los Congresos Estatales, y su promulgación constituyó uno de los primeros actos de gobierno del siguiente Presidente de la República, el Lic. Miguel Alemán Valdés, quien fue electo ya como el primer candidato del Partido Revolucionario Institucional (PRI). (Ver **Anexo XXV**).

3. El apoyo a la Industrialización y el inicio del control central de los Organismos Descentralizados y las Empresas de Participación Estatal.

3.1 Miguel Alemán Valdés (1º/XII/1946 - 30/XI/1952)

El Lic. Miguel Alemán Valdés, el primer candidato del recién transformado Partido Revolucionario Institucional (PRI), tomó posesión de la Presidencia de la República el 1º de diciembre de 1946, convirtiéndose también en el primer mandatario civil del período postrevolucionario, después de la serie de presidentes militares electos posteriormente al asesinato de Venustiano Carranza en 1920 (El abogado Emilio Portes Gil ocupó el cargo de manera provisional tras el asesinato del Gral. Álvaro Obregón cuando éste ya era Presidente Electo, y, a partir de esa fecha, todos los siguientes presidentes constitucionales ostentaron el cargo de generales del ejército mexicano). También fue el primer Presidente de la República egresado de la Universidad Nacional de México (recibió su título de abogado poco antes de que la actual UNAM obtuviera su autonomía en 1929).

Al tomar posesión de la Presidencia, el Lic. Alemán anunció que tenía en mente “llevar a cabo una reorganización de la Administración Pública Federal con el propósito de satisfacer con más eficiencia las necesidades del país. Entre las medidas más importantes que tomaremos al respecto” –dijo– “será la creación de dos nuevas Secretarías de Estado: la de Recursos Hídricos y la de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa”.

A fin de prevenir los problemas que dicho anuncio podría generar entre los servidores públicos sindicalizados, el Presidente Alemán señaló también: “Los empleados públicos no serán afectados por la reorganización propuesta. Será nuestra preocupación su capacitación administrativa y cultural. Aquellos cuyos salarios se han mantenido con un nivel bajo, recibirán una efectiva mejoría en sus retribuciones que les permitirá una existencia menos angustiosa”. Anunció igualmente su propósito de “hacer que la Dirección General de Pensiones Civiles de Retiro establezca sucursales para que los empleados federales, que radiquen fuera de la capital de la República, puedan también disfrutar de sus beneficios”, y adelantó que crearía “el Banco del Ejército y (acordaría) la elevación en la cuantía de las indemnizaciones del seguro de vida militar”.

En concordancia con lo planteado en su discurso de toma de posesión, el Presidente Alemán remitió al Congreso de la Unión, una iniciativa de nueva Ley de Secretarías y Departamentos de Estado única en su tipo, pues en ella sólo se enunciaban, *en términos muy generales*, las facultades de las Secretarías y Departamentos que dependerían

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

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

Exposición de Motivos

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

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

“Considerando que la misma complejidad y multiplicidad de las funciones ahora atribuidas en forma rígida a las dependencias del Ejecutivo Federal, requiere, en determinadas circunstancias, la intervención de funcionarios que, con el rango y responsabilidad de Secretarios de Estado, auxilien al Ejecutivo en cualquiera de sus ramos, es indispensable autorizarlo, en los términos del artículo 2o. de esta iniciativa, para que designe, con esos propósitos, hasta dos Secretarios de Estado, además de los mencionados en el artículo 1o. de esta iniciativa;

“Considerando que, por las mismas causas señaladas, con frecuencia es necesario que los titulares de algunas Secretarías de Estado sean auxiliados en sus funciones,

se propone la posibilidad de designar más de un Subsecretario, en cada una de las dependencias en que la magnitud del trabajo exija, de acuerdo con el Presupuesto de Egresos de la Federación;

