

• MÉXICO Y LA CONSTITUCIÓN DE 1917 •

Gobierno

ALEJANDRO CARRILLO CASTRO



SENADO DE LA REPÚBLICA - LXIII LEGISLATURA

SECRETARÍA DE CULTURA

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDIOS HISTÓRICOS DE LAS REVOLUCIONES DE MÉXICO

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS-UNAM

GOBIERNO

ESTUDIOS CONSTITUCIONALES

CENTENARIO
1917  2017
CONSTITUCIÓN POLÍTICA
DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

**COMITÉ PARA LA CONMEMORACIÓN
DEL CENTENARIO DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA
DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS**

ENRIQUE PEÑA NIETO

Presidente de los Estados Unidos Mexicanos

EDMUNDO JAVIER BOLAÑOS AGUILAR

*Presidente de la Cámara de Diputados
del Congreso de la Unión*

PABLO ESCUDERO MORALES

*Presidente de la Cámara de Senadores
del Congreso de la Unión*

LUIS MARÍA AGUILAR MORALES

*Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación
y del Consejo de la Judicatura Federal*

REPRESENTANTES

PODER EJECUTIVO FEDERAL

MIGUEL ÁNGEL OSORIO CHONG

Secretario de Gobernación

MARÍA CRISTINA GARCÍA CEPEDA

Secretaria de Cultura

PODER LEGISLATIVO FEDERAL

GUADALUPE ACOSTA NARANJO

Diputado Federal

ENRIQUE BURGOS GARCÍA

Senador de la República

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

JOSÉ RAMÓN COSSÍO DÍAZ

*Ministro de la Suprema Corte
de Justicia de la Nación*

ALFONSO PÉREZ DAZA

Consejero de la Judicatura Federal

PATRICIA GALEANA

Secretaria Técnica

CONSEJO ASESOR

Sonia Alcántara Magos
Héctor Fix-Zamudio
Sergio García Ramírez
Olga Hernández Espíndola
Ricardo Pozas Horcasitas

Rolando Cordera Campos
Rogelio Flores Pantoja
Javier Garciadiego
Sergio López Ayllón
Pedro Salazar Ugarte

Héctor Fix-Fierro
José Gamas Torruco
Juan Martín Granados Torres
Aurora Loyo Brambila
Gloria Villegas Moreno

BIBLIOTECA
CONSTITUCIONAL
I N E H R M

SEGOB
SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN



SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN

Secretario de Gobernación

Miguel Ángel Osorio Chong

Subsecretario de Gobierno

René Juárez Cisneros

Subsecretario de Enlace Legislativo y Acuerdos Políticos

Felipe Solís Acero

Subsecretario de Población, Migración y Asuntos Religiosos

Humberto Roque Villanueva

Subsecretario de Derechos Humanos

Roberto Campa Cifrián

Subsecretario de Prevención y Participación Ciudadana

Alberto Begné Guerra

Subsecretario de Normatividad de Medios

Andrés Imre Chao Ebergenyi

Comisionado Nacional de Seguridad

Renato Sales Heredia

Oficial Mayor

Jorge Francisco Márquez Montes



CULTURA
SECRETARÍA DE CULTURA

SECRETARÍA DE CULTURA

Secretaria de Cultura

María Cristina García Cepeda



INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDIOS
HISTÓRICOS DE LAS REVOLUCIONES DE MÉXICO

Directora General

Patricia Galeana

Consejo Técnico Consultivo

Fernando Castañeda Sabido

Salvador Rueda Smithers

Luis Jáuregui

Rubén Ruiz Guerra

Álvaro Matute

Enrique Semo

Érika Pani

Luis Barrón Córdova

Ricardo Pozas Horcasitas

Gloria Villegas Moreno



INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS

DIRECTOR

Pedro Salazar Ugarte

SECRETARIO ACADÉMICO

Francisco Ibarra Palafox

COORDINACIÓN EDITORIAL

Raúl Márquez Romero y Wendy Vanesa Rocha Cacho

GOBIERNO

ALEJANDRO CARRILLO CASTRO

KGF2943

C36

2016

Carrillo Castro, Alejandro

Gobierno/Alejandro Carrillo Castro; Enrique Burgos, presentación; Patricia Galeana y Pedro Salazar Ugarte, prólogo. Ciudad de México: Secretaría de Cultura, INEHRM, Senado de la República, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2016

296 páginas (Biblioteca Constitucional. Serie México y la Constitución de 1917)

ISBN: 978-607-9276-57-7, Biblioteca Constitucional (Obra completa)

ISBN: 978-607-8507-41-2, *Gobierno*

1. Gobierno federal-México. 2. Derecho Constitucional. 3. México Constitución. 4. México-política y gobierno I.t. II. ser.

Primera edición, México y la Constitución de 1917, 2016.

Producción:

Secretaría de Cultura

Instituto Nacional de Estudios Históricos
de las Revoluciones de México

D.R. © 2016 por la presente edición

Secretaría de Cultura

Dirección General de Publicaciones

Paseo de la Reforma 175

Colonia Cuauhtémoc, C.P. 06500,
Ciudad de México.

D.R. © Senado de la República

Av. Paseo de la Reforma 135, esq. Insurgentes Centro,
Colonia Tabacalera, Delegación Cuauhtémoc, C.P. 06030,
Ciudad de México.

DR © 2016. Universidad Nacional Autónoma de México

Instituto de Investigaciones Jurídicas

Circuito Maestro Mario de la Cueva s/n,

Ciudad de la Investigación en Humanidades,

Ciudad Universitaria, 04510, Ciudad de México.

Las características gráficas y tipográficas de esta edición son propiedad del Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México de la Secretaría de Cultura.

Todos los derechos reservados. Queda prohibida la reproducción total o parcial de esta obra por cualquier medio o procedimiento, comprendidos la reprografía y el tratamiento informático, la fotocopia o la grabación, sin la previa autorización por escrito de la Secretaría de Cultura /Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México.

ISBN: 978-607-9276-57-7, Biblioteca Constitucional (Obra completa)

ISBN: 978-607-8507-41-2, *Gobierno*

Impreso y hecho en México

CULTURA
SECRETARÍA DE CULTURA



CONTENIDO

PRESENTACIÓN	11
Enrique Burgos García SENADO DE LA REPÚBLICA	
PREFACIO	13
Pedro Salazar Ugarte INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS - UNAM	
MÉXICO Y LA CONSTITUCIÓN DE 1917.....	17
Patricia Galeana INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDIOS HISTÓRICOS DE LAS REVOLUCIONES DE MÉXICO	
ACOTACIÓN DEL TEMA	23
CAPÍTULO I	
ESTRUCTURA Y FUNCIONES DEL PODER EJECUTIVO FEDERAL CON ANTERIORIDAD A LA CONSTITUCIÓN DE 1917	25

8 • CONTENIDO

CAPÍTULO II

LA CONSTITUCIÓN DE 1917 Y EL NUEVO MODELO DE ESTRUCTURA ORGÁNICA DEL EJECUTIVO FEDERAL	31
--	----

CAPÍTULO III

LOS PRESIDENTES SURGIDOS DEL “PLAN DE AGUA PRIETA” (1920-1928)	61
---	----

CAPÍTULO IV

EL GOBIERNO TRAS EL ASESINATO DE ÁLVARO OBREGÓN Y LOS TRES PRESIDENTES QUE CUBRIERON EL SEXENIO CORRESPONDIENTE (1928-1934)	71
--	----

CAPÍTULO V

LOS PRIMEROS SEXENIOS COMPLETOS	81
---	----

CAPÍTULO VI

EL “CAMBIO DE RUMBO” DEL GOBIERNO FEDERAL (1984-2000)	193
--	-----

CAPÍTULO VII

LA “REFORMA DEL ESTADO”. ELIMINACIÓN DE LA SECRETARÍA DE PROGRAMACIÓN Y PRESUPUESTO Y CREACIÓN DE LA SECRETARÍA DE DESARROLLO SOCIAL	199
---	-----

CAPÍTULO VIII

LA PRIMERA ALTERNANCIA POSREVOLUCIONARIA (2006-2010)	235
---	-----

CAPÍTULO IX

SEGUNDA ALTERNANCIA DEL EJECUTIVO EN EL ORDEN FEDERAL	255
--	-----

CONSIDERACIONES FINALES	289
FUENTES CONSULTADAS	293



PRESENTACIÓN

Al conmemorarse el inminente Centenario de la Constitución de 1917, resulta insoslayable reiterar que nuestro texto fundamental es no sólo el documento en el que descansa el conjunto de los componentes del Estado mexicano, sino también, al propio tiempo, una síntesis de nuestro devenir histórico, el referente vivo del gran acuerdo, quizá el más importante que nos hemos dado los mexicanos, conciliando derechos individuales y derechos sociales.

De nuestra Constitución devienen los principios de federalismo, justicia y democracia, pilares de la República. Los derechos humanos y sus garantías son la fórmula cimera que preserva la armonía social y las instituciones.

La mejor forma de conmemorar el Centenario de nuestra Constitución es y será respetarla y observarla con puntualidad, asumiendo a cabalidad los compromisos de ciudadanos y de quienes ostenten responsabilidades públicas.

Preservar y construir instituciones, en palabras de Mariano Otero, es el camino para defender la paz y alcanzar el progreso. Es ése el mejor homenaje a nuestra Constitución.

ENRIQUE BURGOS GARCÍA
Senado de la República

PREFACIO

Existen diferentes maneras de celebrar un momento histórico. Una de ellas es la de utilizarlo como oportunidad para reflexionar sobre sus causas, características y efectos. Si ese momento histórico está materializado en un pacto constitucional la ocasión se potencia porque las vicisitudes del momento están destinadas a normar las circunstancias del futuro y a influir en otros contextos históricos, políticos y normativos.

Eso ha sucedido con la Constitución mexicana de 1917 que es un momento, un documento y una norma. En esas tres dimensiones recordamos su primer Centenario de vigencia y lo honramos con esta serie de publicaciones académicas editadas por el Senado de la República, el Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México (INEHRM) y el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Tres instituciones públicas que unen sus esfuerzos para ofrecer a los lectores una valiosa y original colección de publicaciones conmemorativas en la que se reúnen las plumas de importantes estudiosos e intelectuales interesados en la historia, la política y el derecho.

En estas obras se celebra a la Constitución de 1917 como un momento histórico con antecedentes y particularidades irrepetibles que marcaron la historia de México y del mundo en el siglo xx. La Constitución emerge como el producto de su tiempo y como punto de quiebre que divide la inestabilidad decimonónica de la promesa de modernidad

institucionalizada. Leer sobre los antecedentes del Congreso Constituyente, sobre su contexto y sus debates es útil para conocer al México de aquellos años, pero también para entender lo que los protagonistas del momento deseaban para el país que estaban constitucionalizando. De ahí el valor de los textos de corte histórico de esta colección.

Pero la Constitución también es un documento histórico que fue relevante e influyente para otros países del mundo. En efecto, la Constitución mexicana de 1917 logró amalgamar, por primera vez en la historia del constitucionalismo moderno, a las tradiciones liberal, democrática y socialista en un crisol normativo de difícil ejecución pero de incuestionable valor simbólico. Si a ello añadimos la presencia normativa de figuras de garantía como el llamado “amparo mexicano” podemos comprender porqué el documento constitucional fue objeto de elogio y estudio en otras latitudes y, sobre todo, punto de referencia ejemplar para otros procesos constituyentes. Haciendo honor a una tradición comparativista de viejo cuño en nuestro país, algunos destacados autores de estos ensayos miran a la Constitución desde su trascendencia internacional y nos recuerdan que los grandes textos constitucionales tienen vigencia nacional pero relevancia universal.

En su tercera dimensión —la que corresponde en estricto sentido a su carácter jurídico— las constituciones son normas vinculantes. En esta faceta, en el mundo contemporáneo, las normas constitucionales han venido ganando cada vez mayor relevancia al interior de los ordenamientos a los que ofrecen fundamento y sustento. Durante mucho tiempo, fue la fuente legislativa —la ley ordinaria— la que predominaba en el ámbito de la producción jurídica, pero desde la segunda mitad del siglo xx, las constituciones fueron ganando fuerza normativa. De ahí que tenga sentido observar la evolución de la doctrina constitucional y, sobre todo, la manera en la que fue cobrando vigencia el texto constitucional en el sistema jurídico mexicano. El estudio de esa vigencia en las diferentes áreas del derecho nos permite comprender el sentido vinculante que denota la esencia normativa constitucional. Sin esa dimensión —también analizada en esta colección de ensayos— las constituciones serían solamente documentos históricos, valiosos pero incompletos.

El valor de este conjunto de ensayos reside en su carácter conmemorativo pero también —quizá sobre todo— en su valor científico. De

alguna manera, el paso del tiempo —la llegada del Centenario— se aprovecha como un pretexto para pensar en el sentido de la constitucionalidad, en la historia del constitucionalismo, en la génesis política y social de una Constitución concreta, en el México que la vio nacer y en el país que desde entonces hemos venido construyendo bajo los ojos del mundo.

Por todo lo anterior, en mi calidad de director del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, celebro la publicación de estos textos conmemorativos, felicito y agradezco a los autores de los mismos y me congratulo de esta alianza institucional con el Senado y el INEHRM que la ha hecho posible. Espero que los lectores disfruten la lectura de cada uno de ellos y, a través de la misma, puedan aquilatar la enorme valía del conjunto.

PEDRO SALAZAR UGARTE

Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM



MÉXICO Y LA CONSTITUCIÓN DE 1917

La Constitución de 1917 fue la culminación del proceso revolucionario que dio origen al México del siglo xx. Para conmemorar el Centenario de la vigencia de nuestra Carta Magna, es menester conocer el contexto nacional e internacional en que se elaboró y cómo es que ha regido la vida de los mexicanos durante un siglo. De ahí la importancia de la obra que hoy presentamos.

El Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México (INEHRM) tiene la satisfacción de publicar, con el Senado de la República y el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, la obra “México y la Constitución de 1917”. En ella destacados historiadores y juristas, politólogos y políticos, nos dan una visión multidisciplinaria sobre el panorama histórico, jurídico, político, económico, social y cultural de nuestro país desde la instalación del Congreso Constituyente de 1916-1917 a nuestros días. Científicos sociales y escritores hacen, asimismo, el seguimiento de la evolución que ha tenido el texto constitucional hasta el tiempo presente y su impacto en la vida nacional, así como la prospectiva para el siglo xxi.

La colección inicia con el título *Contexto histórico*, precedido de una introducción de Álvaro Matute. Walter Astié hace el análisis de la situación internacional. Describe el impacto de la Primera Guerra Mundial en nuestro país, las presiones de las grandes potencias y la difícil relación con nuestro vecino del norte. Leonardo Lomelí estudia la situación

económica. Felipe Ávila analiza las principales acciones del gobierno provisional de Venustiano Carranza para pacificar al país, resolver los problemas sociales y consolidar al Estado constitucional. La obra también aborda relevantes temas regionales. Luis Barrón nos expone la importancia de “La Constitución de Coahuila como antecedente para el proyecto carrancista de la Constitución de 1917”. Juan Ricardo Jiménez describe la transformación de la ciudad de Querétaro para convertirse en sede del Congreso Constituyente y capital provisional de la República. Los historiadores Raúl Vela Sosa y Raúl Vela Manzanilla estudian la situación de Yucatán a partir de los cambios realizados por Salvador Alvarado. A continuación, José Woldenberg analiza los antecedentes del Congreso Constituyente a partir de los planes políticos proclamados durante la Revolución. Salvador Rueda estudia el problema de la tierra, una de las más importantes demandas del proceso revolucionario al que se dio respuesta con el artículo 27 constitucional. Anna Ribera Carbó analiza otro de los temas centrales: los derechos de los trabajadores y la solución dada por los constituyentes en el artículo 123. Luz Elena Galván aborda el tema educativo. Roberto Blancarte analiza la cuestión religiosa. Cierra el volumen Silvia Molina con el estudio del panorama cultural. De esta manera tenemos la visión integral del entorno histórico en que se acuñaron, por vez primera en el mundo, los derechos sociales en una constitución.

El libro *Los grandes debates del Congreso Constituyente de Querétaro* se dedica a los debates del Constituyente. José Gamas Torruco analiza las intervenciones más relevantes en las discusiones de los artículos constitucionales más significativos: el 3o., el más discutido y en el que se logró establecer la educación laica; el 24, en el que se dispone la libertad de culto; el 27, que abolió los latifundios y dio personalidad jurídica a la propiedad comunal; el 115, en el que se estableció la autonomía del municipio; el 123, en el que se otorgaron por primera vez a nivel constitucional los derechos laborales, y el 130, que dispuso la separación del Estado y la Iglesia.

La obra *Crónica de la Constitución de 1917 en la prensa de la época*, coordinada por las investigadoras Guadalupe Curiel Defossé y Aurora Cano Andaluz, documenta la crónica periodística de la época. A través de las noticias y los periódicos *El Pueblo*, *El Demócrata*, *El Universal* y

La Defensa, así como de la *Revista Mexicana*, entre 1914 y 1917, conocemos cómo se informó e interpretó lo acontecido en la Revolución y en el Constituyente.

La antología *Memorias y testimonios* compendia los testimonios y recuerdos de Venustiano Carranza. El volumen inicia con el estudio del pensamiento del Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, por Daniel Barceló. Incluye los textos de los protagonistas del proceso revolucionario, ideólogos como Andrés Molina Enríquez, Luis Cabrera, Isidro Fabela, Antonio Díaz Soto y Gama, Alfonso Caso y Vicente Lombardo Toledano; de los constituyentes Heriberto Jara, Froylán C. Manjarrez, Hilario Medina, Francisco J. Múgica, Félix F. Palavicini, Jesús Romero Flores y José María Truchuelo; de los cronistas e historiadores Diego Arenas Guzmán, Salvador Azuela, Jesús Silva Herzog y Gastón García Cantú; de constitucionalistas como Eduardo Pallares, Alberto Trueba Urbina, y los testimonios de Toribio Esquivel Obregón, Roque Estrada Reynoso y Emilio Portes Gil, lo que nos permite conocer el pensamiento que dio origen a nuestro texto constitucional, así como a su evolución.

El libro *Influencia extranjera y trascendencia internacional*, coordinado por Héctor Fix-Zamudio y Eduardo Ferrer Mac-Gregor, reúne las opiniones de destacados constitucionalistas de diversos países del mundo sobre la Constitución mexicana de 1917, así como su impacto en otras latitudes, considerando que es la primera que incorporó los derechos sociales.

En *La Constitución de 1917 en la doctrina jurídica*, Imer B. Flores Mendoza expone los principios jurídicos y políticos fundamentales de la Carta Magna. Los conceptos de *soberanía*, *república*, *federalismo*, *representatividad*, *democracia*, *laicidad*, *derechos sociales*, *municipio libre* y *juicio de amparo*, son pilares esenciales de las instituciones que constituyen nuestro andamiaje constitucional.

El volumen *Constitucionalismo en el siglo XXI. A cien años de la aprobación de la Constitución de 1917*, de la autoría de Francisco José Paoli Bolio, recorre la historia constitucional universal. Estudia la polis griega, la Carta Magna de 1215, la Constitución de Estados Unidos y las constituciones francesas. A continuación hace lo propio con las constituciones mexicanas hasta llegar a la de 1917. El constitucionalista aborda el de-

bate sobre la necesidad de promulgar o no una nueva constitución y nos da su perspectiva sobre la situación actual de México, las influencias internacionales, la globalización y la gobernanza global, así como la prospectiva del constitucionalismo del siglo XXI.

El libro *Constitución y literatura* contiene una antología que representa la influencia de la Constitución en la literatura mexicana del siglo XX, obra de Vicente Quirarte. A través de sus páginas conocemos el impacto que tuvo el texto constitucional en las letras mexicanas. De la fascinación por la *bola*, los ejércitos revolucionarios, las soldaderas y los grandes caudillos, se pasó a hablar de los ganadores, los que convirtieron la Revolución en gobierno, en leyes, en instituciones.

Los títulos *El poder reformador de la Constitución. El Congreso y su impulso transformador* y *El Senado de la República en cien años de vigencia de la Constitución* abordan la historia del Poder Legislativo en los cien años de vigencia de la Constitución. El de la Cámara de Diputados fue coordinado por el diputado César Camacho Quiroz y el dedicado al Senado por el senador Enrique Burgos García. Cada uno recoge las participaciones de todos los grupos parlamentarios representados en los órganos legislativos.

La obra *Gobierno* se dedica al Poder Ejecutivo federal, y está desarrollada por Alejandro Carrillo Castro. Estudia la forma en que se ha organizado la administración pública federal en el transcurso de los cien años de vigencia de la Constitución.

El Poder Judicial de la Federación y los grandes temas del constitucionalismo en la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación explica cómo, desde la perspectiva de la administración de justicia federal, la Suprema Corte y los tribunales del Poder Judicial de la Federación contribuyen a la consolidación del orden constitucional de nuestro país.

A lo largo de cien años, el texto original de nuestra Constitución se ha ido modificando para adecuarse a las circunstancias de cada generación de mexicanos.

Se han ampliado derechos individuales, se han reconocido los derechos colectivos, se han establecido mecanismos para su defensa, se ha adecuado la relación entre el Estado y una sociedad cada vez más plural,

diversa y compleja, sin que ello hubiera significado la modificación de sus principios o directrices esenciales.

En 1953 se reformó el artículo 34 constitucional para otorgarle ciudadanía a la mitad de la población. En 2011 se reformaron los artículos 1o. y 4o. para establecer la progresividad de los derechos humanos y en el 2012 se reformó el artículo 40 para reafirmar que el Estado mexicano es laico. Estas reformas han consolidado principios indispensables de un Estado democrático como son la equidad, la laicidad y la garantía de nuestros derechos constitucionales.

La obra conmemorativa que el lector tiene en sus manos contribuye a enriquecer la cultura jurídica y permite hacer efectivos los tres ejes rectores que los tres Poderes de la Unión establecieron en su Acuerdo del 5 de febrero de 2013, por el que se creó el Comité para la Conmemoración del Centenario de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: recordar la trascendencia histórica del texto constitucional y su contribución al desarrollo político, económico, social y cultural del país; difundir su contenido y concientizar sobre la necesidad del cumplimiento cabal de sus postulados, y reflexionar sobre los mejores mecanismos para hacer efectivos los derechos fundamentales en ella consagrados.