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

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

“Considerando que las funciones hasta ahora atribuidas al Departamento de Asuntos Indígenas tendrán una atención más completa atribuyéndolas a otras dependencias que por sus funciones tienen un panorama más integral de las necesidades de los grupos indígenas del país, y que disponen de mayores recursos para la atención permanente de las necesidades de dichos núcleos aborígenes, es conveniente que las atribuciones del Departamento mencionado, se asignen preferentemente a la Secretaría de Educación Pública, sin perjuicio de que en su oportunidad se creen, por dicha dependencia, organismos especializados y suficientemente capacitados para la resolución de los problemas que se señalan;⁶⁴

“Considerando que la política fiscal en sus aspectos de impuestos, crédito y gastos públicos es reconocidamente uno de los medios más eficaces de que el Estado dispone en la actualidad para combatir los efectos de las depresiones económicas, es conveniente atribuir a un sólo órgano el manejo de los recursos federales y los locales del Distrito que, conviene señalarlo de paso, han llegado a revestir considerable importancia por su cuantía;

“Considerando, por otra parte, que el elevado costo de los servicios públicos indispensables para una población tan concentrada como la que existe en el Distrito Federal, impone la

⁶⁴ Ya se preveía la futura creación del Instituto Nacional Indigenista, como órgano descentralizado de la Secretaría de Educación Pública.

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

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

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

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

Con la aprobación de esta iniciativa, la nueva estructura orgánica del Ejecutivo Federal quedó como sigue:

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

Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa;
Departamento Agrario, y
Departamento del Distrito Federal.
(Ver **Anexo XXVI**)

Unos días después, el 1º. de enero de 1947, el propio Presidente Alemán expidió el Reglamento de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, en el cual se detallaban las atribuciones de cada Secretaría y Departamento. (Ver **Anexo XXVII**).

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

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

Como ya se señaló, otro de los primeros actos de gobierno del Presidente Alemán fue la promulgación, el 16 de diciembre de 1946, de las reformas al Artículo tercero de la Constitución, cuyo texto había sido modificado en 1934 para establecer que “la educación que imparta el Estado (sería) socialista”, y cuya nueva redacción, en la que se excluye dicha “orientación socialista”, fue propuesta como uno de sus últimos actos de gobierno por el Presidente Manuel Ávila Camacho, en cuyo gabinete el Lic. Alemán se desempeñó como Secretario de Gobernación.

También en diciembre de 1946, por iniciativa del Presidente Alemán, el Congreso de la Unión y los Congresos de las Entidades Federativas aprobaron otorgar el voto a las mujeres en las elecciones correspondientes al orden municipal, lo cual serviría de base para que, en 1953, finalmente, se otorgara el derecho al voto femenino también en los comicios del orden federal.

Creación del Departamento de la Industria Militar

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

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

“DECRETO

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

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

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

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

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

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

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

Desde el inicio de 1947, la nueva Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa se avocó a cumplir su atribución de “realizar estudios para mejorar la organización de la Administración Pública y someterlos a la consideración del Presidente de la República”, para lo cual su Titular creó la Dirección Técnica de Organización Administrativa.⁶⁵ Esta Dirección tenía, entre otras atribuciones “coordinar el mejoramiento administrativo de las dependencias del Ejecutivo Federal; hacer estudios de macrorganización; sugerir al Jefe del Ejecutivo *medidas tendientes al mejoramiento de la administración pública*, y asesorar en la materia a las entidades gubernamentales que lo solicitaran”.

⁶⁵ El primer titular de la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa fue el Lic. Alfonso Caso, quien renunció al cargo dos años después. El encargado de la Dirección Técnica de Organización Administrativa fue el Lic. Gustavo Martínez Cabañas, egresado de la Facultad de Economía de la UNAM, quien había cursado en la Universidad de Washington estudios especializados en Administración Pública, y posteriormente llegaría a ser Presidente del Instituto de Administración Pública, A.C., que fue fundado en 1955.

Para ello, su Director se propuso elaborar un diagnóstico integral de la estructura y funcionamiento de la Administración Pública Federal, que incluía tanto a las Secretarías y Departamentos dependientes directamente del Presidente de la República, así como de los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal existentes hasta esa fecha. Como resultado de esos importantes trabajos pioneros, por primera vez se publicó en México un Manual de Organización del Gobierno Federal, que en ese entonces apareció bajo el título de “Directorio del Gobierno Federal de los Estados Unidos Mexicanos”, que contenía, además de los apartados correspondientes a la organización y funcionamiento de los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, uno denominado “organismos de intervención estatal”, en el cual estaban incluidos los principales organismos descentralizados y empresas de participación estatal del gobierno federal. Durante el sexenio del Presidente Alemán se publicaron cinco “Directorios del Gobierno Federal” (1947, 1948, 1949, 1950 y 1951). En el Directorio publicado de 1951, la sección correspondiente a “Organismos de intervención estatal” consignaba ya 98 entidades de este tipo.⁶⁶

En el primer Directorio del Gobierno Federal publicado en 1947 aparecen, como funciones de la Dirección Técnica de Organización Administrativa: “formular proyectos de planificación de la Administración Pública y los tendientes al mejoramiento de la organización de la misma; estudiar toda clase de medidas administrativas para proporcionar al público un expedito y rápido servicio en la administración pública; estudiar y opinar en toda clase de modificaciones, reformas o estudios que se presenten a la atención del Poder Ejecutivo sobre la administración pública; realizar estudios sobre clasificación, localización, retribución y adiestramiento del personal federal, así como en general, sobre todo lo que se refiere a la organización burocrática del mismo; practicar estudios de carácter económico y social sobre las dependencias del Gobierno Federal para mejorar sus servicios y aumentar su eficiencia; llevar a cabo estudios de las atribuciones de la Secretarías y Departamentos de Estado para buscar su mejor coordinación y armonización; realizar estudios para el mejoramiento de la administración pública en las entidades federativas y organismos descentralizados que lo soliciten; recabar toda clase de informes a las dependencias del Gobierno Federal, y practicar visitas que le permitan el desarrollo de sus atribuciones”.

⁶⁶ El Lic. Gustavo Martínez Cabañas, en su calidad de Presidente del INAP, fue miembro de la Comisión de Administración Pública de la Secretaría de la Presidencia, desde su establecimiento en 1965 hasta que ésta fue transformada en la Dirección General de Estudios Administrativos de dicha Secretaría en 1971. El primer Manual de Organización Pública del Gobierno Federal que se elaboró para el bienio 1968-1970, tuvo como modelo a los cinco “Directorios del Gobierno Federal” publicados durante la gestión del Presidente Miguel Alemán, de 1947 a 1951.

El Inicio del Control Centralizado de los Organismos Descentralizados

El primer intento de control administrativo y supervisión financiera del creciente universo de lo que actualmente se conoce como “entidades paraestatales”, se produjo a finales de 1947, con la promulgación de la Ley para el Control por parte del Gobierno Federal de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal (D.O. de 31 de diciembre de 1947). En dicho precepto legal se definió por vez primera lo que habría de entenderse por “organismo descentralizado” y “empresa de participación estatal” en el contexto de la administración pública mexicana.⁶⁷ También se establecía que la facultad de control la ejercería el Gobierno Federal a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y de la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa, por medio de las siguientes acciones:

- “Solicitar informes financieros;
- Revisar, *vetar o reformar* presupuestos y programas anuales, de operación e inversiones;
- *Practicar toda clase de auditorías* (pre y posauditorías), glosar las cuentas y revisar los balances que se practicaran;
- *Calificar las erogaciones previamente a su pago, incluyendo las compras, pudiendo vetar aquéllas que no se sujetaran al presupuesto, al programa, a los acuerdos de su Consejo o Junta Directiva, a la legislación vigente o fueran lesivas a su economía;*
- *Promover innovaciones a la organización y funcionamiento;*
- *Fincar las responsabilidades* que resultaren en el manejo y operación de los bienes de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal, y
- Autorizar la cancelación de créditos de estas instituciones”.