Para mí fue un privilegio coordinar esta obra y contar con el apoyo de distinguidas personalidades del ámbito académico y político. Gracias a su trabajo y entusiasmo ha sido posible la elaboración y publicación de “México y la Constitución de 1917”.

PATRICIA GALEANA

*Instituto Nacional de Estudios Históricos
de las Revoluciones de México*



ACOTACIÓN DEL TEMA

Si bien la palabra “gobierno” se emplea de manera tradicional en México para referirse a las atribuciones que la Constitución señala al Poder Ejecutivo, en estricto rigor el término “gobierno” debería abarcar las tres *funciones* en las que tradicionalmente se divide el ejercicio gubernamental en una República como la nuestra, pues como lo establece el artículo 49 de la carta magna, “el Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial”. Estos tres órganos de gobierno, a los cuales la Constitución se refiere como “poderes”, están reglamentados en el título tercero, cuyo capítulo primero se intitula “De la división de poderes”; el capítulo segundo se denomina “Del Poder Legislativo”; el capítulo tercero, “Del Poder Ejecutivo”, y el capítulo cuarto, “Del Poder Judicial”.

Sin embargo, en México, al igual que en muchos otros países, se sigue la tradición de referirse al órgano o Poder Ejecutivo como “el gobierno”, y en un sistema presidencialista, como el que existe en México, su ejercicio “se deposita en un solo individuo que se denominará presidente de los Estados Unidos Mexicanos”.

Por esta razón, el presente trabajo estará orientado a describir la forma y las facultades que la Constitución vigente establece con respecto al titular del Poder Ejecutivo Federal, así como a la evolución de *las dependencias directas* con las que se auxilia el presidente de la República para el desempeño de las funciones que tiene a su cargo. Cabe

24 • ACOTACIÓN DEL TEMA

aclarar, sin embargo, que la propia Constitución señala con claridad los casos en los cuales los tres órganos de gobierno deben colaborar entre sí para el cumplimiento de sus respectivas atribuciones.



CAPÍTULO I

ESTRUCTURA Y FUNCIONES DEL PODER EJECUTIVO FEDERAL CON ANTERIORIDAD A LA CONSTITUCIÓN DE 1917

Al inicio de la Revolución de 1910, convocada por Francisco I. Madero el 20 de noviembre de ese año, la estructura orgánica del Poder Ejecutivo Federal consistía en ocho secretarías del despacho:

- Secretaría de Gobernación
- Secretaría de Relaciones Exteriores
- 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
- Secretaría de Guerra y Marina

La última modificación a la estructura orgánica del Ejecutivo Federal hasta antes del inicio de la Revolución maderista se produjo el 18 de mayo de 1905 cuando, a propuesta del presidente Porfirio Díaz, se separaron las funciones de la anterior Secretaría de Justicia e Instrucción Pública para dar nacimiento a la Secretaría de Justicia, por una parte, y a la Secretaría de Instrucción Pública y Bellas Artes, por la otra.

Este número de dependencias permaneció sin cambios hasta la renuncia del presidente Díaz a mediados de 1911.

EL GABINETE PROVISIONAL DE MADERO COMO JEFE DE LA REVOLUCIÓN

Entre el lapso del 20 de noviembre de 1910 a la firma de los Tratados de Ciudad Juárez el 21 de mayo de 1911, en 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”, el cual estaba integrado por Francisco Vázquez Gómez en la cartera de relaciones, Federico González Garza en gobernación, José María Pino Suárez en justicia, Manuel Bonilla en comunicaciones, y Venustiano Carranza encargado de los asuntos de guerra y marina.

Al firmarse 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, pasó a ocupar 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 Porfirio Díaz en 1905.

LA PRESIDENCIA CONSTITUCIONAL DE FRANCISCO I. MADERO (1911-1913)

Después de triunfar apabullantemente en las primeras elecciones democráticas de las últimas tres décadas, Francisco I. Madero tomó posesión como presidente de la República el 6 de noviembre de 1911. Y si bien durante su breve presidencia conservó las mismas *ocho* secretarías del despacho que tenía el gobierno porfirista hasta que fue arteramente asesinado por órdenes de Victoriano Huerta, dos años después, 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” como parte de la Secretaría de Fomento le asignaba las siguientes funciones:

Reunir, ordenar y publicar datos e 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 a las localidades a 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.*¹

El artículo 3o. de dicho decreto establecía además 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.

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”.

EL GOLPE DE ESTADO DE VICTORIANO HUERTA Y LA INSURRECCIÓN EN SU CONTRA ENCABEZADA POR VENUSTIANO CARRANZA (1913-1916)

En febrero de 1913, en los días que se conocen como “la Decena Trágica”, Victoriano Huerta hizo prisioneros al presidente Madero y al vicepresidente Pino Suárez, y les obligó a presentar sus renunciaciones, ofre-

¹ Las cursivas son de Alejandro Carrillo Castro.

ciéndoles a cambio salvar sus vidas. Sin embargo, Huerta los mando 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, a fin de que 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 del Estado de Coahuila, Venustiano Carranza se levantó en armas en contra del gobierno “espurio” 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, dio inicio a la lucha contra las fuerzas militares que apoyaban a Victoriano Huerta.

Una vez más se presentaba en México la existencia simultánea de dos pretendidos gobiernos “legítimos”: el dirigido 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 restablecer la vigencia de la Constitución de 1857.

El 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.

Como se sabe, el gobierno pretendidamente legal 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 como “presidente de la República”, el 5 de agosto de 1914, y su consecuente salida del país. Por su parte, Carranza ocupó la presidencia interina de la República en su calidad de “primer jefe del Ejército Constitucionalista” hasta 1917, con base en lo establecido en el Plan de Guadalupe, proclamado el 26 de marzo de 1913. Debe recordarse 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, con los grupos de revolucionarios que 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 1916.²

Victoriano Huerta (19/II/1913-5/VII/1914), en su calidad de “presidente interino constitucional de los Estados Unidos Mexicanos”, mantuvo la estructura orgánica del gobierno de Porfirio Díaz, pero el 19 de enero de 1914 publicó un decreto por el cual las funciones que hasta esa fecha había tenido a su cargo la Dirección de Obras Públicas

² 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 la Secretaría de Gobernación (con base en el Decreto del 13 de mayo de 1891) fueron transferidas a la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas.

En el texto de dicho 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, 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.

Por esta razón, la estructura orgánica del gobierno federal, encabezado por Victoriano Huerta en su calidad de “presidente interino constitucional”, pasó a estar integrada 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*;³
- *Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas*;
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y
- Secretaría de Guerra y Marina.



³ Las cursivas son de Alejandro Carrillo Castro.

CAPÍTULO II

LA CONSTITUCIÓN DE 1917 Y EL NUEVO MODELO DE ESTRUCTURA ORGÁNICA DEL 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 hasta principios de febrero de 1917. La Constitución Política de 1917, que continúa vigente hasta el momento de escribir estas líneas, ha sido sin duda la de más larga duración en la historia jurídico-administrativa de México a partir del inicio de su vida independiente.

Quizá el cambio más importante que se registró en cuanto a la estructura orgánica del Ejecutivo Federal, dentro del texto promulgado el 5 de febrero de 1917, fue sin duda la creación, por vez primera en la historia del derecho constitucional y administrativo de México, de la nueva figura de los “departamentos administrativos” como dependencias adscritas directamente al presidente de la República.

A lo largo de los noventa años que permaneció vigente este nuevo tipo de dependencias del Ejecutivo Federal en la legislación mexicana, sus características jurídico-políticas fueron evolucionando de oficinas de apoyo técnico del presidente a dependencias políticas, similares en todo, salvo en el nombre, a las tradicionales “secretarías del despacho” existentes desde 1821.

Cabe señalar que su creación no tuvo como base el artículo 90 de la nueva Constitución, pues el texto aprobado por el pleno de la asamblea constituyente en diciembre de 1916 no mencionaba a los departamentos administrativos como dependencias directas del Ejecutivo Federal, ya que sólo decía: “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 artículo parecería que no había la posibilidad de fundamentar legalmente la creación de un nuevo tipo de dependencias directas del presidente para auxiliarlo en “el despacho de los negocios del orden administrativo de la Federación”, en adición a las tradicionales “secretarías del despacho”, existentes en nuestro país a partir de 1821.

Si además se analiza igualmente el texto del artículo 89, el inmediato anterior, que se refiere a “las facultades y obligaciones del presidente”, se verá que entre éstas sólo 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, (y) 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.

Por su parte, el artículo siguiente, el 91, señalaba que “Para ser secretario del Despacho se requiere ser mexicano por nacimiento, estar en ejercicio de sus derechos y tener treinta años cumplidos”.

De los tres artículos anteriormente descritos, podría pensarse que en el proyecto de reformas a la Constitución de 1857 enviado al Congreso por Venustiano Carranza se subsanaba finalmente la incorrecta referencia a los “secretarios del despacho” como “secretarios de Estado y del despacho”, como había venido ocurriendo desde 1821 en las disposiciones tanto constitucionales como reglamentarias que se refieren a la estructura y funciones de las dependencias del Ejecutivo. Esta prác-

tica errónea se inició cuando al triunfar el Plan de Iguala, suscrito el 24 de febrero de 1821 entre Agustín de Iturbide y Vicente Guerrero, el nuevo país independiente, en cumplimiento de lo establecido en dicho Plan, así como en los posteriores Tratados de Córdoba, adoptó la forma de un gobierno “monárquico, templado por una Constitución análoga al país”.⁴ Como es sabido, en el Plan de Iguala se estipulaba que en tanto se reuniesen “las Cortes que implementen el Plan” se debía establecer una “Junta Provisional Gubernativa”, facultada para nombrar “una Regencia” mientras subía al trono el nuevo emperador, planteándose que, en primer lugar, se le ofrecería la corona del nuevo imperio mexicano a Fernando VII u “otro individuo de la casa Rey-nante, que estime más conveniente [*sic*] el Congreso”. En los Tratados de Córdoba, Iturbide modificó esta estipulación para establecer que en caso que Fernando VII no aceptase el trono del imperio mexicano, o ningún otro miembro de la familia real española, sería llamado a reinar “el que las Cortes del Imperio designasen”,⁵ posibilitando así su propia ascensión al trono imperial mexicano.

En dichos Tratados se establecía, igualmente, que “el Poder Ejecutivo (residiría) en la *Regencia* (y) el Legislativo en *las Cortes*”, pero que en tanto se llegaban a establecer éstas, la propia Junta Provisional Gubernativa ejercería las funciones correspondientes al Poder Legislativo.⁶ Dicha Junta se estableció el 28 de septiembre de 1821, y quedó integrada con 38 personas bajo la presidencia de Agustín de Iturbide, la cual expidió el “Reglamento para su Gobierno Interior”, en el cual se definían sus atribuciones y responsabilidades. La “Regencia”, establecida igualmente de *manera interina* con base en las disposiciones del Plan de Iguala, quedó integrada por cinco personas, y también fue presidida por Agustín de Iturbide. Sus demás miembros fueron Manuel Bárcena, Joaquín Pérez (obispo de Puebla), Manuel Velázquez de León y el sacerdote Isidro Yáñez.

⁴ Artículo 3o. del Plan de Iguala. “La administración pública durante la lucha de independencia y la primera República federal”, Omar Guerrero, *Administración pública en México*, t. I: *Base legal y programática*, pp. 30 y 31.

⁵ Secretaría de Gobernación, *Antecedentes históricos y Constituciones políticas de los Estados Unidos Mexicanos*, 2010, *Tratados celebrados en la Villa de Córdoba, de 24 de agosto de 1821*, p. 154.

⁶ *Ibidem*, p. 149.

Esta *Junta Soberana Provisional Gubernativa* expidió el Reglamento para el Gobierno Interior y Exterior de las Secretarías de Estado y del Despacho Universal,⁷ y fue conforme a este Reglamento que se crearon las primeras cuatro dependencias administrativas del nuevo gobierno imperial mexicano, siguiendo el modelo de las “secretarías del despacho” establecidas de acuerdo con el título IV de la Constitución de Cádiz de 1812.⁸ Sólo que debido a una *descuidada lectura* de dicho título IV de la Constitución gaditana, cuyo encabezado en efecto decía “De los secretarios de Estado y del despacho”, pero que a continuación hablaba de la existencia de una “Secretaría del Despacho de *Estado*”, encargada de las relaciones exteriores del reino con otros Estados, y de otras seis “secretarías del despacho” que tendrían a su cargo distintas funciones administrativas atribuidas al rey. Lo cual seguramente no fue advertido por quien elaboró dicho Reglamento, pues en él quedó consignado que existirían cuatro secretarías de estado y del despacho universal, que serían las siguientes:⁹

- La Secretaría de Estado y del Despacho de Relaciones Exteriores e Interiores;
- La Secretaría de Estado y del Despacho de Guerra y Marina;
- La Secretaría de Estado y del Despacho de Hacienda, y
- La Secretaría de Estado y del Despacho de Justicia y Negocios Eclesiásticos.¹⁰

⁷ Manuel Dublán y José María Lozano, *Legislación mexicana o colección completa de las disposiciones legislativas expedidas desde la independencia de la República*, p. 544.

⁸ Los “secretarios de Estado y del despacho” a los que se refiere el título IV de la Constitución de Cádiz de 1812 eran siete, a saber: el “Secretario del Despacho de Estado; el Secretario del Despacho de la Gobernación del Reino para la Península e Islas adyacentes; el Secretario del Despacho de la Gobernación del reino para Ultramar; el Secretario del Despacho de Gracia y Justicia; el Secretario del Despacho de Hacienda; el Secretario del Despacho de Guerra; y el Secretario del Despacho de Marina”. Véase Secretaría de Gobernación, *Antecedentes históricos y Constituciones Políticas de los Estados Unidos Mexicanos*, 2010, pp. 60 y 61.

⁹ *Memoria política de México. Efemérides*, “Decreto que organiza la administración del imperio mexicano”.

¹⁰ Véase Alejandro Carrillo Castro, *200 años. Administración pública en México*, t. II, vol. 2, anexos, INAP, 2011, p. 329.

Esta equívoca denominación parecería haber quedado subsanada en la redacción de los artículos 89, 90 y 91 de la Constitución de 1917, pero lamentablemente no fue así, ya que en su artículo 93, si bien en el inicio se señala que “Los Secretarios del Despacho, luego que esté abierto el período de sesiones ordinarias, darán cuenta del estado que guardan sus respectivos ramos”, sus redactores volvieron a incurrir en la costumbre de usar indistintamente la designación de “secretario del despacho” o de “secretario de Estado”, ya que, a continuación, se establece que “cualquiera de las Cámaras podrá citar a los Secretarios de Estado para que informen, cuando se discuta una ley o se estudie un negocio relativo a su Secretaría”.

Como se advierte, tampoco en el artículo 93 de la Constitución de 1917 existe mención alguna a la nueva figura de los “departamentos administrativos”, que fueron creados por Venustiano Carranza en abril y en diciembre de 1917. La primera vez que se discutió en el Congreso Constituyente la conveniencia y posibilidad de establecer este *nuevo tipo* de dependencias directas del Ejecutivo fue en la “Exposición de Motivos” de la 2a. Comisión de Constitución, revisora del proyecto enviado por Venustiano Carranza, la cual estuvo integrada por los diputados constituyentes Heriberto Jara, Hilario Medina, Arturo Méndez y Arturo Machorro y Narváez, este último la presidió. Curiosamente, el dictamen de esta 2a. Comisión de Constitución no fue secundado por el presidente de la misma, quien emitió un voto particular en el cual formuló una propuesta distinta a la acordada por la mayoría de la Comisión que a él le tocó presidir.

En efecto, en la “exposición de motivos” presentada por la mayoría de los integrantes de la 2a. Comisión de Constitución revisora del proyecto enviado por Carranza se señalaba que:

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*.¹¹ 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

¹¹ Las cursivas son del autor.

como los *ramos de correos, de telégrafos, de salubridad*, (y el de) *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;*¹² *el presidente, que tiene facultad de nombrarlos, queda con el derecho de calificar sus aptitudes, que deben ser principalmente de carácter profesional y técnico.*¹³

Con base en estas consideraciones, la 2a. Comisión de Constitución proponía en su dictamen la siguiente reforma al artículo 90 enviado al Congreso Constituyente por Venustiano Carranza:

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

¹² Los secretarios del despacho debían tener 30 años de edad.

¹³ *Diario de los Debates del Constituyente*, 45a. sesión, celebrada el 16 de enero de 1917, t. II, pp. 473 y ss.

- de Estado;
- de Hacienda y Crédito Público;
- de Tierras y Aguas, Colonización e Inmigración;
- de Trabajo, Industria y Comercio;
- de Comunicaciones y Obras Públicas;
- de Guerra, y
- de Marina.

Habrán 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 2a. 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.

Cabría pensar entonces que “los padres” de los nuevos “departamentos administrativos” fueron los integrantes de “la mayoría” de esta 2a. Comisión de Constitución, dictaminadora del proyecto de reformas enviado por Carranza (Heriberto Jara, Hilario Medina y Arturo Méndez), pues ellos “dieron la cara” ante la Asamblea Constituyente y se hicieron públicamente responsables de “la paternidad” de la idea.

Conviene ahora analizar el “voto particular” del presidente de dicha Comisión, el diputado Paulino Machorro y Narváez, quien 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 discre-*

par 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 suscripto 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.

Es dable suponer que la supresión de estas dos secretarías del despacho fue sugerida por el propio Venustiano Carranza. Algunos estudiosos opinan 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, en contraposición a la idea de Justo Sierra, que había sido secretario de instrucción pública en el último gobierno de Porfirio Díaz.

El presidente de la 2a. Comisión agregaba en su voto particular lo siguiente:

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.¹⁴ Lo relevante resulta que por motivos que no quedan muy claros, pero que podrían estar basados en la necesidad de contar con un proyecto que no generara controversias que pudieran extenderse demasiado y pusieran en riesgo la aprobación del texto definitivo a principios de febrero de 1917, la Asamblea Constituyente decidió no aceptar el *dictamen de la mayoría de la Comisión revisora, ni tampoco la propuesta 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*. El texto finalmente aprobado quedó como sigue: “Artículo 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”.

Sin embargo, como el artículo 92 de la nueva Constitución 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 2a. Comisión Dictaminadora para el artículo 92, por lo cual en el texto de dicho artículo *sí quedaron mencionados* los departamentos administrativos, pues en su texto *se explica la diferencia* que éstos tendrían frente a las secretarías del despacho, ya que “los jefes de departamento” no tendrían que *refrendar* “los reglamentos, decretos y órdenes del Presidente para que (fuesen) obligatorios”, ya que éste los podría enviar directamente a los jefes de departamento para su debido cumplimiento.

Cabe agregar que, sin duda por igual razón, en el texto del artículo 73, fracción XVI, sección 2a., quedó incluida la referencia al Departamento de Salubridad, *propuesto en el dictamen de la mayoría de la 2a. Comisión de Constitución*, que establecía que “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 in-

¹⁴ Quien esté interesado en conocer lo que allí se discutió puede encontrarlo en el *Diario de los Debates del Constituyente de 1917*, t. II, pp. 348-464.

mediatamente 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. Quizá por esta razón, Venustiano Carranza tuvo el cuidado de utilizar como base para la creación de este nuevo tipo de dependencias del Ejecutivo Federal el artículo 92 del texto constitucional, como lo hizo para la Ley de Secretarías que *decretó* en abril de 1917, al igual que en la segunda ley que *promulgó* en diciembre de ese mismo año, ya como presidente constitucional.

LAS DOS “LEYES DE SECRETARÍAS DE ESTADO”
PROMULGADAS POR CARRANZA, BASE DEL MODELO
DE ESTRUCTURA ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN
PÚBLICA CENTRALIZADA HASTA 2009

Venustiano Carranza decretó una primera Ley de Secretarías de Estado 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 1913),¹⁵ “pudiese contar con una *estructura* 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 establecieron 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 2a. Comisión de Constitución, apenas tres meses atrás, en su “dictamen” modificadorio del artículo 90, propuesto

¹⁵ 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”.

al Congreso Constituyente por el primer jefe del Ejército Constitucionalista, cuyo texto, como ya se explicó, fue desechado por la Asamblea a petición del diputado Félix F. Palavicini.

Los primeros departamentos administrativos que se crearon con base en la Ley de Secretarías de Estado decretada por Carranza 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, las cuales quedaron “suprimidas” en el artículo 14 transitorio de la Constitución. También fue creado 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 1a.¹⁶

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, así como al “Departamento de Estado” de la “rama Ejecutiva” del gobierno de los Estados Unidos de América). Esta Secretaría de Estado agrupaba las funciones anteriormente encomendadas a la Secretaría de Gobernación y a la Secretaría de Relaciones Exteriores. De esta suerte, en 1917 el número de dependencias directas del Ejecutivo Federal se elevó entonces a *nueve*.

LEY DE SECRETARÍAS DE ESTADO DE ABRIL DE 1917¹⁷

Artículo 1o. Para el despacho de los negocios del orden administrativo federal habrá seis Secretarías y tres Departamentos.

¹⁶ 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 el caso de la Secretaría de Relaciones Exteriores en el artículo 30, fracción I, y en el mismo artículo 30, fracción II, sección “b”.

¹⁷ *Diario Oficial de la Federación* del 14 de abril de 1917.

Las Secretarías serán:

- La de *Estado*;
- La de *Hacienda y Crédito Público*;
- La de *Guerra y Marina*;
- La de *Comunicaciones*;
- La de *Fomento*; y,
- La de *Industria y Comercio*.

Los Departamentos serán:

- El *Judicial*;
- El *Universitario y de Bellas Artes*; y,
- El de *Salubridad Pública*.