En esta Ley se facultaba a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para designar *personal de inspección*, así como para nombrar en los *órganos de Gobierno*⁶⁸ de cada organismo y empresa un representante con voz, pero sin voto; y lo que resulta de gran interés para el proceso de reforma administrativa que se iniciaría cuarenta años más tarde, “la Secretaría de Hacienda y Crédito Público podría también “...promover la liquidación o traspaso de las empresas de participación estatal, cuando estas instituciones no realicen funciones de utilidad o compitan con empresas privadas que llenen debidamente su cometido”.⁶⁹

⁶⁷ Alejandro Carrillo Castro y Sergio García Ramírez, “Las Empresas Públicas en México”, con Prólogo de Francisco Labastida Ochoa, Editorial Miguel Ángel Porrúa, 1983, pp. 43.

⁶⁸ Con esta denominación se conoce de manera general a los Consejo de Administración, Juntas Directivas, Juntas de Gobierno, Comités Técnicos o de Distribución de Fondos y de otros que constituyen el máximo órgano de administración de las entidades paraestatales.

⁶⁹ Ley para el Control por parte del Gobierno Federal de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, art. 12 (D.O. 31-XII-1947).

Como se puede observar, la Secretaría de Hacienda quedó facultada para proponer al Ejecutivo Federal –previa consulta con las otras dependencias– un Plan General de Operaciones, el que luego de ser aprobado por el Presidente de la República, *normaría* las actividades de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal. Por su parte, a la nueva Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa, correspondería *la revisión y formulación de contratos de obras e inspección de aquellas que llevaran a cabo los organismos de la Administración Pública Federal*.

A fin de instrumentar las nuevas facultades de control establecidas en esta Ley, el 27 de enero de 1948, el Presidente Alemán expidió el Decreto que creó la Comisión Nacional de Inversiones, (D.O. del 31 de enero de 1948), como organismo dependiente de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. La Comisión estaba integrada de la manera siguiente:

“El presidente propietario y el suplente serían el Secretario y el Subsecretario de Hacienda; el vicepresidente propietario y el suplente, el director y el Subdirector de Crédito de la misma; el vocal ejecutivo y el vocal secretario serían nombrados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa, el Banco de México, S.A. y la Nacional Financiera, S.A. designarían un vocal permanente propietario con su respectivo suplente, recayendo el primer nombramiento en el director y el segundo en el subdirector de las dos últimas instituciones”.⁷⁰ Todos los miembros anteriores tendrían el carácter de permanentes; en cambio, las Secretarías de Economía Nacional, de Agricultura y Ganadería, de Comunicaciones y Obras Públicas, de Marina y de Defensa Nacional participarían con un Vocal, pero solamente en las reuniones de la Comisión en que se trataran asuntos relacionados con las funciones de dichas dependencias. En el artículo 6º del citado decreto de 1948 se estipuló cuáles serían los organismos descentralizados y empresas de participación estatal que quedarían sujetos a la supervisión y al control de la Comisión Nacional de Inversiones, la cual constituyó así el primer mecanismo de control de las entidades paraestatales por parte del Ejecutivo Federal.

Como se ha visto, en dicha Comisión debería participar también la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa, lo que seguramente representaba para

⁷⁰ La Comisión Nacional de Inversiones estuvo integrada principalmente por: licenciados Ramón Beteta y Eduardo Bustamante, Secretario y Subsecretario de Hacienda y Crédito Público, respectivamente, Licenciado Gilberto Loyo y doctor Josué Sáenz, Director y Subdirector de Crédito de la propia Secretaría. Por la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa, el vocal permanente lo era el profesor Jesús Silva Herzog, por el Banco de México el licenciado Carlos Novoa y por Nacional Financiera los licenciados Antonio Carrillo Flores y Adalberto Saldaña. Como Vocal Ejecutivo se designó al ingeniero Jorge L. Tamayo, funcionario responsable de hacer cumplir las disposiciones de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y los acuerdos del pleno de la Comisión, en los términos de la Ley para el Control.

la Secretaría de Hacienda, un incómodo problema de coordinación intersecretarial. Por ésta y otras razones, la *propia* Secretaría de Hacienda *promovió la disolución de la Comisión*. El 7 de diciembre de 1949 (D.O. 19-XII-1949), se expidió decreto derogando el del 27 de enero de 1948. En dicho decreto se reconocía la inoperancia de la Comisión Nacional de Inversiones como organismo encargado del control, vigilancia y coordinación de los organismos y empresas del Estado, encomendándose entonces la vigilancia de las *instituciones nacionales de crédito y de seguros* a la Comisión Nacional Bancaria y a la Comisión Nacional de Seguros, respectivamente, y señalando que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público “*establecería posteriormente un mecanismo de control y vigilancia para los demás organismos y empresas del Estado*”.

Debido a esta situación, el control de algunos organismos descentralizados que no correspondían al ámbito de las dos Comisiones anteriormente mencionadas, pasó a ser –en forma paulatina– responsabilidad de la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa. Así, el decreto del 8 de diciembre de 1949 (D.O. 29-XII-1949), dispuso que dicha dependencia debería proceder a ejercer funciones de control y vigilancia en lo relativo a los Ferrocarriles Nacionales de México; y, el 29 de junio de 1951, la misma Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa quedó encargada, por un nuevo Decreto, del control administrativo de la Comisión Federal de Electricidad. Este es el origen de la injerencia de dicha Secretaría –posteriormente del Patrimonio Nacional– en el control directo de los organismos descentralizados y empresas públicas, que más tarde se formalizaría en la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 1958 para todas las demás entidades paraestatales. La creación y desaparición al año siguiente de la Comisión Nacional de Inversiones, dependiente de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, constituyó el inicio de un accidentado proceso de reforma administrativa que, en 1958, conduciría a la creación de la Secretaría de la Presidencia, y en 1976, de la Secretaría de Programación y Presupuesto, como se verá más adelante.

También durante el sexenio del Presidente Alemán se expidió una nueva Ley de Pensiones Civiles, publicada el 31 de diciembre de 1947. Se promulgó igualmente la Ley para el funcionamiento de las Juntas Federales de Mejoras Materiales, (D.O. del 13 de enero de 1948) por medio de las cuales el Gobierno Federal buscaba apoyar la construcción de obras y el establecimiento de servicios en beneficio particularmente de los *puertos y fronteras* de la República. También fueron creados diversos organismos descentralizados como el Banco Nacional del Ejército y la Armada (D.O. del 31 de diciembre de 1946); el Instituto Nacional de Bellas Artes y Literatura, (D.O. del 31 de diciembre de 1946); el Instituto Nacional Indigenista (D.O. de...1948); el Instituto Nacional de la Juventud (D.O. del 25 de febrero de 1950) y se construyeron igualmente la Ciudad Universitaria y la Ciudad Politécnica en el Distrito Federal. La primera fue inaugurada formalmente en noviembre de 1952, si bien las primeras facultades fueron establecidas en dicho *Campus* hasta 1954.

Finalmente, cabría señalar que en 1950 el Congreso de la Unión aprobó la Ley de Atribuciones del Ejecutivo Federal en Materia Económica, por medio de la cual se facultaba al Presidente de la República para participar en la actividad y procesos económicos del país, tales como el establecimiento de precios máximos, obligar la venta de determinadas mercancías, imponer racionamientos y establecer prioridades cuando el volumen de mercancías sea insuficiente en relación con la demanda, organizar la distribución para evitar un intermediarismo excesivo y decretar la ocupación temporal de las fábricas cuando sea necesario mantener o aumentar la producción de ciertos artículos, entre otras.

Debe señalarse, como un mérito más de la administración del Presidente Alemán, la primera de carácter civil después del asesinato del Presidente Carranza en 1920, que a partir de esa fecha ningún militar ha ocupado la titularidad del Ejecutivo Federal en nuestro país, a diferencia de lo que siguió ocurriendo en otros países de América Central, de América del Sur y del Caribe, que sufrieron frecuentes Golpes de Estado y prolongadas dictaduras militares durante la etapa de la llamada “Guerra Fría”, que dio inicio al término de la Segunda Guerra Mundial.