Artículo 2o. Corresponden a la *Secretaría de Estado* todos los asuntos que antes dependían de la Secretaría de Relaciones, y los que le pasan de la Secretaría de Gobernación, que son como sigue:

- Relaciones con las naciones extranjeras.
- Relaciones de la Federación con los Estados que la forman.
- Relaciones con el Congreso de la Unión.
- Tratados internacionales.
- Conservación de dichos tratados.
- Autógrafos de todos los documentos diplomáticos y de las cartas geográficas donde estén fijados los límites de la República.
- Legaciones y Consulados.
- Naturalización y estadística de extranjeros.
- Derecho de extranjería.
- Extradiciones.
- Legalización de firma en documentos que han de producir sus efectos en el exterior, y en documentos del exterior que han de causar efectos en la República.
- Nombramientos y renunciaciones de los Secretarios del Despacho, de los Directores de los Departamentos,¹⁸ del Gobernador del Distrito Federal y de los Gobernadores de los Territorios de la Federación.
- Gran sello de la Nación.
- Archivo General.

¹⁸ Curiosamente, en esta ley de Carranza a los “jefes de departamento” se les menciona como “directores”.

- Publicación de las leyes federales y de los Tratados internacionales.
- *Diario Oficial de la Federación* e Imprenta del Gobierno.

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

- Impuestos federales.
- Aranceles de Aduanas Marítimas y Fronterizas.
- Administración de todas las rentas federales.
- Policía fiscal.
- Casas de moneda y ensaye.
- Empréstitos y deuda pública.
- Bienes urbanos nacionales y nacionalizados.
- Créditos nacionalizados.
- Bancos y demás instituciones de crédito.
- Estadística fiscal.
- Presupuestos.
- Responsabilidades a favor y en contra de la Nación.

Artículo 4o. Corresponden a la Secretaría de Guerra y Marina:

- Ejército permanente.
- Marina de Guerra.
- Guardia Nacional al servicio de la Federación.
- Legislación Militar.
- Administración de justicia militar.
- Indultos por delitos militares.
- Patentes de corso.
- Escuelas militares.
- Escuelas náuticas.
- Hospitales militares.
- Fortalezas, fortificaciones, cuarteles, arsenales, diques, depósitos y almacenes militares de la Federación.
- Colonias militares.
- Fábricas de explosivos y todos los establecimientos del Gobierno Federal, existentes o que en lo sucesivo se funden para el aprovisionamiento, pertrecho y equipos del Ejército y Armada Nacional.

Artículo 5o. Corresponden a la Secretaría de Comunicaciones:

- Costas, Puertos y vías navegables.
- Ferrocarriles.

- Puentes, calzadas y canales construidos por concesión federal o a expensas de la Federación.
- Caminos carreteros nacionales.
- Obras de los puertos.
- Faros.
- Monumentos públicos y obras de utilidad y ornato costeados por la Federación.
- Monumentos arqueológicos e históricos.
- Conserjería y obras en el Palacio Nacional y en el de Chapultepec.
- Marina Mercante.
- Construcción del Teatro Nacional y Palacio Legislativo.
- Límites de la República.
- Límites de los Estados.
- Correos:
 - Correos interiores.
 - Unión Postal Universal.
 - Subvenciones a vapores y ferrocarriles para verificar transporte de correspondencia.
 - Giros postales en el interior de la República.
 - Giros postales internacionales.
- Telégrafos:
 - Telégrafos Federales.
 - Concesiones para establecer líneas telegráficas y telefónicas particulares y vigilancia sobre ellas, vigilancia de las líneas telegráficas y telefónicas de los ferrocarriles.
 - Radio-Telegrafía.
 - Concesiones para establecer estaciones inalámbricas y vigilancia sobre ellas.
 - Correspondencia con naciones extranjeras para intercambio de mensajes y señales en las estaciones inalámbricas.
 - Cables.
 - Contratos con compañías telegráficas y cablegráficas internacionales.
 - Giros telegráficos.

Artículo 6o. Corresponden a la Secretaría de Fomento:

- Colonización, inmigración y fundación de pueblos.
- Materia Agraria, tierras de pueblos, dotación de tierras a los pueblos y fraccionamiento de latifundios.

- Terrenos baldíos.
- Terrenos nacionales y nacionalizados.
- Bosques y productos vegetales de los terrenos de la Nación.
- Fomento, conservación y explotación de las riquezas forestales en el Territorio Nacional.
- Aguas de jurisdicción Federal.
- Concesiones y vigilancia para su aprovechamiento.
- Obras de irrigación de tierras y desecación de lagunas.
- Caza, pesca, piscicultura.
- Agricultura, avicultura y sericultura.
- Escuela de Agricultura.
- Escuelas prácticas agrícolas.
- Establecimientos para la propagación de semillas, plantas forrajeras, industriales y medicinales, árboles frutales y forestales.
- Estacionales experimentales.
- Cámaras y asociaciones agrícolas, ganaderas y otras similares.
- Escuela de Veterinaria.
- Estudios geográficos, meteorológicos y astronómicos.
- Explotación y estudio de la fauna y flora de la República.
- Trabajos topográficos y geodésicos para el catastro y formación de la carta de la República.
- Propaganda y exposiciones agrícolas, ganaderas, forestales y forestales.
- Observatorios astronómicos y meteorológicos.
- Viajes y exploraciones científicas.
- Censo.
- Estadística general.
- Gran registro de la propiedad.

Artículo 7o. Corresponderán a la Secretaría de Industria y Comercio:

- Comercio.
- Industrias en general.
- Cámaras y asociaciones industriales y comerciales.
- Enseñanza y propaganda industrial.
- Estudios y exploraciones geológicas.
- Minería.
- Concesiones y explotaciones mineras.
- Petróleo y combustibles minerales.

- Concesiones y explotaciones petroleras.
- Propiedad mercantil e industrial.
- Privilegios exclusivos.
- Trabajo.
- Asociaciones obreras.
- Dirección General del Trabajo y cuestiones obreras.
- Emigración.
- Sociedades anónimas.
- Sociedades de Seguros.
- Lonjas y corredores.
- Exposiciones nacionales e internacionales.
- Estadística comercial, fabril y minera.
- Dirección General de Pesas y Medidas.

Artículo 8o. Corresponde al Departamento Judicial:

- Perseguir ante los Tribunales Federales a los responsables de delitos o faltas del orden federal, ejercitando al efecto la acción penal que corresponda.
- Consultar al Presidente de la República, a las Secretarías y Departamentos en los casos que se sometieren a su estudio.
- Relaciones con la Suprema Corte de Justicia de la Nación.
- Expropiación por causa de utilidad pública.
- Indultos y conmutaciones de penas por delitos de fuero federal.
- Agentes del Ministerio Público y policía judicial de la Federación.
- Representar a la Federación ante los tribunales cuando se trate de sus intereses, ya sea demandando o defendiendo.
- Estadística criminal.
- Reformas Constitucionales.
- Leyes orgánicas federales.
- Códigos federales.
- Garantías individuales.
- Derechos del ciudadano.
- Leyes electorales.

Artículo 9o. Corresponden al Departamento Universitario y de Bellas Artes:

- Todas las escuelas que dependen actualmente de la Universidad Nacional y todos los demás establecimientos docentes o de investigación científica que se crearen en lo sucesivo.

- Escuelas de Bellas Artes, Música y Declamación, de Artes Gráficas, de Archiveros y Bibliotecas.
- Propiedad literaria, dramática y artística.
- Bibliotecas, museos y antigüedades nacionales.
- Fomento de espectáculos cultos.
- Fomento de artes y ciencias.
- Exposiciones de obras de arte.
- Congresos científicos y artísticos.
- Extensión universitaria.

Artículo 10. Corresponden al Departamento de Salubridad:

- Legislación sanitaria de la República.
- Policía sanitaria de los puertos, costas y fronteras.
- Medidas contra el alcoholismo.
- Medidas contra enfermedades epidémicas y para evitar la propagación de enfermedades contagiosas.
- Preparación y aplicación de vacunas y de sueros preventivos o curativos.
- Vigilancia sobre ventas y uso de sustancias venenosas.
- Inspección sobre sustancias alimenticias, drogas y demás artículos puestos a la circulación.
- Congresos sanitarios.

Artículo 11. Cada una de las Secretarías y Departamentos hará las obras correspondientes a los ramos que les quedan respectivamente asignados, sujetándose a lo que dispone el artículo 134 de la Constitución Federal.

Artículo 12. En casos dudosos o extraordinarios, el Presidente de la República resolverá por medio de la Secretaría de Estado, a cuál Secretaría o Departamento corresponde conocer.

Artículo 14. El Departamento Judicial se denominará “Procuraduría General de la Nación”, y el Director será el Procurador General de la República.

Artículo 15. El Departamento Universitario y de Bellas Artes, se denominará “Universidad Nacional”, y estará bajo el Rector de esta institución.

Artículo 16. Dependerán de los Ayuntamientos del lugar de su ubicación:

I. *Las escuelas de instrucción primaria elemental y superior*, que en el Distrito y Territorios Federales dependían de la Secretaría de Instrucción Pública.

Artículo 17. Dependerán del Gobierno del Distrito Federal:

II. Las escuelas que estaban a cargo de la Dirección General de la Enseñanza Técnica, dependientes de la Secretaría de Instrucción Pública, así como la *Escuela Preparatoria, el Internado Nacional y las Escuelas Normales*.

TRANSITORIOS

Artículo 1o. *Mientras se dicta por el Congreso de la Unión la ley orgánica del Poder Judicial de la Federación, el Departamento Judicial quedará encargado de las funciones meramente administrativas* que hasta hoy han estado encomendadas a la *Secretaría de Justicia, respecto de los Tribunales de Circuito y Juzgados de Distrito*.

Artículo 2o. Mientras el Congreso de la Unión expide la ley orgánica de la Administración de Justicia en el Distrito y Territorios Federales, los *gobernadores* de aquél y estos, dentro de sus respectivas jurisdicciones, *quedarán encargados de las funciones meramente administrativas que hasta hoy han estado encomendadas a la Secretaría de Justicia*; pero los jueces auxiliares, de paz, menores y correccionales, serán nombrados por los Ayuntamientos respectivos en caso de que no hayan sido o deban ser designados por elección popular, y dichos Ayuntamientos sufragarán los emolumentos de estos funcionarios y los gastos que originen.

Artículo 3o. Los edificios pertenecientes a la Federación que ocupan las escuelas de enseñanza primaria, superior y elemental, los establecimientos de beneficencia y las escuelas que pasan a depender del Gobierno del Distrito o del de los Territorios Federales, así como los muebles y útiles destinados a dichas instituciones, quedarán aplicados al mismo servicio a que estaban destinados, mientras la ley no disponga otra cosa.

Artículo 4o. El Secretario de Justicia, mandará entregar al Procurador General de la República el archivo, edificio, muebles y útiles de la misma Secretaría.

Artículo 5o. El Encargado del Despacho de Instrucción Pública, mandará entregar al Rector de la Universidad Nacional, el archivo, edificio y muebles

que han correspondido a esa Secretaría, y que pasan a depender de la Universidad Nacional.

Artículo 6o. El Subsecretario Encargado del Despacho de Gobernación, mandará entregar al Gobernador del Distrito Federal el archivo, muebles y útiles correspondientes a los ramos que pasen a depender de dicho Gobierno, de conformidad con la presente ley, y se entregará a la Secretaría de Estado, lo demás que pase a depender de ésta.

En opinión de quien esto escribe, detrás de las *reestructuraciones orgánicas* de esta novedosa Ley de Secretarías de Estado, expedida por Carranza en abril de 1917, existía sin duda el intento de llevar a cabo no sólo una *reforma administrativa*, sino también una *reforma del Estado*, tendente 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 restableció la Secretaría de Educación Pública como dependencia directa del presidente de la República.¹⁹

¹⁹ Véase *supra* el apartado “Creación de la Secretaría de Educación Pública, 1921” en la p. 61 de esta obra.

La segunda Ley de Secretarías de Estado fue promulgada por Carranza el 10. 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.

LEY DE SECRETARÍAS DE ESTADO
DE DICIEMBRE DE 1917²⁰

Para el despacho de los negocios del orden administrativo de la Federación, (habrá) siete Secretarías de estado y cinco Departamentos.

Las *Secretarías* serán:

- de Gobernación
- de Relaciones Exteriores
- de Hacienda y Crédito Público
- de Guerra y Marina
- de Agricultura y Fomento
- de Comunicaciones y Obras Públicas
- de Industria, Comercio y Trabajo.

Y los *Departamentos* serán:

- el Universitario y de Bellas Artes
- el de Salubridad Pública
- el de Aprovisionamientos Generales
- el de Establecimientos Fabriles y Aprovisionamientos Militares
- el de la Contraloría.

²⁰ *Diario Oficial de la Federación* del 31 de diciembre de 1917.

Las funciones que correspondían a estas *doce* dependencias directas del Ejecutivo quedaron definidas de la manera siguiente:

Secretaría de Gobernación:

- Nombramientos y renunciaciones de los *Secretarios del Despacho*, de los *Directores de los Departamentos*²¹ y de los Gobernadores del Distrito y Territorios Federales.
- Relaciones con el Congreso de la Unión y con la Suprema Corte de Justicia de la misma.
- Relaciones de la Federación con los demás Estados que la forman.
- Legalización de firmas de funcionarios federales y Gobernadores.
- Elecciones Generales.
- Medidas administrativas para el cumplimiento de la Constitución.
- Reformas Constitucionales.
- Derechos del Ciudadano.
- Decretos, Leyes Orgánicas y Códigos Federales y su publicación.
- Códigos para el Distrito Federal y Territorios.
- Expropiación por causa de utilidad pública.
- Reos federales, amnistías, indultos, conmutación y reducción de penas por delitos del orden federal.
- Colonias penales para reos federales.
- Beneficencia Privada.
- Relaciones con los Montes de Piedad.
- Migración.
- Archivo General.
- “Diario Oficial” de la Federación e Imprenta del Gobierno.
- “Boletín Judicial”.

Secretaría de Relaciones Exteriores:

- Relaciones con las naciones extranjeras.
- Tratados internacionales y su publicación.
- Conservación de dichos Tratados.
- Autógrafos de todos los documentos diplomáticos y de las cartas geográficas en donde estén fijados los límites de la República.

²¹ Se llamó entonces “directores” a los jefes de departamento administrativo.

- Legaciones y Consulados.
- Naturalización, estadística de extranjeros y derechos de extranjería.
- Aplicación del artículo 33 constitucional.
- Extradiciones.
- Legalización de firmas en documentos que han de producir sus efectos en el exterior y en documentos del exterior que han de causar efectos en la República.
- Gran sello de la Nación.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público:

- Presupuestos.
- Impuestos federales.
- Aranceles de Aduanas Marítimas y Fronterizas.
- Administración de todas las rentas federales.
- Casas de Moneda y Ensaye.
- Empréstitos.
- Bienes nacionales y nacionalizados.
- Bancos y demás instituciones de crédito.
- Policía fiscal.
- Estadística fiscal.
- Responsabilidades a favor y en contra de la Nación.

Secretaría de Guerra y Marina:

- Marina de Guerra.
- Patentes de Corso.
- Guardia Nacional al servicio de la Federación.
- Servicio médico militar.
- Administración de justicia militar.
- Indultos por delitos militares.
- Escuelas militares.
- Escuelas náuticas.
- Fortalezas, fortificaciones, prisiones militares, cuarteles, arsenales y diques.
- Colonias militares.

Secretaría de Agricultura y Fomento:

- Colonización.

- Materia Agraria.
- Tierras de pueblos, dotación y restitución de tierras a los pueblos y fraccionamientos de latifundios.
- Terrenos baldíos.
- Terrenos nacionales.
- Gran Registro de la propiedad.
- Bosques y productos vegetales de los terrenos de la Nación.
- Fomento, conservación y explotación de la riqueza forestal en el Territorio Nacional.
- Aguas de propiedad federal.
- Concesiones para su aprovechamiento, policía y vigilancia de la mismas.
- Obras de irrigación, desecación y mejoramiento de terrenos.
- Inspección de las obras para fuerza motriz durante su construcción.
- Agricultura, ganadería, avicultura, cericicultura, piscicultura y apicultura.
- Escuelas de agricultura y veterinaria.
- Establecimientos para propaganda y mejoramiento de los cultivos agrícolas.
- Árboles frutales y forestales; plantas forrajeras, industriales y medicinales.
- Estaciones experimentales.
- Propaganda y exposiciones agrícolas, ganaderas, florestales y forestales.
- Cámaras y Asociaciones agrícolas, ganaderas u otros similares.
- Estudios y exploraciones geográficos.
- Trabajos geodésicos y formación de la Carta de la República.
- Observatorios astronómicos y meteorológicos.
- Estudios y exploraciones de la Flora y Fauna de la República.
- Viajes y exploraciones científicas.
- Censos.
- Estadística General.
- Dirección Etnográfica: Estudio de las razas aborígenes.
- Exploraciones arqueológicas.
- Conservación de monumentos arqueológicos.
- Límites de la República y de los Estados.
- Crédito rural.
- Plagas de los campos y policía sanitaria rural.
- Congresos agrícolas.
- Exposiciones agrícolas permanentes.

- Dirección de Estudios Biológicos.
- Museos de Historia Natural.
- Caza.
- Pesca.

Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas:

- Costas.
- Puertos.
- Faros.
- Marina mercante.
- Vías navegables.
- Obras que se ejecuten en terrenos nacionales, bien sea costeadas por la Federación o por concesión otorgada a particulares.
- Ferrocarriles.
- Caminos carreteros nacionales e inspección de los privados.
- Construcción y reconstrucción de edificios públicos.
- Monumentos y todas las obras de utilidad y ornato costeadas por la Federación, excepto las del ramo de Guerra de carácter estratégico.
- Jurisdicción sobre el sistema hidrográfico del Valle de México.
- Intendencia y obras de conservación en los Palacios Nacional y de Chapultepec.
- Correos interiores.
- Unión Postal Universal.
- Subvención a vapores y ferrocarriles para verificar transportes de correspondencia.
- Giros postales en el interior de la República.
- Giros postales internacionales.
- Telégrafos y teléfonos federales.
- Concesión para establecer líneas telegráficas y telefónicas particulares y vigilancia sobre ellas.
- Vigilancia de las líneas telegráficas y telefónicas de los ferrocarriles.
- Radiotelegrafía y radiotelefonía.
- Concesión para establecer estaciones inalámbricas y vigilancia sobrelas.
- Correspondencia con naciones extranjeras, para intercambio de mensajes y señales de las estaciones inalámbricas.
- Cables.
- Contratos con compañías telegráficas y telefónicas y cablegráficas internacionales.
- Giros telegráficos.

Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo:

- Industrias en general *con excepción de las de carácter agrícola.*
- Estudios y exploraciones geológicos.
- Comisiones exploradoras especiales, etc.
- Minería, concesiones, exploraciones, explotaciones e inspección.
- Petróleo y combustibles minerales (concesiones, exploraciones, explotaciones e inspección oficial).
- Cámaras y asociaciones industriales.
- Comercio.
- Sociedades Mercantiles.
- Compañías de Seguros.
- Cámaras y Asociaciones comerciales.
- Lonjas y corredores.
- Pesas y medidas.
- Propaganda y enseñanza industrial y comercial.
- Exposiciones nacionales e internacionales.
- Propiedad industrial y mercantil.
- Privilegio exclusivo de carácter industrial.
- Concesiones para explotación de guano; nitratos, potasa y demás fertilizantes.
- Estadística industrial y comercial.
- Huelgas.
- Cámaras y Asociaciones obreras.
- Instituto Geológico.
- Escuela Superior de Comercio y Administración.
- Inspección de subsistencias.

Departamento Universitario y de Bellas Artes:

- Escuela de Jurisprudencia.
- Escuela de Medicina.
- Escuela de Ingenieros.
- Facultad de Ciencias Químicas.
- Escuela Nacional de Estudios Superiores.
- Todos los Establecimientos docentes de investigación científica que se crearen en lo sucesivo.
- Dirección General de Bellas Artes.
- Escuela de Bellas Artes, de Música y Declamación.

- Museos: Nacional de Historia y Arqueología, de Arte Colonial y otros de la misma índole que se crearen en lo sucesivo.
- Propiedad literaria, dramática y artística.
- Biblioteca y antigüedades nacionales.
- Escuela de Bibliotecarios y Archiveros.
- Fomento de Artes y Ciencias.
- Exposición de obras de arte.
- Congresos Científicos y Artísticos.
- Extensión universitaria.
- Escuela de Estomatología.

Departamento de Salubridad Pública:

- Legislación sanitaria de la República.
- Policía sanitaria de los puertos, costas y fronteras.
- Inspección sobre sustancias alimenticias.
- Preparación y aplicación de vacunas y sueros preventivos o curativos.
- Vigilancia sobre ventas y uso de sustancias venenosas.
- Drogas y demás artículos puestos en la circulación.
- Medidas contra enfermedades contagiosas.
- Medidas contra el alcoholismo.
- Congresos sanitarios.

Departamento de Aprovisionamientos Generales:

- La adquisición por compra o fabricación, de todos los elementos necesarios para el funcionamiento de las dependencias del Gobierno Federal, con las siguientes excepciones:

I. La Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas queda autorizada para adquirir los materiales de construcción, la herramienta y la maquinaria necesarios para la construcción de las obras nacionales.

II. El Departamento de Establecimientos Fabriles, y Aprovisionamientos Militares, queda autorizado para adquirir las materias primas, herramientas y maquinaria necesarias para su funcionamiento.

Departamento de Establecimientos Fabriles y Aprovisionamientos Militares:

- Fábrica Nacional de Cartuchos.
- Fundición Nacional de Artillería.

- Laboratorio de municiones y artificios.
- Fábricas nacionales de pólvora.
- Maestranza Nacional.
- Almacenes generales de armas, municiones y equipo del Ejército.
- Fábrica Nacional de Armas.
- Almacén y fábricas de medicinas, ropa, útiles, enseres e instrumentos, etcétera, de la Proveduría General de Hospitales Militares, de puestos de socorro y de servicios sanitarios militares en campaña.
- Talleres de Aviación.
- Fábrica de calzado, uniformes, curtiduría y demás que se establezcan.

Departamento de Contraloría:

- Contabilidad de la Nación.
- Contabilidad y Glosa de toda clase de egresos e ingresos de la Administración Pública.
- Deuda Pública.
- Relación con la Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados.

Artículo 15. El Departamento Universitario y de Bellas Artes, se denominará “Universidad Nacional”.

Artículo 16. Las obras materiales de las Secretarías, Departamentos y en general las del Gobierno Federal, serán ejecutadas por la Secretaría de Comunicaciones conforme al artículo 134 de la Carta Magna, sujetándose a los planos que acuerde el ramo administrativo a que correspondan y con cargo a sus presupuestos respectivos, con excepción de las fortificaciones, que serán hechas por la Secretaría de Guerra.

Artículo 18. Dependerán de los Ayuntamientos del lugar de su ubicación:

I. Las Escuelas de instrucción primaria elemental y superior, que en el Distrito y Territorios Federales dependían de la Secretaría de Instrucción Pública.

Artículo 19. Dependerán del Gobierno del Distrito Federal:

Las Escuelas de enseñanza técnica, inclusive la de Artes Gráficas “José María Chávez”, la Escuela Nacional Preparatoria, el Internado Nacional y las Escuelas Normales.

Entre las principales reformas contenidas en esta segunda Ley de Secretarías estaba la desaparición de la reciente creada Secretaría de Estado, para regresar a la tradicional división entre una dependencia encargada de las funciones relativas a los asuntos internos de gobierno, la Secretaría de Gobernación, y la dependencia encargada de las relaciones diplomáticas con otros países, 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 de las relaciones obrero-patronales* a la dependencia que se denominaría 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 por Porfirio Díaz 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 quizá delimitar con mayor claridad 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 del despacho”.

Y éste era precisamente el caso del nuevo Departamento de Aprovisionamientos Generales, cuya atribución era *normar y uniformar las adquisiciones a cargo de la administración pública federal*, con el propósito a *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 arma-*

mento y las municiones que requería el adecuado funcionamiento de las fuerzas armadas del país, su titular *no tenía que ser ratificado por el Senado* (como sí era el caso de los generales y coroneles del ejército), con lo cual Carranza se aseguraba la obediencia total del jefe del Departamento de Establecimientos Fabriles y Aprovisionamientos Militares, designado libremente por él en su calidad de civil.

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 “fuera distinta la mano que autorizara el dinero del presupuesto de la mano que verificara los comprobantes justificatorios de dicho gasto”.²²

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, y en el 2003 a la Secretaría de la Función Pública.

²² 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.

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 planteaba 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*, sonoreense, 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 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. Éste decidió entonces continuar su viaje a caballo a través de la sierra del estado de Puebla, y la madrugada del 20 de mayo de 1910 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 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 Álvaro Obregón, quien tomó posesión de la presidencia el 1o. de diciembre de 1920, para un periodo de cuatro años, que terminaría el 30 de noviembre de 1924.



CAPÍTULO III

LOS PRESIDENTES SURGIDOS DEL “PLAN DE AGUA PRIETA” (1920-1928)

ADOLFO DE LA HUERTA
(10./VI/1920-30/XI/1920)

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

ÁLVARO OBREGÓN
(10./XII/1920-30/XI/1924)

Creación de la Secretaría de Educación Pública, 1921

Las principales reformas administrativas realizadas por Álvaro Obregón durante su periodo presidencial consistieron en el restablecimiento 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 texto anterior para quedar como sigue:

Artículo 73. 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:

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 cualquier 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.

Creación del Departamento de Estadística Nacional, 1922

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 dependencia encuadraba perfectamente en la tipología correspondiente a las dependencias *técnico-administrativas* propuestas por la 2a. 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.

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,²³ en los siguientes términos:

Los *Departamentos* serán:

- Salubridad Pública;
- Aprovisionamientos Generales;
- Contraloría;
- *Establecimientos Fabriles y Aprovisionamientos Militares*, y
- *Estadística Nacional*.

PLUTARCO ELÍAS CALLES
(10./XII/1924-30/XI/1928)

El general sonorenses 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*

²³ Aquí se le denominará Ley Orgánica de Secretarías de Estado por vez primera en la historia administrativa del país.

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”.

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.

Reforma a las funciones del Departamento de Contraloría, 1926

Por decreto publicado el 1o. de marzo de 1926, el presidente Calles adicionó el artículo 13 de la Ley del 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 recaudadoras 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 ocurrió 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 se establecía 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 señalaba, asimismo, 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 el artículo 23 establecía 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, el artículo 24 estipulaba 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 les empezó a denominar también 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.

Creación del Departamento del Presupuesto, 1928

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, 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, cuando al inicio de la administración del presidente José López Portillo, se creó la Secretaría de Programación y Presupuesto, que subsistió por sólo dos sexenios y medio, hasta que en 1994 las funciones de *elaboración del presupuesto* fueron reabsorbidas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a propuesta del presidente Carlos Salinas de Gortari.

El Departamento del Presupuesto creado por iniciativa del presidente Calles no llegó a operar en la práctica. En buena medida esto se debió a la astucia y experiencia del entonces secretario de hacienda y crédito público, 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.*

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 mas 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 darían lugar a la creación de una Comisión de Inversiones, primero dentro de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, durante el régimen de Miguel Alemán, luego *bajo la responsabilidad directa del presidente*, en la administración de don Adolfo Ruiz Cortines, y posteriormente ya como Dirección General de Inversiones de la Secretaría de la Presidencia a partir de 1958.

Creación del Departamento del Distrito Federal, 1928

Es de destacarse que en preparación de la futura creación de un nuevo Departamento del Distrito Federal para que la capital del país quedara bajo el mando del presidente de la República, Plutarco Elías 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, sometién-dose a las bases siguientes... 1a. 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*”.

Se sabe que para entonces Álvaro Obregón, quien había 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 así ocurriera, por lo cual sería Emilio Portes Gil quien en su calidad de *presidente provisional* 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 y Crédito Público, la Comisión Nacional de Caminos en la de Comunicaciones y Obras Públicas, y la Comisión Nacional de Irrigación en la de Agricultura y Fomento. 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.



CAPÍTULO IV

EL GOBIERNO TRAS EL ASESINATO DE ÁLVARO OBREGÓN Y LOS TRES PRESIDENTES QUE CUBRIERON EL SEXENIO CORRESPONDIENTE (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, Emilio Portes Gil, como presidente provisional encargado de convocar a nuevas elecciones.

EMILIO PORTES GIL
(1o./XII/1928-4/II/1930)

Durante su breve periodo 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.

También durante su gestión 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.

PASCUAL ORTIZ RUBIO
(5/II/1930-3/IX/1932)

En julio de 1929 se celebraron los comicios para elegir al presidente constitucional sustituto que se encargaría de terminar los últimos cuatro años del sexenio para el cual había sido electo el finado general Álvaro Obregón. En dichas elecciones resultó triunfadora la candidatura de 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 Ortiz Rubio presentara su renuncia al cargo el 2 de septiembre de 1932, faltando todavía dos años para concluir el periodo 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), con el propósito de elaborar el 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*”.

ABELARDO L. RODRÍGUEZ
(4/XI/1932-30/XI/1934)

Para sustituir a Pascual Ortiz Rubio, el Congreso de la Unión eligió al general sonoreense 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.²⁴

En los dos años de duración del periodo presidencial a cargo de 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 de Presupuesto, por Calles), cuyas funciones podrían considerarse de tipo “técnico-administrativo”. En contraparte, durante su gestión fueron creados otros dos nuevos “departamentos”, cuyas atribuciones podrían ser consideradas de tipo “político-administrativas”, como lo fueron el Departamento del Trabajo y el Departamento Agrario. A consecuencia de 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 también las funciones del desaparecido Departamento de Estadística Nacional.

Creación del Departamento del Trabajo, 1932

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. de su decreto de creación para quedar como sigue:

Corresponde al Departamento del Trabajo:

- Estudio, iniciativa y aplicación de las leyes federales del trabajo y sus reglamentos;
- Asociaciones obreras y patronales de resistencia;
- Contratos de trabajo;
- Inspección del mismo;
- *Seguros sociales*;

²⁴ Ernesto P. Uruchurtu usaba la “P” intermedia que correspondía a Peralta, el apellido de su madre. Así se estilaba también en los Estados Unidos de América, como era el caso de John F. Kennedy, cuyo apellido materno era Fitzgerald.

- 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;
- 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*.

Como ya se dijo, en el artículo 3o. de dicho decreto se sustituía 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 también ya se indicó, “el Departamento de la Estadística Nacional se incorporó como una dependencia interna de la Secretaría de la Economía Nacional, con categoría de Dirección General”, y el Departamento de Seguros (pasó) 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.

Desaparición del Departamento de Contraloría, 1932

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 del 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 había tenido a su cargo.

Creación del Departamento Agrario, 1934

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”, que a la letra decía: “Artículo 1o. Se crea un Departamento, dependiente directamente del Ejecutivo Federal, que se denominará Departamento Agrario”.

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 del 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.

Ésta 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, las procuradurías General de la República y General de Justicia del Distrito y Territorios Federales, así como 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*, sin considerar a “los gobiernos de los territorios federales”.

La nueva estructura orgánica del Ejecutivo Federal era la siguiente:

- 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 de 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:

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 de análoga 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 elabo-

ración, 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 de 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, que tenía 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 después.

Reforma del artículo 3o. constitucional, 1934

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 *reformular 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. propugnará 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*.



CAPÍTULO V

LOS PRIMEROS SEXENIOS COMPLETOS

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

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

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

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

DECRETO

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Creación del Departamento de Publicidad y Propaganda, 1936

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

I. Publicidad y propaganda oficiales.

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

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

III. Información oficial:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

XIV. *Archivo General de la Nación.*

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

Creación del Departamento de Asistencia Social Infantil, 1937

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

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

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

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

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

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

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

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

Creación del Departamento de Marina Nacional, 1939

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

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

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

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

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

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

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

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

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

La Ley Orgánica del Ministerio Público Federal de 1942

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Creación del Consejo Jurídico del Ejecutivo Federal

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

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

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

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

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

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

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

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

Juntas, comisiones y consejos intersecretariales, 1942

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

Simplificación de la estructura orgánica del Ejecutivo de 1943

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 1946

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

- Secretaría de Gobernación;
- Secretaría de Relaciones Exteriores;

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

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

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

Artículo 1o. Corresponde a la Secretaría de Gobernación:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

XXVIII. Manejar el Calendario Oficial.

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

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

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

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

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

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

V. Por medio de los agentes del servicio exterior:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

XI. Dirigir la política monetaria.

XII. Administrar las casas de moneda y ensaye.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

VII. Manejar las colonias militares.

VIII. Manejar los almacenes del Ejército.

IX. Administrar la Justicia Militar.

X. Organizar los servicios de Sanidad Militar.

XI. Conceder indultos en delitos del Orden Militar.

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

XIII. Formular los planes para la defensa nacional.

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

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

Artículo 5o. Corresponde a la Secretaría de Marina:

I. Organizar, administrar y preparar la Armada Nacional.

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

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

IV. Conceder los retiros de la Armada Nacional.

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

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

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

VIII. Dirigir la educación pública naval.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

XIX. Establecer viveros y fijar las dunas marítimas.

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

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

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

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

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

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

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

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

Artículo 6o. Corresponde a la Secretaría de Economía:

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

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

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

V. Llevar el catastro petrolero y minero.

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

VII. Vigilar las reservas nacionales.

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

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

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

XI. Llevar la estadística general del país.

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

XIII. Intervenir en materia de propiedad industrial y mercantil.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

XV. Dirigir y administrar la Escuela Nacional de Agricultura.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

XXV. Hacer exploraciones geográficas.

XXVI. Manejar los terrenos baldíos y nacionales.

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

XXVIII. Cuidar de la conservación de los suelos.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

IX. Manejar el sistema hidrográfico del Valle de México.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

b) Construcción de caminos federales.

c) Construcción de caminos en cooperación con los Estados.

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

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

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

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

construidos por la Federación o por concesiones otorgadas a particulares.

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

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

Artículo 10. Corresponde a la Secretaría de Educación Pública:

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

II. Educación secundaria.

III. Enseñanza normal, urbana y rural.

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

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

VI. Enseñanza superior, profesional y física.

VII. Educación artística.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

XIV. Atender la salubridad pública del país.

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

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

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

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

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

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

XXI. Medidas contra las enfermedades transmisibles.

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

XXIII. Lucha contra el alcoholismo y las toxicomanías.

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

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

XXVI. Congresos sanitarios

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

VIII. Estudiar los problemas de la clase trabajadora.

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

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

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

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

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

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

IV. Intervenir en las adquisiciones de toda clase.

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

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

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

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

Artículo 14. Corresponde al Departamento Agrario:

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

II. Intervenir en el parcelamiento ejidal.

III. Crear nuevos centros de población agrícola

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Creación del Departamento de la Industria Militar, 1947

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

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

DECRETO

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

La Comisión de Inversiones dependiente del presidente, 1954

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Años después, el propio Bustamante escribió:

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

Bustamante añade:

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

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

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

Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 1958

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

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

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

³³ *Ibidem.*

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

XVIII. Manejar el Archivo General de la Nación;

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

II. Organizar y preparar el Servicio Militar Nacional;

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

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

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

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

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

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

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

X. Administrar la Justicia Militar;

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

XII. Organizar y prestar los servicios de Sanidad Militar;

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

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

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

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

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

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

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

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

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

I. Organizar, administrar y prepara la Armada;

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

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

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

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

VI. Dirigir la Educación Pública Naval;

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

XIII. Dirigir la política monetaria y crediticia;

XIV. Administrar las casas de moneda y ensaye;

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

V. Reivindicar la Propiedad de la Nación;

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

XVIII. Llevar el catastro petrolero y minero;

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

X. La investigación técnico industrial;

XI. Intervenir en las industrias extractivas;

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

XIX. Organizar y administrar los parques nacionales;

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

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

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

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

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

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

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

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

XXVIII. Promover la industrialización de los productos forestales;

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

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

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

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

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

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

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

VI. Otorgar permisos para el uso de aviones particulares;

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

V. Construir y conservar los caminos federales;

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

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

VIII. Construir vías férreas de jurisdicción federal; y

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

IX. Manejar el sistema hidrológico del Valle de México;

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

XVII. Organizar misiones culturales;

- XVIII. Formular el catálogo del patrimonio histórico nacional;
- XIX. Formular y manejar el catálogo de los monumentos nacionales;
- XX. Organizar, sostener y administrar museos históricos, arqueológicos y artísticos, pinacotecas y galerías, a efecto de cuidar la integridad, mantenimiento y conservación de tesoros históricos y artísticos del patrimonio cultural del país;
- XXI. Proteger los monumentos arqueológicos, los objetos históricos y artísticos, las ruinas prehispánicas y coloniales, las poblaciones típicas y los lugares históricos o de interés por su belleza natural;
- XXII. Organizar exposiciones artísticas, ferias, certámenes, concursos, audiciones, representaciones teatrales y exhibiciones cinematográficas de interés cultural;
- XXIII. Determinar y organizar la participación oficial del país en olimpiadas y competencias internacionales; organizar desfiles atléticos y todo género de eventos deportivos, cuando no corresponda hacerlo expresamente a otra dependencia del Gobierno Federal;
- XXIV. Cooperar en las tareas que desempeña la Confederación Deportiva y mantener la Escuela de Educación Física;
- XXV. Estudiar los problemas fundamentales de las razas aborígenes, y dictar las medidas y disposiciones que deban tomarse para lograr que la acción coordinada del poder público redunde en provecho de los mexicanos que conserven su idioma y costumbres originales;
- XXVI. Promover y gestionar ante las autoridades federales y las de los Estados, todas aquellas medidas o disposiciones que conciernan al interés general de los núcleos de población que se mantienen dentro de su tradición cultural originaria o autóctona; y
- XXVII. Los demás que le fijen expresamente las leyes y reglamentos.

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

- I. Crear y administrar establecimientos de Salubridad, de Asistencia Pública y de Terapia Social en cualquier lugar del Territorio Nacional;
- II. Organizar la asistencia pública en el Distrito y Territorios Federales;
- III. Aplicar a la beneficencia pública los fondos que le proporcione la Lotería Nacional;
- IV. Organizar y vigilar las instituciones de beneficencia privada, en los términos de las leyes relativas, e integrar sus patronatos, respetando la voluntad de los fundadores;
- V. Administrar los bienes y fondos que el Gobierno Federal destine para la atención de los servicios de asistencia pública;

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

XVIII. Organizar congresos sanitarios y asistenciales;

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

IV. Intervenir en la titulación y el parcelamiento ejidal;

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

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

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

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

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

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

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

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

XIII. Manejar los terrenos baldíos y nacionales;

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

La nación reclama nuevamente la adecuación de su administración pública a las necesidades y problemas que plantea la actual situación del país y del mundo. *La reorganización que se requiere debe orientarse más que a revolucionar la actual estructura, a generalizar aquellas soluciones que han acreditado su eficacia en algunos de sus ámbitos. Se trata más bien de realizar los ajustes indispensables que permitan evitar las duplicaciones existentes, precisar responsabilidades y simplificar estructuras*, de manera que el Poder Ejecutivo Federal cuente con un instrumento administrativo eficaz que permita al pueblo encontrar en la administración pública procedimientos sencillos, trámites rápidos y atención considerada.

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

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

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

El *proyecto de reorganización* pretende convertir la compleja estructura burocrática que ha desarrollado la Administración Pública, en *un instrumento con responsabilidades claras y precisas, que evite la duplicación de las funciones y que permita que las decisiones gubernamentales se traduzcan efectivamente en los resultados que demandan los habitantes del país*.

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

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

Se establecen los mecanismos por medio de los cuales las *entidades paraestatales* que cuentan con personalidad jurídica y patrimonio propios, habrán de *coordinar sus acciones con el resto de las dependencias del Ejecutivo a fin de conseguir una mayor coherencia en sus acciones y evitar desperdicios y contradicciones*. Se incorpora, por primera vez en forma explícita, el propósito de *programar las acciones del Estado*, porque la escasez de recursos que impiden atender todo al mismo tiempo, requiere contar con *prioridades* y con *un ritmo adecuado del gasto público*, todo ello con la decisión de establecer el *presupuesto por programas y la evaluación de resultados*.

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

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

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

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

La complejidad de las actividades comerciales y su incidencia en todos los aspectos de la vida económica nacional, vuelven indispensable la coordinación de sus áreas específicas con el fin de *promover la acción unitaria* que en este campo exige el desarrollo del país. Por esta razón la presente iniciativa propone la creación de una Secretaría de Comercio que *vincule integral y estructuralmente la actividad comercial con la producción, los procesos de distribución y la orientación de los consumidores*. La promoción eficiente de las actividades comerciales que, en lo interno, permitan simplificar el *pesado aparato de intermediación que encarece indebidamente los productos que adquiere el pueblo mexicano*, así como la garantía de una acción más vigorosa y competitiva en *la exportación de nuestros productos al exterior y un más cuidadoso manejo de las importaciones que realiza el país*, requiere de la reestructuración de fondo en esta área de la Administración Pública.

Con la misma intención, y habida cuenta de que el mar patrimonial se ha ensanchado, se propone la creación de una unidad que se ocupe particularmente de *racionalizar la explotación y el aprovechamiento de los recursos del mar, con el fin de aumentar su consumo y equilibrar la dieta de los mexicanos*. Para ello, se ha pensado *integrar en un departamento administrativo* —el de Pesca— *todas aquellas funciones, ahora dispersas en diferentes Secretarías de Estado, que inciden en la materia a fin de establecer una política unitaria y congruente*.

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

Entre las preocupaciones fundamentales de la época presente figura *el ordenamiento del territorio nacional y la distribución planificada de su población*. México se transforma de rural a urbano a una velocidad dos veces mayor que el promedio mundial, lo que ha provocado *una acentuada disparidad entre las distintas regiones del país. Existen asentamientos humanos de privilegio y de pobreza, dispersión demográfica y gigantismo urbano*. El desarrollo armónico de la comunidad requiere de la ejecución eficaz de *programas de vivienda y urbanismo*, así como de una política acorde con nuestra capacidad de proporcionar los servicios necesarios para que nuestra población tenga una vida digna y productiva. Se propone en consecuencia *adicionar a las funciones actuales de la Secretaría de Obras Públicas, aquellas que se encuentran dispersas en distintas dependencias y que le permitan instrumentar eficazmente las políticas de asentamientos humanos*, participando de manera importante en la promoción del bienestar de los ciudadanos en su entorno social.

La existencia de tres dependencias del Ejecutivo encargadas de la planeación de las actividades públicas, de su financiamiento y de su control, respectivamente, impidió muchas veces que estas funciones, que constituyen una tarea continua en lo administrativo, se llevaran a cabo *de manera coherente y oportuna*. *La planeación del gasto público y de las inversiones a cargo de la Secretaría de la Presidencia, la presupuestación del gasto corriente en la Secretaría de Hacienda y la programación y el control de las entidades paraestatales en la Secretaría del Patrimonio Nacional*, obligaron a ensayar diversos *mecanismos intersecretariales*, cuyos aciertos y dificultades llevan finalmente a proponer *la integración de estas funciones bajo un solo responsable*. Se busca que sea la Secretaría de Programación y Presupuesto la encargada de *elaborar los planes nacionales y regionales de desarrollo económico y social, así como de programar su financiamiento —tanto por lo que toca a la inversión como el gasto corriente— y de evaluar los resultados de su gestión*. Dicha dependencia tendría igualmente a su cargo *la preparación de la Cuenta Pública*, incorporando una información más integral y oportuna, que permita ejercer de una manera más completa la revisión que constitucionalmente realiza el H. Congreso de la Unión. *La planeación de la acción pública*, tal y como se la

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

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

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal de 1976³⁵

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

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

³⁵ *Ibidem*, p. 539.

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

El Acuerdo de Sectorización de enero de 1977

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

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

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

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

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

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

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

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

La Comisión Intersecretarial de Gasto-Financiamiento, 1977

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

El intento de establecer un sistema nacional de planeación

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

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

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

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

El Plan Global de Desarrollo 1980-1982

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

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

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

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

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

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

DECRETO DE REFORMAS A LA CONSTITUCIÓN

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Para llevar esos propósitos a la realidad se establecen y ordenan de manera explícita *las atribuciones del Estado en materia económica*, siempre referida al interés general y *limitadas, estas atribuciones, por la propia Constitución y las leyes*. Con ello se afirma *el principio de legalidad en la función rectora del Estado* y se le hace consistente con los instrumentos de la política económica y de la estrategia de desarrollo nacional.