3.2 Adolfo Ruiz Cortines (1º/XII/1952 - 30/XI/1958)

A pesar de que en su discurso de toma de posesión como Presidente de la República ante el Congreso de la Unión, el 1º. de diciembre de 1952, Adolfo Ruiz Cortines anunció que: “para dedicar atención más directa a determinados asuntos, distribuir algunas funciones públicas y coordinar las tareas gubernamentales, considero necesario que se *introduzcan modificaciones en la organización administrativa del Ejecutivo*”, de acuerdo con la iniciativa que ya someto a la consideración de vuestra soberanía”, durante su gestión no se llevó al cabo ningún cambio a la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado. Sin embargo, dentro de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público se produjo una significativa reforma “micro-administrativa” que, años más tarde, iba a tener repercusiones importantes en la estructura orgánica y funcionamiento de la administración pública centralizada en su conjunto.

En un nuevo intento por cumplir las funciones que le confería la Ley para el Control de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal de 1947, y con base en lo señalado en el decreto del 6 de diciembre de 1949, relativas a “*establecer posteriormente un mecanismo de control y vigilancia para los demás organismos y empresas del Estado*”, la Secretaría de Hacienda integró nuevamente, en 1953, el Comité de Inversiones, dependiente de la Dirección General de Crédito.⁷¹

⁷¹ Secretaría de la Presidencia, “La Planeación en México”, México, 1968, p. 5.

El 27 de junio de 1953 (D.O. 27-VI-1953) se expidió un Acuerdo que disponía que las Secretarías de Estado, el Departamento del Distrito Federal, los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal deberían presentar a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público su “*Programa de Inversiones*” relativo al sexenio 1953-1958, debiendo informarle oportunamente de los cambios que se operaran en el citado programa.

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

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

“La Nueva Comisión de Inversiones de 1954

La nueva Comisión quedó integrada por un director general y cuatro miembros, designados éstos por el Presidente de la República.⁷² Dentro de sus facultades estaban:

- “Estudiar los proyectos de inversión que recibiera, con objeto de valorar –en consonancia con las más apremiantes necesidades del país– la importancia particular que cada obra revestía en sus aspectos económico y social;

⁷² Es interesante señalar que el presidente Adolfo Ruiz Cortines nombró como Director General de esta Comisión al licenciado Raúl Salinas Lozano, pero nunca fueron designados los cuatro miembros restantes.

⁷³ Véase Acuerdo que dispone que la Comisión de Inversiones dependerá directamente del Presidente de la República, artículos 3º y 5º (D.O. 29-X-1954).

- Realizar los estudios económicos que fueran necesarios, a efecto de poder establecer de manera coordinada con los objetivos de la política económica, hacendaria y social, la jerarquización, la cuantificación y el papel de las inversiones públicas en el desarrollo integral del país;
- Presentar a la consideración del Ejecutivo Federal un “programa coordinado de las inversiones públicas”;
- Sugerir al propio Ejecutivo los cambios que debieran realizarse en dicho programa, atendiendo a las necesidades que surgieran como consecuencia de la operación de nuevos hechos económicos,⁷³ y
- Todas las inversiones que quisieran realizar las Secretarías y Departamentos de Estado, organismos descentralizados y empresas de participación estatal, deberían ser consideradas previamente por la Comisión de Inversiones, la que sometería sus dictámenes al Presidente de la República, quien resolvería sobre la ejecución del *programa* respectivo, autorizando sus modificaciones”.

La Comisión de Inversiones dependiente del Presidente de la República fue quizá el intento mejor logrado hasta entonces por alcanzar una *mayor racionalización de las* inversiones del sector público federal. Fueron tan alentadores sus resultados que, a fines del sexenio 1952-1958, adquirió fuerza el criterio de que era conveniente establecer una dependencia del Ejecutivo Federal⁷⁴ que pudiera encargarse de la planeación, ya no sólo de las inversiones públicas, sino del gasto público federal en su conjunto. El proceso de creación de dicha dependencia se analizará en el Capítulo siguiente.

⁷⁴ En el proyecto original para una nueva Ley de Secretarías y Departamentos elaborado en 1958 por Gabino Fraga aparece como Departamento de Planeación e Inversiones.