En lo que concierne a la *economía mixta mexicana* se establece *la concurrencia del sector público, del sector social y del privado* a los propósitos generales del desarrollo nacional incorporando todas aquellas *formas de actividad económica* que contribuyen al desarrollo de la nación.

Para el *sector público* se establece que tendrá a su cargo exclusivo *las áreas estratégicas* que la Constitución especifica. Para fortalecer la sociedad y lograr el mejor cumplimiento de los fines de los organismos descentralizados y empresas que se sitúan en las áreas *estratégicas*, se considera necesario que la ley defina formas de participación social en éstas, *conservando el Estado en todo tiempo el control sobre la conducción y operación de las mismas*. En *las áreas prioritarias el sector público* podrá participar por sí o conjuntamente con *el sector social y privado* de acuerdo con la ley para impulsarlas y organizarlas.

Se consigna explícitamente al *sector social* como integrante fundamental de la *economía mixta*, con lo que se recoge una aspiración de las organizaciones sociales de México y se facilita el establecimiento de un nuevo equilibrio en la *economía mixta para una difusión más amplia y directa de los beneficios del desarrollo nacional*. Se compromete el apoyo del Estado y la sociedad bajo criterios de equidad y productividad a *los ejidos, sindicatos, uniones, organizaciones de trabajadores, cooperativas, comunidades*, y en general empresas *que pertenezcan mayoritariamente a los trabajadores*. Con ello se crean mejores condiciones para su desenvolvimiento que fortalecen *los propósitos sociales de la Revolución*.

Al sector *privado* se le reconoce su *función social* así como la conveniencia de que existan condiciones favorables para el desenvolvimiento de la *empresa privada*, sujetando su desarrollo al *interés público*.

Con el nuevo artículo 25 se fijan, por tanto, con claridad los propósitos y *la sujeción jurídica de los tres sectores al principio de legalidad*, con lo cual se sientan las bases para reafirmar la certidumbre en el proceso de largo alcance en el desarrollo de *la economía mixta mexicana* y para *la modernización* de toda la legislación que regula *la intervención del Estado en la economía*. *La rectoría del Estado* clarifica y fortalece sus instrumentos para cumplir sus responsabilidades en *la promoción del desarrollo*. Las definiciones relativas a

la *economía mixta* delimitan y protegen las actividades económicas del sector *social* y del sector *privado*.

El artículo 26 establece *explícitamente* las facultades del Estado para *planear el desarrollo nacional*, actualmente *implícitas* en la propia Constitución y establecidas en leyes secundarias. Al recoger la Constitución los propósitos, atribuciones y las bases del *sistema nacional de planeación democrática*, y la participación de toda la sociedad hacia el desarrollo integral de la nación, que contemple el avance político, económico, social y cultural del pueblo de manera sólida, dinámica, permanente, equitativa y eficiente.

Para el fortalecimiento de nuestra *democracia integral*, se faculta al Ejecutivo para establecer los procedimientos de *participación de los diversos sectores sociales* en el proceso de *planeación del desarrollo*, con lo cual se amplía la participación del ámbito político electoral que canalizan los partidos y asociaciones políticos a formas de participación social y comunitaria que inciden directamente en la administración de los servicios públicos y en los programas de desarrollo.

Para evitar el incumplimiento de *los planes, su dispersión, su falta de vinculación con los proyectos de inversión*, su falta de oportunidad y las contradicciones entre los diversos programas, se establece la jerarquía orgánica del *sistema nacional de planeación democrática* a partir de un *plan nacional de desarrollo único* del cual han de derivar *los programas sectoriales* de la administración pública federal, fijándose *la obligatoriedad en el cumplimiento de éstos para el sector público, la coordinación con las entidades federativas, la concertación e inducción a las acciones de los particulares*, vinculando las decisiones generales con las decisiones específicas *de inversión*, así como su localización en el territorio.

Es así como el artículo 26 establece las bases normativas generales para la organización de un *sistema propio y moderno de planeación* que incorpore los criterios de *formulación, instrumentación, control y evaluación del plan y de los programas*.

Se introducen asimismo atribuciones explícitas del Congreso de la Unión en *el proceso de planeación del desarrollo nacional*.

Las nuevas fracciones XIX y XX que adicionan el artículo 27 tienen por propósito introducir el concepto de *desarrollo rural integral*, así como condiciones para una impartición expedita de *la justicia agraria y el fortalecimiento de la seguridad jurídica en el campo*.

Se mantienen todas las demás disposiciones y el texto del artículo 27, así como el número del mismo, ya que éste contiene las *definiciones históricas fundamentales sobre el régimen de propiedad y las conquistas de la reforma*

agraria que, con estas adiciones, habrán de ser enriquecidas al facilitarse *la organización de la producción en el campo a partir del régimen de propiedad agraria* que conquistó la Revolución Mexicana.

El artículo 28 se reforma y adiciona de acuerdo con la filosofía y los principios que se establecen en el artículo 25 que, a su vez, son correspondientes con la filosofía de todo el texto constitucional. Esta reforma ha sido planteada como necesaria para actualizarlo y hacerlo consistente en su orientación.

El texto vigente del artículo 28 protege fundamentalmente *la libertad de industria, comercio y trabajo* dentro del marco de una *libre competencia* que históricamente no se ha dado en nuestro país ni en ninguna otra realidad nacional. Ello no concuerda con la evolución de una economía que, si bien garantiza libertades económicas, *está sujeta a relación social bajo la rectoría del Estado* con estricto apego al principio de *legalidad*.

Se introduce ahora el concepto de *práctica monopolística*, sin quitarle fuerza a la prohibición anterior de los monopolios, para adecuar la regulación de *la concentración* y los nuevos fenómenos *de oligopolio y para evaluar las consecuencias de la acción de las empresas en el bienestar de los ciudadanos y de los consumidores*.

No se trata pues de volver a un mundo de productores individuales aislados, sino de establecer las bases normativas *para regular los efectos nocivos de la acción de las concentraciones económicas y propiciar su fragmentación* en todos aquellos casos que resulten perjudiciales para la sociedad, fortaleciendo al mismo tiempo a *las medianas y pequeñas empresas*, que junto con los consumidores resultan perjudicadas por las prácticas *monopolísticas*.

De no adoptar una decisión realista y sustantiva *para regular la concentración económica*, el poder económico *quedaría en unas cuantas manos*, distanciándose y haciéndose depender las principales decisiones de la voluntad de *unos cuantos individuos*. Ello generaría condiciones de polarización sin capacidad de transformación social de deficiencia y costos crecientes para la sociedad.

El país requiere eliminar *concertaciones injustificadas en la economía, romper situaciones de monopolio, dar mayores oportunidades a la iniciativa personal de los mexicanos y difundir y multiplicar la propiedad* sin dejar de adoptar las formas de organización e incorporación de innovaciones tecnológicas que sean más adecuadas para los propósitos nacionales.

Se introducen las bases para *regular el abasto y los precios*, así como para imponer aquellas limitaciones que eviten intermediaciones innecesarias o excesivas que provocan el alza de los precios. Se sientan las bases jurídicas para *la vital modernización del comercio interno*.

Se introduce *la protección de los consumidores* propiciando su organización.

Se especifican las actividades que tendrá a su cargo el Estado, las cuales *no serán sujetas a concesión*. Con ello se delimita con precisión *el ámbito exclusivo del sector público, y los alcances de la participación del Estado*.

Se fundamenta la existencia de instituciones, organismos y empresas que requiera el Estado para su eficaz desempeño *en las áreas estratégicas y de carácter prioritario*.

En relación a *la reforma que prohíbe la concesión a particulares de los servicios bancarios* se mantiene su texto actual.

Se mantiene la protección a las asociaciones de trabajadores y de cooperativistas así como a los autores y artistas para que no estén sujetos a las prohibiciones que rigen para los monopolios.

Se hace explícito *el régimen de concesiones para la prestación de servicios públicos*, o la explotación, uso y aprovechamiento de *los bienes dominio de la Federación*, así como las modalidades y condiciones que aseguren la eficacia de la prestación de los servicios públicos y la *utilización social de los bienes dominio de la Federación*, y los criterios para *evitar fenómenos de concentración* que contraríen el interés público.

Se sujetan *los regímenes de servicio público* a la Constitución y la ley.

Finalmente se fijan normas para reglamentar sobre bases de interés general y social *el otorgamiento de subsidios*.

El artículo 73 es adicionado con fracciones *que hacen explícitas las facultades del Congreso para expedir leyes sobre las nuevas materias objeto de la reforma*, así como aquéllas tendientes a *la promoción de la inversión mexicana, la regulación de la inversión extranjera, sobre transferencia de tecnología y generación, difusión y aplicación de los conocimientos científicos y tecnológicos que requiere el desarrollo nacional*.

Las elecciones federales de 1982 indicaron a ese H. Congreso y a este titular del Poder Ejecutivo que son las fuerzas que se aglutinan en torno a *los principios de la Constitución* y en torno a un programa viable de *democratización integral*, las que cuentan con el voto mayoritario y el respaldo de una amplia coalición de fuerzas políticas democráticas. El país *se opone a la violencia pero desea el cambio dentro de la ley*. Por un largo tiempo ha manifestado a través de los distintos medios a su alcance su voluntad para la *transformación de la sociedad a través del Derecho y la modernización de sus instituciones*.

De ser aprobada la iniciativa de reformas y adiciones a la Constitución por el Constituyente Permanente, se establecerán las bases jurídicas e institucionales de *una estrategia de desarrollo integral de la nación que, en 1917,*

fue planteada en sus grandes propósitos y que, en la actualidad, requiere ser *precisada e instrumentada* en un conjunto normativo consistente con los valores del proyecto nacional.

Lo que está de por medio es afirmar las bases para *la modernización democrática y la transformación económica de México, removiendo los obstáculos estructurales* que podrían llevar a un largo período de *estancamiento, ineficiencia e injusticia*. Nuestra modernización no busca repetir el camino de los países hoy industrializados, sino que se formula a partir de la identidad nacional. Requiere para ser eficaz en el contexto de fuerzas e intercambios que determine la escena mundial, encontrar *bases de solidaridad y previsión de rumbos para la acción de los tres sectores de la economía mixta bajo la rectoría del Estado*.

Establecer las bases normativas e institucionales no resuelve por sí los graves problemas económicos que vive México en el momento actual. Pero coadyuvará de manera sustantiva a que la *dirección de la política económica y de la estrategia de desarrollo, así como de la planeación democrática*, se enmarque en nuestro sistema de *economía mixta* y establezca con claridad *los derechos de la sociedad, y la seguridad jurídica en la economía*.

De acuerdo con las ideas antes expuestas y en ejercicio de la facultad que al Ejecutivo Federal confiere el artículo 71, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por el digno conducto de ustedes, me permito someter a la consideración del H. Congreso de la Unión la *presente iniciativa de reformas y adiciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*.

Reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal de 1982

En congruencia con las *reformas constitucionales* anteriormente descritas, a finales de diciembre de 1982, el presidente Miguel de la Madrid envió al Congreso de la Unión una iniciativa de reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal de 1976, con la siguiente exposición de motivos.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

En la misma medida en que el Estado mexicano, *en cumplimiento de los principios revolucionarios consagrados en la Constitución General de la Repú-*

blica, ha venido asumiendo la *función rectora y de promoción del desarrollo*, el Ejecutivo a mi cargo tiene la convicción de que la Administración Pública *debe adecuarse para hacer frente a los retos que plantea la evolución dinámica de un Estado moderno*.

En cumplimiento del mandato que me ha sido conferido por la Nación y en respuesta a las demandas recogidas en el marco de Consulta Popular que se sintetizan, en la necesidad de *reafirmar nuestro nacionalismo*, considero indispensable *planear* de manera democrática *todos los aspectos de la vida nacional*, con especial énfasis en su *descentralización*, que nos *permita alcanzar un desarrollo integral y lograr una sociedad igualitaria y moralmente renovada*, exigencia inaplazable del pueblo de México,

El proceso de *reestructuración* de la Administración Pública Federal que propongo, pretende que ésta actúe con eficacia y agilidad; *aprovechar* lo mucho que se ha logrado, *rectificar* lo que no ha funcionado, y hacer las *innovaciones* indispensables. El aparato público se conducirá conforme a *la previsión, al orden y a la más estricta responsabilidad de los funcionarios públicos*. Asimismo, en la revisión de las atribuciones que se propone modificar se busca que desde su expresión se atienda a los criterios de política sustantiva que esta administración imprimirá a su gestión.

Por ello, ha presentado ante esa H. Cámara, diversas iniciativas de *reformas constitucionales que tienden a incrementar la participación de los Estados y municipios en las decisiones nacionales, a precisar la rectoría del Estado en la atención de los problemas económicos del país*, a sentar las bases con las que éste *controlará* las actividades de dependencias y entidades, y a definir en el ámbito de la administración pública, las normas de su *renovación moral*.

Definidas las prioridades del Programa de Gobierno a mi cargo y consciente de que la administración es el *medio orgánico* que tiene el *Estado* para cumplir los fines políticamente deseables, presento en esta iniciativa las bases para que sea factible *la modernización y el ajuste de la misma, redefiniendo las responsabilidades* de las dependencias que la integran, y *fijando nuevas competencias*, lo que permitirá hacer frente, con capacidad y decisión, a la problemática del país y atender los requerimientos ciudadanos oportunamente expresados.

Así, *la renovación moral de la sociedad*, demanda reiterada del pueblo de México, que he recogido como un compromiso de mi Gobierno, se traduce inicialmente en el ámbito de la Administración Pública en dos medidas fundamentales que pongo a consideración de esa H. Cámara: *la creación de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación y el establecimiento de las bases para el desarrollo del servicio público de carrera*.

No se pretende que estas medidas sean la solución total y definitiva a las necesidades que en esta materia demanda la Administración Pública, pero sí en cambio, una base para una *estructura moderna de control* que requiere de un período de maduración, concientización y profesionalismo de los servidores públicos y la revisión *constante* de los procedimientos y prácticas de control.

Las *reformas* propuestas a la Ley Orgánica implican *cambios estructurales* que darán origen a órganos, instrumentos y procedimientos, cuya operación demanda personal eficiente y honesto, con un alto sentido de responsabilidad y solidario con los programas del Plan de Gobierno, por lo que se ha estimado conveniente proponer *se dote a la Secretaría de Programación y Presupuesto de atribuciones integrales para regular la administración de recursos humanos del Gobierno Federal*, de modo tal, que le permitan el establecimiento de *un servicio público de carrera* en el país, que de manera sistemática seleccione, desarrolle, capacite, estimule, premie o sancione, según el caso, al personal al servicio del Estado.

Para armonizar el sistema de *control* de la Administración Pública Federal, se requiere integrar en una Secretaría de Estado, como se propone en el artículo 32 bis, facultades para *normar y vigilar el funcionamiento y operación de las diversas unidades de control con que cuenta la Administración Pública Centralizada y Paraestatal, y sancionar*, o en su caso, *denunciar las irregularidades* ante el Ministerio Público.

Es importante resaltar que la creación de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, no releva a las dependencias y entidades de su responsabilidad en cuanto al *control y supervisión de sus propias áreas* que manejan recursos económicos del Estado, ya que ésta continúa plenamente en vigor y lo que estará a cargo de la Secretaría de Contraloría General de la Federación, será precisamente establecer *la regulación* que asegure el funcionamiento de *sus respectivos sistemas de control* y que, sobre bases uniformes, se cubra con una perspectiva completa de legalidad, exactitud y oportunidad, *la responsabilidad* en el manejo *de los recursos patrimoniales de la Administración Pública Federal*.

Las atribuciones con que se dota de competencia a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, provienen básicamente de las facultades y experiencias que en materia de vigilancia en el manejo de fondos y valores de la Federación y de fiscalización del gasto público federal, tienen las Secretarías de Hacienda y Crédito Público y de Programación y Presupuesto. Esta *integración* incluye los recursos humanos, financieros y materiales existentes, por lo que *su creación no implica recargar el aparato burocrático*.

Las circunstancias de que a través de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación se logre ensamblar al conjunto de acciones que en *materia de control* realizan las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y las *coordinaciones de sector*, permite esperar que las contralorías de estas *coordinaciones* se conviertan en las orientadoras de los servicios de fiscalización interna que se han institucionalizado en cada dependencia y entidad, según lo dispuesto por la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal.

En consecuencia, se pretende *dar transparencia* al ejercicio de las responsabilidades que en cada dependencia, entidad, órgano y unidad administrativa tienen los funcionarios y empleados con respecto a la aplicación eficiente del Gasto Público, del manejo de los presupuestos de egresos, y de la administración y custodia de los ingresos, bienes, fondos y valores federales. Por ello, la facultad de dictar las medidas administrativas sobre las *responsabilidades que afecten a la Hacienda Pública Federal*, a la del Departamento del Distrito Federal y al patrimonio de las entidades de la Administración Pública Federal, al conferirse, conforme a un esquema unitario de control, a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, ubica en ésta *la facultad para fincar las responsabilidades correspondientes*.

El esquema *sectorial*, criterio integrador de la organización de la Administración Pública Federal, del cual son parte fundamental las dependencias de *orientación y apoyo global*, se refuerza con la adición de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación como *globalizadora en materia de control*.

El mismo propósito de *consolidar el esquema sectorial*, sustenta, además de la creación de la Secretaría de Contraloría General de la Federación, las *modificaciones* que en el ámbito de competencia de las Secretarías de Hacienda y Crédito Público y de Programación y Presupuesto se plantean en la presente iniciativa.

Las reformas pretenden adaptar sus facultades a las exigencias de *la visión de conjunto* que demanda la planeación del desarrollo y su financiamiento. De aquí que a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público se le adicionan las atribuciones de proyectar y calcular, además de los ingresos de la Federación y del Departamento del Distrito Federal, los de las *entidades de la Administración Pública Federal*, considerando los requerimientos del gasto público que hubiere previsto la Secretaría de Programación y Presupuesto, para que la previsión de los ingresos del Estado atienda el *proceso presupuestal y programático* y aún más, que ambos procuren la *sanidad de las finanzas públicas*.

Complementariamente se faculta a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para *establecer los criterios, precios y tarifas para los bienes y servicios*

de la Administración Pública Federal, haciendo participar en su determinación a las dependencias competentes.

Consecuente con la reforma al artículo 28 Constitucional, se integra cabalmente la competencia de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en lo correspondiente a *planear, coordinar, evaluar y vigilar el sistema bancario del país*, dentro del que se comprende al Banco de México, a la Banca Nacional de Desarrollo y a las demás instituciones encargadas del servicio público de banca y crédito.

La auténtica voluntad de establecer en la Administración Pública Federal como método de gobierno la planeación democrática, en donde habrán de fijarse, apoyados en la participación social y en la consulta popular, *los objetivos nacionales, estrategias de desarrollo, prioridades, programas, acciones, recursos y responsables*, sustentan el espíritu de algunas de las reformas que se plantean a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

En mérito de los principios fundamentales del *federalismo*, el diseño de las bases de actividad pública en el ámbito regional y la propia *modernización de la Administración Pública*, requieren se prevea la posibilidad de que también los *gobiernos municipales*, con la participación de sus correspondientes gobiernos estatales celebren *convenios de coordinación de acciones con la Federación*, cuando se requiera.

Ello permitirá realizar un esfuerzo más para acompañar la *programación sectorial* con la *programación regional* y lograr que los Estados y los municipios amplíen su participación en las tareas del desarrollo nacional que a todos involucra. Este nuevo cometido habrá de revitalizar su función dentro del *Federalismo*, favoreciendo la democratización integral en el proceso de desarrollo nacional a partir de la célula básica de nuestra organización política: el Municipio.

Por lo que corresponde a la Secretaría de Programación y Presupuesto en su *carácter de órgano rector de la planeación nacional del desarrollo*, las modificaciones que se proponen, pretenden simplificar los términos y establecer las diferencias de grado que existen entre la facultad de *proyectar la planeación* citada y aquella de *proyectar y coordinar la ejecución de los programas*, y señalan una directriz más clara en el sentido de *orientar la coordinación de acciones del Ejecutivo Federal* con los Ejecutivos Locales, atendiendo a las necesidades de desarrollo integral que se presenten en las distintas *regiones* que conforman el territorio nacional.

Se propone adicionar a las facultades que dan contenido al *proceso de planeación*, atribuido a la Secretaría de Programación y Presupuesto, la *reglamentación integral del gasto público*, al concentrar en ésta la competencia

para establecer las normas sobre la planeación, la programación, la presupuestación, la ejecución y la evaluación de las obras públicas, así como de las adquisiciones de toda clase que realicen las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal; la fiscalización y control de las obras públicas y de las adquisiciones se transfieren a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, con la coordinación, en su caso, de las dependencias globalizadoras.

Asimismo, y dada su naturaleza de dependencia globalizadora, se complementan sus facultades normativas con las correspondientes a la promoción de la aplicación de *políticas y directrices* que para *el proceso de modernización de la Administración Pública Federal*, vaya determinando el Ejecutivo a mi cargo.

Otra de las prioridades que la situación económica nos demanda hoy con mayor exigencia, tanto para el mediano como para el largo plazo, a riesgo de caer en una atrofia de difícil recuperación, *es acelerar el desarrollo de la industria nacional con alta productividad*, enfocada y orientada a satisfacer directamente nuestras necesidades industriales; así como *el acceso competitivo, sostenido y ventajoso de nuestros productos a los mercados internacionales*.

La política del nuevo Gobierno busca fortalecer sus acciones para *impulsar el comercio exterior* y revitalizar *con realismo* los instrumentos de política económica con que el Estado cuenta para *fomentar y promover el desarrollo de la industria nacional*. Por ello, y ante la problemática funcional de *la separación de estas políticas*, se pretende *reintegrarlas, por lo que se desprenden de la actual* Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial, *las atribuciones relacionadas con la promoción de la planta industrial del país, las que se incorporan a la hoy* Secretaría de Comercio, que se propone transformar en la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial.⁴⁷

Con el establecimiento de una competencia administrativa abocada a los fines señalados, se pretende además complementar las atribuciones que permitan a la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial atender necesidades sociales que no admiten dilación, por lo cual se propone coordinar de manera más articulada los elementos indispensables, para que en materia de regulación por parte *del Estado de los procesos de distribución y de consumo de productos básicos y de uso popular*, se apliquen los instrumentos de política económica más eficientemente, con la participación de las instancias *estatales y municipales*.

⁴⁷ En la reforma del presidente López Portillo se unificaron en una sola dependencia el fomento a la industria privada y la paraestatal.

Se requiere lograr de manera corresponsable *una más efectiva protección del poder adquisitivo de las clases populares* en todos los confines del país, así como *organizar racionalmente el abasto de los alimentos básicos de la población*; en este sentido, se introducen modificaciones para que en la vigilancia sobre el cumplimiento de las disposiciones relativas al *control de precios de artículos de consumo y uso popular*, sea factible el auxilio de las autoridades locales.

Complementariamente, y dado que en la diversificación de las fuentes de generación de energía se han registrado esfuerzos de expansión que nos impone sostenerlos con el máximo cuidado en el futuro, y ante la circunstancia de que los recursos naturales en su conjunto se deben continuar utilizando con carácter de *instrumento estratégico del desarrollo*, he considerado necesaria la *delimitación del área de los energéticos, de la minería y de la industria básica y estratégica del Estado*, en una competencia administrativa que se atribuya a la Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal, a fin de fortalecer por una parte, *la función rectora del Gobierno en el proceso de desarrollo* y, por la otra, *redistribuir mejor los beneficios que de su explotación se obtengan*. A tal efecto se plantea integrar esta Secretaría, *partiendo de las facultades que tiene la Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial para administrar el dominio directo del Subsuelo*.

El desarrollo económico del país ha traído al pueblo de México una mejora notable en la satisfacción de sus necesidades básicas, tanto físicas como sociales; sin embargo, dicho progreso no debe sustentarse en una producción de bienes y servicios a partir de *una explotación inadecuada de los recursos naturales que origine su deterioro y una creciente contaminación del medio ambiente; de ahí la necesidad de integrar en un solo órgano las facultades relativas a ecología, medio ambiente, asentamientos humanos y ordenamiento territorial de la República*, como medida para que con un carácter integrador de los elementos de *protección del medio ambiente y la ecología*, se apoyen en forma congruente las acciones del desarrollo socioeconómico, cuyo objetivo primordial lo constituye precisamente el mejoramiento de la calidad de la vida de la población.

Por ello, se propone *transformar a la actual Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas en una nueva dependencia que además del desarrollo urbano y los asentamientos humanos, se complemente con las facultades relativas a la protección ecológica, mejoramiento del ambiente y la conducción de la política de vivienda*, dando origen a la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología.

Consecuentemente, a dicha Secretaría se le atribuyen las facultades para *preservar los recursos forestales, de la flora y de la fauna silvestres* con que cuenta la geografía nacional, y *contrarrestar de manera decidida los efectos nocivos de la excesiva concentración industrial*.

En atención al propósito de *descentralizar la vida nacional* se pretende asimismo, una participación activa de los *gobiernos estatales y municipales* en la definición y desarrollo de *programas de vivienda*, y de *agua potable y alcantarillado*, que respondan a su propia problemática y al manejo del *sistema de reservas territoriales*.

Resulta en igual orden de importancia la adición que se propone para que dicha Secretaría, además de promover el desarrollo urbano de la comunidad, esté facultada para fomentar la organización de cooperativas de vivienda y materiales de construcción, a fin de coadyuvar a resolver los agudos problemas que en este renglón se presentan en nuestro país.

En materia de *comunicaciones y transportes*, se propone la reubicación de algunas facultades que complementan el ámbito de atribuciones de la Secretaría, con las concernientes a la *construcción, mantenimiento y conservación de carreteras y aeropuertos*, actualmente de la competencia de la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, con lo cual se conforma un campo de atribución que la responsabiliza cabalmente de la conducción de la *política de desarrollo del sistema de comunicaciones y transportes a nivel nacional y en su vinculación con el exterior*.

Para apuntalar un sistema nacional que haga posible el acceso igualitario de todos los mexicanos a los *servicios de salud*, se propone *fortalecer el papel rector de la Secretaría de Salubridad y Asistencia en materia de salubridad general, servicios médicos y asistencia social*, complementando sus facultades normativas y de inspección con las que requiere para coordinar los *programas de atención a la salud* que presta la Administración Pública Federal, así como impulsar una mayor *participación de las autoridades estatales y municipales en la operación coordinada de estos programas*.

La iniciativa que se somete a la consideración de esa H. Cámara, prevé también *la modificación del ámbito de competencia de la Secretaría de Gobernación*, con el firme propósito de *hacer, dentro de un marco de respeto irrestricto a la libertad de expresión y de prensa, más accesible, fluida y abierta la comunicación social sobre la actividad gubernamental*, para que con la concurrencia responsable de los medios informativos, se propicie la *participación social* como sustento necesario para el ejercicio de la democracia.

Para este efecto, se complementan las facultades de dicha Secretaría en su carácter normativo, como responsable de definir políticas y directrices que

orienten a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal en el *desarrollo de sus programas de comunicación social*, bajo esquemas complementarios e integrales.

Al mismo tiempo, se atiende la necesidad de *vigorizar las facultades de la Secretaría de la Reforma Agraria*, para que promueva, de manera más eficaz, *la organización agraria de los campesinos y aumente su capacidad para resolver en forma más expedita la problemática jurídica y social que implica la tenencia de la tierra*.

Las modificaciones que se plantean en el ámbito de competencia de la Secretaría de la Reforma Agraria, pretenden también sentar las bases para un proceso gradual de *mayor participación de las autoridades estatales y municipales en la solución de los problemas agrarios*.

Otro conjunto de modificaciones que contiene la presente iniciativa, tiene por objeto atribuir el manejo de los instrumentos de promoción y fomento a las dependencias responsables, para *imprimir un mayor dinamismo a los sectores económicos productivos*. Se redefine en diversos artículos de la ley, la facultad de las Secretarías correspondientes respecto *del fomento de las actividades agropecuarias, industriales, comerciales, turísticas y pesqueras*, para participar con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, responsable de las finanzas públicas globales, en la determinación del monto de los *estímulos fiscales para cada sector* y una vez que éstos se decidan a la luz de las necesidades y prioridades de conjunto, las propias dependencias a que corresponda administren su otorgamiento y *vigilen y evalúen* los efectos reales de su aplicación.

Con respecto a la Administración Pública Paraestatal, y sin menoscabo de la responsabilidad *sectorial*, se propone modificar el artículo 48 para hacerlo consecuente con el sistema de contraloría general, determinándose así que la vigilancia de la participación estatal corresponde a *un comisario* designado por el Secretario Coordinador del Sector correspondiente, de común acuerdo con el Secretario de la Contraloría General de la Federación.

Conscientes de que los *criterios de sectorización* de las entidades paraestatales, que introdujo la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, constituyen uno de los avances más significativos en el esfuerzo de modernización del aparato administrativo del Gobierno Federal, ya que han permitido simplificar y hacer más eficiente *la coordinación y el control de las entidades por parte de las dependencias de la administración central*, nos proponemos *seguir fortaleciendo este proceso*, dotando de una *mayor capacidad de coordinación a las dependencias en el nivel sectorial*; para ello se adiciona en el artículo 50 de la Ley, la facultad que permite a las Secretarías de Estado y

Departamentos Administrativos *organizar a las entidades paraestatales que les correspondan, agrupándolas en subsectores que atiendan a la naturaleza de sus propias actividades.*

El artículo 55, por su parte, innova la actual disposición en cuanto a que establece como responsabilidad de los consejos, juntas directivas o equivalentes, la de desarrollar la *programación estratégica* y supervisar la marcha normal de las entidades paraestatales y faculta a los coordinadores sectoriales para establecer, cuando sea necesario, *comités técnicos especializados*, con dependencia directa de dichos consejos o juntas directivas, para que los apoyen en el cumplimiento de esta nueva responsabilidad.

Por lo que se refiere a la búsqueda de la eficiencia de *las empresas públicas y organismos descentralizados de la Administración Pública Federal*, se propone establecer *comités mixtos de productividad* integrados por representantes de la administración y de los sindicatos, para la atención de problemas de administración y organización de los procesos productivos, y de selección y aplicación de los adelantos tecnológicos en dichas entidades, responsabilizando al coordinador sectorial de la vigilancia de su integración y funcionamiento.

Estoy convencido de que la Administración, *como técnica auxiliar de la Política*, cubre su sentido más profundo cuando se pone al servicio de los objetivos de la sociedad. Su papel no se circunscribe a *hacer bien las cosas*, pues debe tener el *sentido ético y político* de determinar para qué y para quien se hace.

Un país que aspira a instaurar una sociedad igualitaria *no puede tolerar el desorden, la descoordinación, la improvisación* y mucho menos, *la desviación de recursos del patrimonio nacional*, por el contrario, debe *modernizar su aparato administrativo* atendiendo a los fines políticos de la sociedad, para hacerlo más apto y evitar que los ajustes administrativos *obedezcan solo a un prurito eficientista.*

Si bien es cierto que la sola voluntad política expresada en un mandato legal no significa que la administración se vuelva más *eficaz*, también lo es que en un Estado de Derecho tal decisión es el inicio de un proceso de transformación política, económica y social, de cuya responsabilidad la Nación entera participa.

Por lo que, con fundamento en la fracción I del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, someto a la consideración del H. Congreso de la Unión, por el digno conducto de ustedes la presente [...iniciativa de Reformas].

Como resultado de estas reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal de 1982, la estructura de las dependencias directas del Ejecutivo Federal quedó entonces integrada de la siguiente manera:

- Secretaría de Gobernación;
- Secretaría de Relaciones Exteriores;
- Secretaría de la Defensa Nacional;
- Secretaría de Marina;
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público;
- *Secretaría de la Contraloría General de la Federación;*
- *Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal;*
- *Secretaría de Comercio y Fomento Industrial;*
- Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos;
- Secretaría de Comunicaciones y Transportes;
- *Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología;*
- Secretaría de Educación Pública;
- Secretaría de Salubridad y Asistencia;
- Secretaría del Trabajo y Previsión Social;
- Secretaría de la Reforma Agraria;
- Secretaría de Turismo;
- Secretaría de Pesca, y
- Departamento del Distrito Federal.

Con respecto a la creación de la nueva Secretaría de la Contraloría General de la Federación, valdría la pena reproducir lo que el propio presidente De la Madrid escribió en *sus memorias* años después:

...sólo una Secretaría es creación mía, la Contraloría General de la Federación. Originalmente pensé en formar un departamento; pero Rojas (Francisco) me dijo que prefería que le diera el título de *secretaría* para tener más peso político, y estuve de acuerdo. De alguna manera entiendo que en el fondo es una cosa psicológica; no necesariamente implica que podrá ampliarse o tener más personal que un departamento. De hecho, es lo mismo una *secretaría* que un *departamento*; todo depende de la concepción y, sobre todo, de la disciplina con que se manejen las cosas.⁴⁸

⁴⁸ Miguel de la Madrid, *op. cit.*, p. 42.

La Ley de Planeación, 1983⁴⁹

Con base en la reforma al artículo 73 de la Constitución, y quizá recordando la recomendación de Eduardo Bustamante formulada en 1965,⁵⁰ el presidente De la Madrid remitió al Congreso de la Unión una iniciativa de nueva Ley de Planeación, que modificaba la Ley de Planeación de 1930, la cual, al menos formalmente, nunca había sido derogada. Con base en esta nueva disposición, la Secretaría de Programación y Presupuesto quedaba *encargada de elaborar, durante los primeros seis meses de cada administración, el Plan Nacional de Desarrollo*, con lo que se buscaba evitar que ocurriese lo que en el periodo del presidente López Portillo, en el cual el Plan Global de Desarrollo sólo pudo estar listo faltando dos años para la terminación de su sexenio, gracias a la eficaz gestión del tercero y último de sus secretarios de programación y presupuesto y ahora titular de la presidencia de la República. Con estas reformas *se revisó de manera importante la anterior reasignación de atribuciones de las dependencias directas del Ejecutivo Federal* realizadas mediante la Ley Orgánica de 1976.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS DE LA LEY DE PLANEACIÓN
(5 de Enero de 1983)
(Fragmento inicial)

La iniciativa que hoy se somete a la consideración del Honorable Congreso de la Unión, se propone *establecer un marco normativo para la planeación*, instituyéndola y regulando su ejecución de acuerdo a las necesidades del *desarrollo nacional*.

Respondemos así al compromiso contraído con el pueblo por un mandato electoral en el que la voluntad política mayoritaria ratificó expresamente su adhesión a un *programa de gobierno* de que la *planeación democrática* es elemento medular.

Una sociedad nacional cada vez más compleja y en contacto con una situación internacional de desorden e incertidumbre exige *una estrategia*

⁴⁹ *Diario Oficial de la Federación* del 5 de enero de 1983.

⁵⁰ Eduardo Bustamante, *op. cit.*, pp. 121-124. Véase también *infra*, el apartado “Adolfo López Mateos” en la p. 120 de esta obra.

clara e integral de desarrollo, que conjunte y oriente los esfuerzos de los mexicanos para avanzar en la transformación de la realidad hacia una sociedad más igualitaria y libre.

La *planeación democrática* constituye un eficaz instrumento para darle rumbo y contenido a nuestra *estrategia de desarrollo*, mediante un *proceso de negociación política que conciliando intereses y atendiendo las necesidades de las mayorías, de respuesta a los retos de nuestro tiempo*. Durante la campaña política se nos hizo patente, en todo el país, la necesidad de *consolidar un Sistema de Planeación*. La comunidad se manifestó por la generación y aplicación de *planes integrales, por un mayor orden y transparencia* en el gobierno y por la existencia y la difusión de criterios claros de asignación de recursos, entre otras demandas. Por ello postulamos la *planeación democrática* como uno de los principios fundamentales de nuestro programa político, que a su vez propicie el logro de los otros propósitos.

Es en momentos de crisis cuando *más se debe planear*, para definir, con la *participación social, las prioridades de asignación de recursos escasos y asegurar que los esfuerzos de corto plazo estén vinculados a los de largo plazo y converjan a la satisfacción de las demandas populares*.

La escasez relativa de nuestros recursos, en comparación con la magnitud del desafío, exige que la *estrategia de desarrollo* se realice en una *manera ordenada y racional* a través de un *sistema organizado y participativo de planeación* que fije *objetivos y metas*, determine *estrategias y prioridades*, asigne *recursos, responsabilidades y tiempos de ejecución*, coordine *esfuerzos* y evalúe *resultados*.

En síntesis, la complejidad de la sociedad mexicana, los desequilibrios en el orden internacional, la gravedad de la coyuntura y la magnitud de los retos del país hacen imprescindible que se *fortalezca la planeación como instrumento de transformación social* y se le *institucionalice en un Sistema Nacional de Planeación Democrática*.

El Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988

En cumplimiento a las disposiciones de la nueva Ley de Planeación, antes de que terminara el plazo legal para su publicación, el 30 de mayo de 1983, la Secretaría de Programación y Presupuesto, ahora bajo la titularidad de Carlos Salinas de Gortari, le presentó al presidente De la Madrid y al país, el primer Plan Nacional de Desarrollo de tipo sexenal, correspondiente al periodo 1983-1988.

*Culminación del modelo de país surgido en la Constitución de 1917
y del Programa de Reforma Administrativa iniciado en 1965*

Al presidente De la Madrid correspondió así *culminar la estructuración del modelo de intervención del Estado en la economía, iniciado con la promulgación de la Constitución Política de 1917*. Pero, aunque parezca paradójico, le correspondería igualmente iniciar las *primeras modificaciones a dicho modelo*, en un sentido que algunos han querido calificar como “el retorno a los principios del liberalismo económico de la Constitución de 1857”. El presidente De la Madrid, en sus memorias, lo denomina como un “cambio de rumbo”, con la intención de “*precisar* la participación directa de la actividad gubernamental en la vida económica del país, conjuntamente con la que le corresponde a los *sectores privado y social* en las actividades económicas del país”.

Por contradictorio que pudiera parecer, el mismo presidente, al que correspondió históricamente llevar hasta su punto más alto la implementación del *modelo económico y político* cuyas bases quedaron establecidas en la Constitución de 1917, consideró conveniente o se vio forzado, por circunstancias históricas, a *ser el iniciador de un modelo económico, político y social distinto*, el cual, en sus aspectos básicos, ha sido continuado desde entonces por todos los presidentes que le sucedieron a partir de 1988.

Si se quisiera utilizar una metáfora para explicar este interesante hecho histórico, podría decirse que, igual a lo que ocurre con un proyectil disparado hacia un objetivo lejano que, cuando llega al punto más alto de su trayectoria, *inicia un cambio de dirección en sentido diferente, aunque continúe su rumbo hacia el blanco original*. Heráclito, el filósofo griego de la antigüedad, enseñaba que un mismo punto en una circunferencia puede significar, para algunos, *la culminación de un ciclo*, y para otros, *el comienzo de uno nuevo*. Y ese nuevo ciclo en la orientación de la conducción económica del país es el que se inició al final del segundo año de su gobierno el presidente Miguel de la Madrid.

De igual manera, después de llevar a sus últimos alcances el Programa de Reforma Administrativa del Ejecutivo Federal, iniciado en 1971 con base en las propuestas de la Comisión de Administración

Pública creada en 1965, y apoyado en forma directa por el presidente López Portillo durante todo su sexenio, el gobierno de Miguel de la Madrid dio inicio a un *programa de “modernización de la administración pública federal”* caracterizado por la reducción radical de la participación del Estado en la economía, para dar una mayor participación al sector privado y a las fuerzas del mercado en el desarrollo del país, modelo que se continuaría aplicando a partir de entonces por los siguientes gobiernos hasta la fecha.



CAPÍTULO VI

EL “CAMBIO DE RUMBO” DEL GOBIERNO FEDERAL (1984-2000)

Desde el inicio de la administración del presidente De la Madrid, la situación económica del país se agravó de manera importante, tanto en el ámbito interno como en el internacional. México, al igual que muchos otros países en desarrollo, tuvo que confrontar *la caída de los precios de sus exportaciones*, particularmente *el petróleo*, al mismo tiempo que *la elevación de las tasas de interés de su deuda externa*. Como consecuencia de lo anterior, el país estuvo a punto de declarar la moratoria en el pago de su deuda externa, y, frente a esta situación, tanto el Banco Mundial como el Fondo Monetario Internacional presionaron al gobierno mexicano para que adoptara las recomendaciones del llamado *Consenso de Washington*. A partir de 1984, el gobierno federal se vio forzado a instrumentar, de manera gradual pero continua, dichas *recomendaciones “forzadas”*.

Si bien para algunos este diagnóstico pudiera parecer muy drástico en los términos anteriormente expuestos, para 2000 ya era común que se aceptara que esa había sido la realidad que tuvo que encarar el país a partir de la administración del presidente Miguel de la Madrid. En el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, elaborado para el *primer sexenio de la alternancia de partidos a nivel del Ejecutivo Federal*, el presidente Vicente Fox exponía abiertamente que:

A principios de los 80s México enfrentó un entorno adverso, los organismos internacionales *imponían como condición para otorgar su apoyo financiero*,

sanear las finanzas públicas, estabilizar la economía y *reducir la participación del Estado en la actividad económica*. En el país, *la iniciativa privada nacional* demandaba una *participación más activa en la conducción de la economía*, de acuerdo con el entorno de apertura y *menor participación estatal* que se empezaba a vivir en la mayoría de las economías del mundo.

En cumplimiento de este propósito, como ya se dijo, fue *a partir de la segunda mitad del gobierno del presidente De la Madrid* que se inició *una disminución significativa del nivel del gasto y la inversión públicos, así como la reducción radical del número de las empresas del Estado*, ya fuese por *venta o eliminación* de buena parte de las que no quedaron clasificadas como *estratégicas* en el texto constitucional. También se eliminó legalmente el control administrativo de las *empresas de participación estatal minoritaria*, mediante la expedición de la nueva Ley Federal de Entidades Paraestatales. Fue también en esas fechas que se acordó igualmente el ingreso de México al Acuerdo General de Aranceles Aduanales y Comercio (GATT).

Esta estrategia de “cambio del rumbo económico y social” sería denominada “reforma del Estado” en el sexenio siguiente, cuando el presidente Carlos Salinas promovió *importantes reformas al texto original de la Constitución de 1917* (artículos 3o., 27 y 130), y se modificó la Ley Orgánica para suprimir la Secretaría de Programación y Presupuesto y *regresar las funciones de elaboración del presupuesto a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público*. Se creó igualmente la nueva Secretaría del Desarrollo Social, para encargarle los aspectos relativos a *la planeación regional del desarrollo*. *Se procedió a desnacionalizar los servicios de la banca, a la privatización de importantes empresas del Estado* (como las siderúrgicas, Teléfonos de México y una compañía aérea nacional); y se firmó por primera vez un Tratado de Libre Comercio *con los Estados Unidos de América y Canadá*. En el siguiente sexenio, el Presidente Ernesto Zedillo promovió *la reclasificación constitucional de los ferrocarriles*, los cuales, de estar ubicados en el *sector estratégico* de la economía, pasaron a pertenecer *al sector prioritario*, lo que permitió su posterior venta a los particulares, nacionales y extranjeros, como había ocurrido en el sexenio del presidente Carlos Salinas de Gortari con los servicios de banca que

habían sido *nacionalizados* al final del sexenio del presidente José López Portillo.

A continuación se presenta un análisis más detallado de estas transformaciones que, en lo general, son conocidas en el ámbito político y académico nacional bajo el rubro genérico de “reforma o redimensionamiento del Estado”, o como “el retorno a los principios del neoliberalismo económico”, bajo una orientación distinta de la que originalmente había establecido la Constitución de 1917, como resultado de la Revolución iniciada en 1910.

MIGUEL DE LA MADRID HURTADO.
SEGUNDA ETAPA (1984-1988)

El propio presidente De la Madrid explicó años después de finalizado su mandato constitucional las razones de haber iniciado el *cambio de “modelo”* (que no de “sistema”). En su libro de memorias, intitulado precisamente *Cambio de rumbo*, escribió:

Estoy convencido de que el pueblo mexicano sigue siendo fiel a las ideas, principios, normas y relaciones que recoge la Constitución de 1917. En ese sentido, *queremos la continuación y el perfeccionamiento del sistema*. Se desea que continúen *el federalismo, la economía mixta, la búsqueda de la democracia*, etc. Todos los *principios fundamentales* siguen siendo válidos, lo que queremos es *que tengan vigencia, que realmente se apliquen*.

Por eso, lo que yo creo es que, cuando se habla *del agotamiento del sistema, del fin del sistema*, la crítica va dirigida en realidad a *las prácticas de operación*. En mi opinión, no es válido reducir todo *el sistema a las prácticas de operación*. Estoy de acuerdo en que éstas deben modificarse, pero *para mantener el sistema*. Lo que yo propongo no es un *cambio radical, es un cambio en las prácticas de operación, un cambio en el estilo*. Debe entenderse como *una reforma, no como una revolución*. *Cambio de sistema* es pedir el cambio al socialismo, al neoliberalismo, al fascismo. Quienes realmente desean ese cambio son muy pocos.

Yo busco *modernizar el sistema que nos rige* y satisface, y considero que *la modernización* representa la “autonomización” relativa del Estado y la sociedad; esto es, *la delimitación de campos y esferas de acción*. *Por ahora, es necesario que sea el Estado el que impulse el fortalecimiento de la sociedad*. Sin

embargo, hay que aclarar que *la autonomización de la sociedad* debe verse en sus *varios y distintos niveles. Existe una autonomización real de los empresarios, de los obreros y de los profesionistas*, que forman *la parte moderna* de nuestra sociedad.⁵¹

En lo que se refiere al propósito de *adelgazar o “redimensionar el Estado”*, como empezó a ser llamado oficialmente el “cambio de rumbo”, se principió por *reducir de manera importante el ámbito paraestatal de la administración pública federal*. Para ello, el presidente De la Madrid ordenó la inmediata *desincorporación* de las 339 *empresas no financieras* que eran propiedad de los 56 bancos cuando éstos fueron *nacionalizados* en el sexenio anterior. A continuación promovió ante el Congreso de la Unión la aprobación de la nueva Ley Federal de Entidades Paraestatales (D.O. del 14 de mayo de 1986), que *excluyó “de un plumazo”* todas las *empresas de participación estatal minoritaria y los fideicomisos* que no tenían la calidad jurídica de “públicos”. Con estas medidas *se redujo sustancialmente el número de entidades paraestatales* sujetas al control del Ejecutivo Federal, como lo estaban bajo la anterior Ley para el Control de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal de 1976. El presidente De la Madrid procedió igualmente a *la desaparición de aquellas empresas no estratégicas que ya no eran rentables o no estaban eficientemente administradas*, como fue el notorio caso de la Fundidora Monterrey, cuyas acciones habían sido adquiridas en su mayoría por el gobierno federal durante las administraciones de Luis Echeverría, José López portillo y el propio Miguel de la Madrid, para evitar el despido de miles de trabajadores cuando sus propietarios particulares estaban dispuestos a declararla en quiebra.

A mediados de 1988, Ignacio Pichardo Pagaza, entonces secretario de la contraloría y presidente del Instituto Nacional de Administración Pública, hizo una muy buena síntesis de dicho *proceso de desincorporación*, proporcionando los siguientes datos:

“De las 1214 *empresas estatales* hasta entonces existentes, 765 (el 63%) *habían sido sujetas al proceso de desincorporación*; de éstas, 258 por la vía de la *liquidación*, 135 por la de *extinción*, 78 por *fusión*, 28 por *transferencia* y

⁵¹ Miguel de la Madrid, *op. cit.*, p. 45.

218 *por venta*”. Como se recordará, muchas de estas empresas estaban *clasificadas jurídicamente como empresas públicas, mayoritarias o minoritarias*, debido a que originalmente se habían creado con préstamos de la Nacional Financiera a los particulares, quienes, *al no poder cubrir sus adeudos, las habían regresado a esta Institución que las mantenía en operación para evitar despidos masivos de sus trabajadores*.

Así, el propio Pichardo precisaba en aquella ocasión que “De las 218 empresas *puestas a la venta*, 120 (el 55%) *fueron originalmente privadas*; 60 (35%) fueron creadas por el sector público y en las 38 restantes el Estado tenía una *participación minoritaria*”.⁵²

Con posterioridad, en un libro de Jacques Rogozinski, publicado en 1997, sobre *La privatización en México*,⁵³ se dieron unas cifras ligeramente distintas a las proporcionadas por Pichardo en 1988. En su libro, Rogozinski arribaba al número de *1155 entidades paraestatales* para finales de 1982, cifra que, desde entonces, se maneja como el “dato oficial” al respecto. Sin embargo, cabría recordar que el último dato publicado oficialmente por el gobierno del presidente López Portillo hablaba de *753 entidades paraestatales* registradas oficialmente, y de *106 en proceso de desincorporación* (54 menos que las registradas oficialmente en 1977). Si a dicha cifra se le agregan los *56 bancos que fueron nacionalizados en septiembre de 1982, más las 467 empresas propiedad de dichos bancos*, el número resultante es más parecido al que mencionaba Ignacio Pichardo en 1988.⁵⁴

Como se señaló, el 14 de mayo de 1986 se expidió la nueva Ley Federal de Entidades Paraestatales, por medio de la cual el gobierno federal *se deshizo automáticamente del control del 100% de sus empresas de participación estatal minoritaria*. También lo hizo del 30% de los *fideicomisos públicos*, y del 33% de las *empresas de capital estatal mayoritario*, como en el caso de la ya mencionada Fundidora Monterrey, y del 12.7% de los *organismos descentralizados*.

⁵² Ignacio Pichardo Pagaza, “El proceso de desincorporación. El caso de México”, conferencia del 14 de julio de 1988, citado por Roberto Rives, *La administración pública de México*, Instituto de Administración Pública de Veracruz, 2010, p. 364.

⁵³ Jacques Rogozinski, *La privatización en México: razones e impactos*, Trillas, 1997.

⁵⁴ C. Gildardo Campero, *200 años. Administración pública en México. Evolución de la administración pública paraestatal*, INAP, t. IV, 2010, p. 237.

Reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, 1985

En enero de 1985, el presidente de la Madrid promovió una nueva reforma a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal para cambiar el nombre de la Secretaría de Salubridad y Asistencia por el de Secretaría de Salud, y encargarle la *planeación, normatividad, coordinación y evaluación del “Sistema Nacional de Salud”*.

En diciembre de ese mismo año, el presidente De la Madrid promovió una reforma más a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal para simplificar los trámites para el envío de los decretos promulgatorios de las leyes o decretos expedidos por el Congreso de la Unión, a fin de que para ello *sólo se requiriese el refrendo del secretario de gobernación y no de todos los titulares de las dependencias del Ejecutivo* a las que se hiciera referencia en dichos decretos promulgatorios (D.O. del 26 de diciembre de 1985).

El 14 de mayo de 1986, el presidente De la Madrid envió otra iniciativa de reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal para precisar lo que debía considerarse como una *empresa estatal mayoritaria*, así como un *fideicomiso público*, en concordancia con el texto de la nueva Ley Federal de Entidades Paraestatales.

A finales de diciembre de 1986, el presidente Miguel de la Madrid promovió su última reforma a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, con el propósito de dotar de facultades a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes para intervenir en “la regulación del *servicio público de procesamiento remoto de datos*” (D.O. del 24 de diciembre de 1986).

Como ya se señaló, fue a partir de principios del tercer año de la administración del presidente Miguel de la Madrid que inició el “cambio de rumbo” que, con el nombre de “reforma del Estado”, *sería profundizado política y administrativamente durante el gobierno de su sucesor*, Carlos Salinas de Gortari, quien durante todo el periodo 1982-1988 había ocupado la titularidad de la Secretaría de Programación y Presupuesto.



CAPÍTULO VII

LA “REFORMA DEL ESTADO”. ELIMINACIÓN DE LA SECRETARÍA DE PROGRAMACIÓN Y PRESUPUESTO Y CREACIÓN DE LA SECRETARÍA DE DESARROLLO SOCIAL

CARLOS SALINAS DE GORTARI
(10./XII/1988-30/XI/1994)

Al inicio de su gobierno, el presidente Salinas envió al Congreso de la Unión una *iniciativa de reformas a la Constitución* para modificar los artículos 30., 27 y 130. Dichas reformas modificarían de manera importante las disposiciones de la carta de Querétaro de 1917, en cuanto al *reconocimiento de la personalidad jurídica de las iglesias y de sus ministros o representantes, a la autorización para impartir educación religiosa en las escuelas primarias y secundarias privadas, y a la posibilidad de incorporar nuevamente al mercado la propiedad comunal de la tierra y de los ejidos, a la manera en que lo había establecido la Constitución liberal de 1857*. En su segundo año de gobierno, el presidente Salinas propuso igualmente *dos reformas sustanciales a la Ley Orgánica de la Administración Pública*, mediante las cuales, primero, *se suprimió la Secretaría de Programación y Presupuesto*, creada quince años atrás, fusionando sus atribuciones con las de la *Secretaría de Hacienda y Crédito Público*, la cual preservó su nombre y *quedó más fortalecida que nunca* (D.O. del 10 de febrero de 1982); dos meses después, se creó la nueva Secretaría de Desarrollo Social, que sustituyó a la anterior de Desarrollo Urbano y Ecología. A esta nueva dependencia se le asignó todo lo concerniente a la *planeación regional*, que ante-

riormente había tenido a su cargo la ahora desaparecida Secretaría de Programación y Presupuesto (D.O. del 22 de abril de 1982).

Desaparición de la Secretaría de Programación y Presupuesto, 1992

Por lo que toca a la primera de dichas reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, el propio presidente Salinas explicó la necesidad de fusionar la Secretaría de Programación y Presupuesto con la de Hacienda y Crédito Público en los siguientes términos:

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

He propuesto *como estrategia de cambio la modernización de México. La modernización* entraña una *actitud nueva*: la de enfrentar con oportunidad y con tesón *las condiciones cambiantes del presente*. Es una disposición *para innovar y modificar lo que detiene o desvía nuestro avance*, exige ser más eficaces para alcanzar los propósitos invariables.

A esta *estrategia de modernización*, planteada en el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, no son desde luego ajenas *las adecuaciones de la administración pública* que se requieran para responder a las necesidades actuales del país y al *proceso de cambio* que vive el mundo. Es por ello que la eficacia de la acción pública se basa en una adecuada *coordinación de acciones*; para lograrla, es necesario contar con una *organización gubernamental* que ofrezca respuestas oportunas y suficientes a las demandas crecientes de la población y a las que *nos plantea el contexto internacional*.

En México, particularmente en la última década, se han registrado *profundas modificaciones del aparato administrativo* y ellas han traído consigo avances de *indudable importancia*. La *organización administrativa* existente ha permitido en diferentes momentos hacer frente a los retos que nos plantea el desarrollo nacional. Hoy, sin embargo, consideramos necesario *realizar ajustes que tienen que ver con la estructura y funciones de las dependencias del Ejecutivo Federal* principalmente responsables de la *política económica*; política cuya cabal ejecución constituye *el instrumento fundamental para conducir el desarrollo económico del país* y cumplir con el objetivo prioritario del gobierno de la República de procurar, cada vez más, el bienestar de las mayorías.

En este contexto, la presente iniciativa propone *ubicar en una Secretaría de Estado las atribuciones fiscal, financiera, crediticia y de gasto* del

Poder Ejecutivo Federal, además de las relativas a la *planeación y a la información que le sirve de base a ésta*, con el propósito de *fortalecer la cohesión de la política económica y, con ello, contribuir a la consolidación, tanto de la recuperación económica, como de la estabilización y del financiamiento del desarrollo*. Esto tendría lugar mediante *la fusión de las actuales Secretarías de Programación y Presupuesto y de Hacienda y Crédito Público*.

La propuesta se basa en la experiencia obtenida *a quince años de haber sido creada la Secretaría de Programación y Presupuesto*; esto es, por cuanto hace a *los resultados de su gestión, en función de los motivos que la originaron*.

En efecto, con la expedición de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en 1977, nace la *Secretaría de Programación y Presupuesto*, responsabilizándola de la *planeación global*, con el propósito de *institucionalizar la programación de las acciones de la administración pública federal*.

Esta dependencia, señaló la exposición de motivos de la propia Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, sería principalmente *normativa y de integración*, para *dar congruencia a las acciones de planeación que realizaran los sectores, y verificaría el avance en la consecución de los objetivos nacionales*.

La *creación de esta secretaría* respondió asimismo a que *la existencia, hasta entonces, de tres dependencias del Ejecutivo encargadas de la planeación de las actividades públicas, de su financiamiento y de su control, respectivamente, impidió muchas veces que estas funciones se llevaran de manera coherente y oportuna. La planeación del gasto público y de las inversiones a cargo de la Secretaría de la Presidencia, la presupuestación del gasto corriente en la Secretaría de Hacienda y la programación y el control de las entidades paraestatales en la Secretaría del Patrimonio Nacional, obligaron a ensayar diversos mecanismos intersecretariales, cuyos aciertos y dificultades llevaron finalmente a que se propusiera la integración de estas funciones bajo un solo responsable*.

En este esquema, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público mantuvo una función de alcance global al *proyectar los ingresos públicos*, considerando las necesidades *del gasto y la sanidad financiera del erario federal*.

Las responsabilidades asignadas hoy a las Secretarías de Programación y Presupuesto y de Hacienda y Crédito Público *se encuentran estrechamente vinculadas*; razón por la cual se hizo necesario, en su oportunidad, instrumentar *mecanismos que hicieran compatibles las funciones a cargo de estas dependencias*, de tal manera que la formulación de los *programas financiero y de gasto público* del gobierno federal *guardaran la debida congruencia*.

Fue en ese contexto que se creó la Comisión Intersecretarial de Gasto-

Financiamiento, lo que permitió contar con una instancia adecuada para adoptar las medidas tendientes a *alcanzar el equilibrio entre el gasto del sector público y los recursos financieros*, al garantizar este *cuerpo colegiado* la coordinación de acciones de las dependencias competentes.

A la vuelta de estos quince años podemos observar que:

El ejercicio de la *planeación del desarrollo* se institucionalizó en nuestro país. Así se creó y consolidó el Sistema Nacional de Planeación Democrática; desde 1983 existe el *marco constitucional* respectivo en el artículo 26. La Ley de Planeación, expedida en 1983 fija las bases para encauzar la *planeación* y para promover y garantizar la *participación democrática de los diversos grupos sociales*.

Se han formulado los planes: *Global de Desarrollo 1980-1982* y los *Nacionales de Desarrollo 1983-1988* y *1989-1994*.

La *administración pública federal centralizada y paraestatal* ha ejercido sus atribuciones y funciones siguiendo el rumbo que le fijan los *planes y programas de desarrollo*.

La *técnica de la programación-presupuestación* ha cobrado arraigo como principio de orden y como método para encauzar el quehacer cotidiano de las *dependencias y entidades de la administración pública federal*.

Los *programas de mediano plazo, los anuales y los regionales*, constituyen el marco para la *coordinación de responsabilidades* con los gobiernos locales y de *concertación de objetivos* con los *sectores social y privado*, así como para la *inducción de acciones* de estos últimos.

La consolidación de los Sistemas Nacionales Estadísticos y de Información Geográfica, base para la *planeación del desarrollo*, son hoy una realidad, así como la función de normar los servicios de informática de las dependencias y entidades de la administración pública federal.

La instancia de la *Comisión Gasto-Financiamiento* ha logrado el equilibrio deseado en las decisiones que comprometen la aplicación de los recursos públicos.

La configuración y dimensiones del *sector paraestatal* han variado sustancialmente. Por un lado, el *número de entidades que lo conforman* es *considerablemente menor*. Por otro, a partir de la expedición de la *Ley de Entidades Paraestatales*, se fortaleció la autonomía de gestión de las mismas; decisión que tuvo como complemento, con la misma orientación, las reformas a la Ley de Obras Públicas y a la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios relacionados con Bienes Muebles.

En este contexto puede afirmarse, por una parte, que los propósitos que animaron la conformación de la *Secretaría de Programación y Presupuesto*, en

el sentido de *institucionalizar y fortalecer funciones básicas del sector público, se han cumplido*. Por otra, la evolución que ha tenido el país y particularmente la observada en la administración pública federal, ya *no requieren que las funciones que tiene asignadas la Secretaría de Programación y Presupuesto se lleven a cabo de manera independiente de las que están estrechamente vinculadas con ellas*, y que son las que corresponden a la *Secretaría de Hacienda y Crédito Público*. Esto es, *la planeación; el financiamiento; la programación y presupuestación, y producción de la información*, pueden sumarse ahora bajo *un solo mando* para expresarse en tareas que forman parte de un todo, que es *la formulación y ejecución de la política económica y social*, instrumento básico para el desarrollo del país...

Por lo que hace a *la denominación de la nueva dependencia y dado que se trata en realidad de una fusión*, aquélla podría incorporar los conceptos connotativos de las dos actuales; esto es, *programación, hacienda, presupuesto y crédito público*. Sin embargo, se estima conveniente *mantener la de "Hacienda y Crédito Público"* por tratarse de una institución que nació, prácticamente, con el México Independiente, ya que en 1821, el 8 de noviembre, con la expedición del *Reglamento Provisional para el Gobierno Interior y Exterior de las Secretarías de Estado y del Despacho Universal* se creó la Secretaría de Estado y del Despacho de Hacienda, y el 25 de octubre del mismo año se había establecido la Junta de Crédito Público, y a partir del decreto de 12 de mayo de 1853 se le atribuye formalmente la denominación Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

El Ejecutivo a mi cargo considera que, de merecer la presente *iniciativa* la aprobación de ese Honorable Congreso de la Unión, se avanzará en el logro de *un mayor equilibrio en la relación entre el ingreso y gasto públicos; en la modernización de la administración pública; en una mayor definición de sus responsabilidades; en una reducción del tamaño de la rama administrativa del Estado, sin detrimento de su función rectora, y en la simplificación de estructuras e instancias administrativas*.

Como consecuencia de esta reforma, las funciones de estudio y propuesta de reformas administrativas que habían quedado a cargo de la Secretaría de Programación y Presupuesto en 1982 pasaron a ser ahora responsabilidad de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y la estructura orgánica del Ejecutivo Federal se redujo a *dieciocho* dependencias:

204 • LA “REFORMA DEL ESTADO”. ELIMINACIÓN DE LA SECRETARÍA...

- Secretaría de Gobernación;
- Secretaría de Relaciones Exteriores;
- Secretaría de la Defensa Nacional;
- Secretaría de Marina;
- *Secretaría de Hacienda y Crédito Público*;
- Secretaría de la Contraloría General de la Federación;
- Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal;
- Secretaría de Comercio y Fomento Industrial;
- Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos;
- Secretaría de Comunicaciones y Transportes;
- Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología;
- Secretaría de Educación Pública;
- Secretaría de Salud;
- Secretaría del Trabajo y Previsión Social;
- Secretaría de la Reforma Agraria;
- Secretaría de Turismo;
- Secretaría de Pesca, y
- Departamento del Distrito Federal.

Creación de la Secretaría de Desarrollo Social, 1992

El 22 de abril de 1992, el presidente Salinas envió una *segunda iniciativa de reformas* a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal con el propósito de sustituir a la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología por la nueva Secretaría de Desarrollo Social, que habría de convertirse, junto con las secretarías de Hacienda y de la Contraloría, en la tercera “dependencia globalizadora” de la administración pública federal, y en el eje de su más ambicioso proyecto de gobierno, el Programa Nacional de Solidaridad, iniciado tres años atrás. Por la relevancia que tanto esta nueva dependencia como dicho Programa habrían de tener en el curso de los siguientes años de la gestión administrativa del presidente Salinas, a continuación se transcriben algunos fragmentos de la exposición de motivos de dicho proyecto de reformas a la Ley Orgánica, la cual incluye propuestas de *reasignación de funciones entre diversas dependencias del Ejecutivo Federal*.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS DE LAS REFORMAS A LA LEY ORGÁNICA
DE 1982 (FRAGMENTOS)

La modernización y el desarrollo de México con miras al próximo milenio exige *cambios profundos* en todos los órdenes de la vida nacional. En el centro de todas las reformas que los mexicanos realizamos, y como eje de primera importancia, se encuentra *la lucha por atemperar y eliminar las causas y las manifestaciones de la pobreza entre nuestros compatriotas*. Desde el primer día de mi mandato me comprometí a iniciar una gran movilización nacional para ejecutar de inmediato las obras y los proyectos que con justicia exigían los grupos que más expuestos se vieron a las difíciles condiciones que nos había tocado sortear. Así, el día 2 de diciembre de 1988, ante grupos representativos de indígenas, campesinos y colonos urbano-populares, dimos comienzo a las tareas que conjugan unidad, dignidad y organización en torno a un principio que nos es tan valioso a todos los mexicanos: *Solidaridad*.

Dentro de las líneas de política establecidas en el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994 se asigna alta prioridad a la atención de *las demandas sociales básicas*. El *Programa Nacional de Solidaridad* es el instrumento que el gobierno de la República ha creado para *emprender una lucha frontal contra la pobreza extrema*. Dicho programa ha significado, a poco más de tres años de existencia, la posibilidad para muchas comunidades y colonias populares de *hacer realidad viejas aspiraciones* y renovar sus esperanzas de una vida más digna. *Solidaridad* constituye, sobre todo, *un enfoque distinto a sus problemas*; es una manera de trabajar en la que cada individuo y cada grupo ejerce su derecho a opinar, a ser escuchado y a decidir sobre aquello que es importante para su vida y para la de su familia. Resulta así fácil entender por qué el trabajo que se realiza dentro de *Solidaridad* no sólo nos permite avances nunca antes logrados en *materia social*, sino también fortalecer los lazos de unidad en las comunidades y en toda *la Nación*.

Solidaridad es desde un principio un programa de los mexicanos, de los grupos que participan en él: *los indígenas, los campesinos y los colonos urbanos*. Las *formas de trabajo y ayuda mutua que practican desde hace siglos los grupos étnicos*, han sido recogidas en distintas maneras por las comunidades campesinas y urbanas, *Solidaridad* ha definido su método de trabajo. *La prioridad de las obras la definen los propios grupos*. Así, el contenido y la orientación del *Programa Nacional de Solidaridad* se reciben de los propios participantes.

Más de 600,000 campesinos que laboran en 2 millones de hectáreas son apoyados por el Fondo de *Solidaridad* para la Producción; se colabo-

ra con pescadores ribereños, pequeños mineros, productores forestales y cafecultores, entre otros; el 76 por ciento de los ayuntamientos del país cuentan con Fondos Municipales de *Solidaridad*; y alrededor de 1,100 organizaciones indígenas cuentan con el apoyo de los Fondos Regionales para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas.

Esta forma novedosa de hacer las cosas, con participación, con organización, con verdadero sentido democrático, nos dota de una base moral nueva. Solidaridad, como hemos sostenido, entrelaza lo nuevo de nuestra compleja sociedad, con las prácticas tradicionales y permanentes de participación popular que nos ha enseñado la historia, y que hoy practican las comunidades. Solidaridad ha creado nuevos vínculos entre instituciones y servidores públicos, vínculos que son parte de la Reforma del Estado que propuse a todos los mexicanos para acercar la acción del gobierno a la sociedad.

La experiencia de estos tres años de ejecución del *Programa Nacional de Solidaridad* demuestra la conveniencia de mantener a futuro y reforzar las acciones de ámbito *nacional, sectorial y regional* que se han venido articulando por la acción del *Programa*. Esta experiencia demuestra también que es necesario sostener los esfuerzos encaminados a la obtención de las metas de los próximos años al tiempo que debe seguirse avanzando hacia una *coordinación* más eficaz de los responsables en todos los órdenes y una más activa participación, no sólo de los grupos a quienes el *Programa* pretende comprometer, sino también de las autoridades y servidores públicos cuyas funciones deben vincularse a su ejecución.

Las consideraciones anteriores han motivado a *que se revise la ubicación que, dentro de la administración pública, tienen actualmente las funciones de las que se derivan tanto el Programa Nacional de Solidaridad, como aquéllos cuyo impacto trasciende al ámbito municipal o de las entidades federativas y cuyos efectos han de concretarse en las diversas regiones del país o incluso a nivel nacional*. Se trata, en su conjunto, de los *programas de desarrollo social* que tienden a satisfacer las necesidades más sentidas de la población y aquellas que exigen de mayor eficacia y oportunidad en su atención.

Los *programas de desarrollo social* en México, a los que se suma hoy el *Programa Nacional de Solidaridad*, han sido y seguirán siendo una prioridad del gobierno de la República en la búsqueda de un mayor bienestar y justicia social. Todo esfuerzo encaminado a esos propósitos debe realizarse como una responsabilidad primordial del *Estado* para con todos los mexicanos. Por ello, es necesario buscar y proponer las fórmulas que garanticen o favorezcan de mejor manera el cabal cumplimiento de tal responsabilidad.

En este contexto se ubica la presente iniciativa de reformas a la *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*.

En efecto, hoy el sector público federal está más orientado a *la precisión de sus funciones históricas. La reestructuración del sector público, el fortalecimiento de entidades fundamentales, la desincorporación de empresas públicas no estratégicas ni prioritarias, y la consolidación de un sistema fiscal más eficaz y equitativo*, permiten, y permitirán en el futuro con mayor intensidad, destinar más recursos para *la satisfacción de demandas sociales* y el cumplimiento de *las responsabilidades directas del Estado en la provisión de servicios básicos*.

La modernización de México demanda adecuaciones a la administración pública federal para responder a las necesidades actuales del país y al proceso de cambio que vive el mundo. Esta iniciativa tiene el propósito de *continuar realizando los ajustes indispensables* que permitan *precisar responsabilidades y simplificar estructuras, partiendo de los avances logrados*, en este caso, en materia social y de la eficacia de la acción desarrollada por las dependencias competentes, así como de la consideración de las tareas que se tienen por realizar en ese ámbito.

En la última década, en México, *se ha observado un proceso, prácticamente continuo, de modificaciones a la estructura de la administración pública federal, las que han traído avances de indudable importancia*. La más reciente de ellas fue la propuesta que se sometió a la consideración de ese H. Congreso de la Unión con fecha 10 de febrero de 1992 para reformar la citada Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, con el objeto de llevar a cabo *la fusión de las Secretarías de Hacienda y Crédito Público y de Programación y Presupuesto*, misma que mereció su aprobación, publicándose el decreto respectivo en el *Diario Oficial de la Federación* el 21 de febrero de 1992.

Dentro de este mismo esquema, *el Ejecutivo a mi cargo considera ahora necesario realizar los ajustes que requiere la estructura de las dependencias de la Administración Pública Federal relacionadas con la instrumentación de la política de desarrollo social* para, de esta manera, cumplir con el objetivo prioritario del gobierno de la República de procurar, cada vez más, el bienestar de las mayorías.

La iniciativa que someto en esta ocasión a la consideración de ese H. Congreso de la Unión propone reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, *para concentrar el ejercicio de las atribuciones de las dependencias del Ejecutivo Federal que se traducen en acciones tendientes al desarrollo social*.

En efecto, con el propósito de *integrar y darle mayor congruencia a todas las políticas en materia social, y de unificar la responsabilidad en este importante*

ámbito de la administración pública federal, se plantea la transformación de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología en Secretaría de Desarrollo Social. En consecuencia, a las atribuciones que actualmente tiene conferidas por ley esa dependencia, se sumarían las relativas a la planeación del desarrollo regional, que dan sustento a las acciones del Programa Nacional de Solidaridad.

Lo anterior no implica crecimiento de la administración pública federal, ni el aumento, en modo alguno, de recursos humanos, materiales o financieros. En cambio, posibilitaría el mejor aprovechamiento de los recursos humanos que actualmente se ocupan de la realización de estas atribuciones.

La actual Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología fue producto, a su vez, de la transformación de la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, según decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 29 de diciembre de 1982. Fue así que, a las atribuciones que en materia de *desarrollo urbano y asentamientos humanos* correspondían a la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, se agregaron las relativas a *protección ecológica y mejoramiento del ambiente, así como la conducción de la política de vivienda*. Según se expresó en aquel momento, se hacía necesario *integrar en un solo órgano las acciones de desarrollo socio-económico y ecológicas*, con el objetivo primordial de mejorar la calidad de vida de la población.

La propuesta contenida en la presente iniciativa conserva esa misma orientación, ya que busca *ubicar en una sola dependencia la responsabilidad institucional de los programas que tienden a la consolidación, ampliación e incremento de la calidad de los servicios básicos* y de los relativos al *desarrollo urbano, a la vivienda* y a la normatividad en materia de *protección ecológica*. Además, se encomendaría a esa misma dependencia la ejecución del Programa Nacional de Solidaridad en este enfoque más amplio de atención en materia de *desarrollo social*, al otorgarle la facultad de proyectar y coordinar las tareas orientadas a la *promoción del desarrollo regional*.

Esta iniciativa recoge los avances derivados de reformas legales relacionadas con el *desarrollo social* efectuadas en los últimos años, y busca, al mismo tiempo, aprovechar la experiencia obtenida en su instrumentación.

Todo lo anterior permite afirmar que si bien la administración pública cuenta con *un marco jurídico sólido y moderno para el adecuado ejercicio de sus funciones en materia de desarrollo social*, se hace ahora necesario *fortalecer y dar unidad* a las atribuciones y *acciones a cargo de las áreas responsables en esa materia*.

El esquema propuesto en la presente iniciativa busca que haya *una más amplia participación de la población en la solución de los problemas y respues-*

tas más eficaces y transparentes a sus requerimientos. El Estado debe comprometerse plenamente en la solución de los problemas del *desarrollo urbano, vivienda y calidad de vida.* Las funciones que se proponen para la Secretaría de Desarrollo Social buscan crear las condiciones necesarias para la consecución de estos propósitos.

De merecer la presente iniciativa la aprobación de ese H. Congreso de la Unión, el Ejecutivo Federal procedería a crear un *Gabinete de Desarrollo Social*, mismo que vendría a sustituir al de *Bienestar Social*. Dicho gabinete estaría presidido por el titular del Ejecutivo Federal, al igual que los demás gabinetes especializados ya existentes, y tendría a su cargo *definir, evaluar y hacer el seguimiento* de los programas que se determinen en la materia. Se tiene previsto que el Gabinete de Desarrollo Social se integre, desde luego, por el Secretario de Desarrollo Social, quien *coordinaría las tareas del propio Gabinete*, además de los Secretarios de Educación Pública, Salud y Trabajo y Previsión Social, así como por los titulares del Instituto Mexicano del Seguro Social, del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, del Fideicomiso Fondo Nacional de Habitaciones Populares y del Fondo de Operación y Financiamiento Bancario a la Vivienda.

Asimismo, dada la naturaleza de los programas que tendría a su cargo la Secretaría de Desarrollo Social, los cuales requieren atención inmediata, cuando no urgente, ésta formaría parte del *Gabinete Económico*, con la finalidad de lograr una más oportuna atención y asignación de recursos para la instrumentación de este tipo de programas y de asegurar con ello que las decisiones económicas que se adopten consideren las necesidades que plantee el desarrollo social en los niveles nacional, sectorial y regional.

Se busca convertir a la *Secretaría de Desarrollo Social en uno de los ejes fundamentales para lograr el desarrollo rural integral*, objetivo previsto en la fracción XX del artículo 27 de la Carta Magna. Es así que se le encomendaría coordinar y ejecutar *programas especiales* para la creación de empresas de campesinos que impulsen el desarrollo productivo en el campo, con el propósito de generar empleo y garantizar a la población campesina bienestar y su participación e incorporación en el desarrollo nacional. Para *la debida coordinación de acciones en esta materia, se tiene previsto que la Secretaría de Desarrollo Social forme parte también del Gabinete Agropecuario*, lo que permitiría además, una adecuada definición y evaluación de la política del Gobierno Federal al respecto.

También se prevé integrar a la *Secretaría de Desarrollo Social* dentro de la *Comisión Intersecretarial de Gasto-Financiamiento*, ya que desde su creación esta Comisión ha venido fungiendo como una importante *instancia de coordinación* entre diversas dependencias del Ejecutivo Federal, lo que ha permitido la congruencia y agilidad en la toma de decisiones en materia de *gasto y financiamiento públicos*.

Adicionalmente, se tiene previsto que un representante de la Secretaría de Desarrollo Social forme parte del órgano de gobierno del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores y del Instituto Mexicano del Seguro Social, sin que ello implique modificación del número total de miembros, por lo que no se requeriría reformar las leyes de la materia, ya que en éstas no se establece la integración específica del órgano.

Además, se tiene proyectado que la Secretaría de Desarrollo Social *se encuentre representada en la* Junta Directiva y en Comisión Ejecutiva del Fondo de la Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado. En virtud de que la ley de la materia establece expresamente la integración de dichos órganos, la presente iniciativa prevé lo conducente en sus disposiciones transitorias.

En este contexto, es de la mayor importancia establecer las bases para *un ágil y oportuno financiamiento del desarrollo social*, mediante una adecuada coordinación con la *banca de desarrollo* y, en particular, con el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos S. N. C., para ampliar de esta forma las posibilidades y oportunidades de atención a las demandas de los sectores mayoritarios. En este sentido, *el presente proyecto de reformas* tiene como objetivo avanzar en el *fortalecimiento del pacto federal y del municipio libre* en los términos del artículo 115 constitucional, lo que coadyuvará a lograr un desarrollo más equilibrado del país y a incrementar la capacidad de atención para un mayor bienestar social.

Otro aspecto que ha sido y seguirá siendo prioritario durante mi mandato, es la *atención a los grupos indígenas*, sustento original de la nación mexicana, para avanzar en la lucha contra las desigualdades que sufren, respetando el ejercicio de su libertad, dignidad y *formas específicas de organización social...* Es por ello que la presente iniciativa contempla *transferir de la* Secretaría de Educación Pública a la *Secretaría de Desarrollo Social* la *facultad de dictar las medidas para lograr la acción coordinada del poder público que redunde en provecho de los mexicanos que conservan su idioma y costumbres originales, así como la de promover las medidas que conciernan al interés general de los núcleos de población indígena*. En el esquema propuesto,

la Secretaría de Educación Pública conservaría sus atribuciones en materia *educativa referente a grupos indígenas*.

Dentro de esta política de mejoramiento de las comunidades indígenas se ubican las acciones que ha venido desarrollando el Instituto Nacional Indigenista. La presente iniciativa propone que sea la *Secretaría de Desarrollo Social* la que se encargue de *la coordinación de esa institución*. Es así que entre las disposiciones transitorias se incluye un artículo en el que se prevé que el Consejo Directivo del mencionado *Instituto sea presidido por el Secretario de Desarrollo Social*, con el propósito inmediato de lograr una más estrecha vinculación de las acciones que emprendan esta Secretaría y el Instituto.

Adicionalmente, en el proyecto de reformas se prevé *encomendar a la Secretaría de Desarrollo Social la elaboración y ejecución de programas para satisfacer las necesidades de suelo urbano y la creación de reservas territoriales* para el adecuado desarrollo y crecimiento de las áreas urbanas. Estas facultades vendrían a complementar las que actualmente tiene la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología en materia de asentamientos humanos.

Por otro lado, con motivo de la adición de una fracción XXIX-G al artículo 73 constitucional que estableció *la concurrencia de los gobiernos federal, estatales y municipales en materia ecológica*, se hace necesario realizar adecuaciones a las facultades que tendría la *Secretaría de Desarrollo Social, para dar la debida participación a los otros niveles de gobierno*. En efecto, la *Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente* al regular la *concurrencia de los tres niveles de gobierno* dispone que serán de la competencia *federal*, los asuntos de alcance general en la nación o de interés de la federación, correspondiendo a *los estados* los demás asuntos.

Asimismo, se propone acotar el alcance de las atribuciones que corresponden en la actualidad a la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología y que pasarían a la *Secretaría de Desarrollo Social*, ya que en la práctica se ha podido observar que en ocasiones *se traslapan con las que tienen a su cargo otras dependencias, dando lugar a duplicidades y hasta interferencias*. De esta manera, en el proyecto la *Secretaría de Desarrollo Social conservaría sus facultades normativas y se daría una mayor responsabilidad a las dependencias del Ejecutivo Federal cuyas esferas de atribuciones se relacionan en forma directa con aspectos ecológicos*.

De merecer la presente iniciativa la aprobación de ese H. Congreso de la Unión, se tiene proyectado que las atribuciones de la *Secretaría de Desarrollo Social* en materia de *equilibrio ecológico y de protección al ambiente*, se ejerzan a través de la *Comisión Nacional de Ecología* que se crearía con

el carácter de órgano administrativo *desconcentrado* de dicha Secretaría, con *autonomía técnica y operativa*, para atender de manera más eficaz el despacho de dichos asuntos, y con facultades normativas y de control, sin menoscabo de las atribuciones de las autoridades federales y locales en materia de administración y vigilancia de la prevención de la contaminación ambiental y la conservación ecológica.

Dada su importancia, se propone que la facultad de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología contenida en la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, de proponer al Ejecutivo Federal el establecimiento de áreas naturales protegidas de interés de la Federación, se recoja en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal *como atribución de la Secretaría de Desarrollo Social*.

Por otra parte, la iniciativa que someto a su consideración propone pasar a la *Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos*, la facultad que actualmente tiene la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología *de fomentar el desarrollo de los sistemas de agua potable, drenaje, alcantarillado y tratamiento de aguas residuales* en los centros de población.

En 1983, se otorgó competencia a la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología *para fomentar el desarrollo de sistemas de agua potable y alcantarillado*, así como para *regular todo lo referente a las aguas residuales*, en coordinación con la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos y la actual Secretaría de Salud.

El Ejecutivo Federal a mi cargo, por decreto de fecha 13 de enero de 1989, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el día 16 del mismo mes y año, creó como órgano desconcentrado de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, la *Comisión Nacional del Agua*, correspondiéndole, entre otras funciones, atender las prioridades de la política en *materia hidráulica, la administración y regulación de las aguas nacionales, la construcción y operación de obras hidráulicas* y fijar los criterios y lineamientos que permiten dar unidad a los programas y acciones del gobierno federal en materia de agua.

Ante este panorama normativo y estructural, se hace necesario *el fortalecimiento de la propia Comisión Nacional del Agua como autoridad federal única para atender cabalmente las prioridades en materia hidráulica*.

Asimismo, pasarían a la *Secretaría de Pesca* las funciones relativas a la *conservación y fomento del desarrollo de la flora y fauna marítimas, fluviales y lacustres, y el establecimiento de viveros, criaderos y reservas de especies acuáticas*.

Con motivo de la *transformación* que se propone de la Secretaría de De-

sarrollo Urbano y Ecología en *Secretaría de Desarrollo Social*, entre las disposiciones transitorias de la presente iniciativa se señala que las referencias en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal a aquella dependencia, se tendrán por hechas a la *Secretaría de Desarrollo Social*.

Finalmente, en virtud de que las funciones de la *Secretaría de Desarrollo Social* estarían estrechamente relacionadas con las relativas al desarrollo económico, se propone ubicar el artículo en que se contengan las atribuciones de esa dependencia a continuación del correspondiente a la *Secretaría de Hacienda y Crédito Público*. De esta forma, se recorrería en su orden el actual artículo 32 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal para pasar a ser 32 Bis, y quedar como artículo 32, el de las facultades a cargo de la *Secretaría de Desarrollo Social*.

En virtud de estas reformas, la estructura orgánica de la administración pública federal quedó entonces integrada de la siguiente forma:

- Secretaría de Gobernación;
- Secretaría de Relaciones Exteriores;
- Secretaría de la Defensa Nacional;
- Secretaría de Marina;
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público;
- *Secretaría de Desarrollo Social*;
- Secretaría de la Contraloría General de la Federación;
- Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal;
- Secretaría de Comercio y Fomento Industrial;
- Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos;
- Secretaría de Comunicaciones y Transportes;
- Secretaría de Educación Pública;
- Secretaría de Salud;
- Secretaría del Trabajo y Previsión Social;
- Secretaría de la Reforma Agraria;
- Secretaría de Turismo;
- Secretaría de Pesca, y
- Departamento del Distrito Federal.⁵⁵

⁵⁵ Véase Alejandro Carrillo Castro, *200 años...*, op. cit., t. II, vol. 2, anexos, p. 727.

ERNESTO ZEDILLO PONCE DE LEÓN
(10./XII/1994-30/XI/2000)

Al inicio de su administración, en diciembre de 1994, el presidente Ernesto Zedillo envió al Congreso de la Unión una iniciativa de reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, *que fortalecía aún más las funciones de la Secretaría del Desarrollo Social*. Se dotó también a la Secretaría de la Contraloría de las atribuciones para “modernizar y controlar las funciones básicas de la administración pública”, cambiando su denominación por la de *Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo*.

Se modificaron igualmente las funciones y denominación de la Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal, cuyo nombre cambió al de Secretaría de Energía. En esta iniciativa de reformas se propuso la creación de la nueva Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca, al igual que la transformación de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos en la nueva *Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural*. La iniciativa de reformas también incluía otros ajustes menores a diversas dependencias del Ejecutivo Federal, como queda claro de la exposición de motivos que a continuación se incluye.

Exposición de motivos de las reformas a la Ley Orgánica
de la Administración Pública Federal de 1994

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Esta iniciativa propone *adecuar la configuración administrativa de las dependencias del Ejecutivo Federal*, para que *su estructura y acción cotidiana* respondan mejor a la nueva realidad que vive el país y a las aspiraciones y demandas colectivas más apremiantes. Producto de un *diagnóstico* sobre las principales exigencias de la población, la presente iniciativa comprende una *propuesta realista*, orientada hacia la conformación de *un Gobierno más eficiente, más promotor del desarrollo* y, sobre todo, *más justo y más comprometido*.

Las *tareas de Gobierno* se llevan a cabo a través de la *administración pública federal en la prestación de servicios públicos, en la ejecución de programas y proyectos federales, en la promoción de la actividad productiva de los*

particulares y en la coordinación con estados y municipios. En consecuencia, esta iniciativa tiene por objeto contribuir a la construcción de un Gobierno que actúe con la oportunidad y eficiencia requeridas.

En la consecución de este objetivo, la administración pública federal debe conducirse bajo *esquemas de organización* que tiendan a *ordenar y agrupar funciones de una misma materia*. Así, será *más eficaz* en el cumplimiento de sus metas, pues *evitará duplicaciones que diluyen responsabilidades y tienden a paralizar la actividad pública*.

Esta iniciativa se basa en nuestra *organización federal* y en el imperativo de *desarrollo municipal*, propiciando la *descentralización y desconcentración de programas y proyectos del Gobierno*, así como de la aplicación de los recursos correspondientes hacia los estados y municipios. La *estructura* de la administración pública debe *distinguir con precisión*, las *funciones* que competen al Estado en *su carácter de autoridad reguladora*, respecto de las que le corresponden como *promotor del desarrollo* y como *propietario de medios de producción*, a fin de *fomentar adecuadamente el desarrollo de nuestra economía y evitar posibles conflictos de interés*.

De aprobarse la presente iniciativa, se sentarán las bases para que el Estado disponga de mejores instrumentos en el *combate a la pobreza extrema; en el cabal aprovechamiento de sus recursos humanos y patrimoniales; en el fomento de las condiciones que incrementa la generación de energía, en todas sus formas; en la promoción del desarrollo rural integral y en el empleo adecuado de nuestros recursos naturales y el desarrollo económico sustentable, sin menoscabo de la conservación del medio ambiente*.

DESARROLLO SOCIAL

La *atención de los grupos marginados* es una de las más altas prioridades del Gobierno en todos sus niveles. Un mandato constitucional y un compromiso ético es *superar la pobreza* y avanzar en el propósito de que *toda la población tenga acceso a los satisfactores básicos* de nutrición, salud, educación y vivienda. No podemos aspirar a un pleno desarrollo como nación *mientras persistan diferencias sociales tan señaladas como las que sufrimos*. Por ello, esta iniciativa tiene como objeto fundamental enfrentar este importante reto a través *del fortalecimiento de la Secretaría de Desarrollo Social*.

Las condiciones de vida de *los pueblos indígenas* constituyen una de las más agudas manifestaciones de la pobreza en nuestro país. Gran parte de la *población indígena* vive en localidades que *carecen de los servicios básicos de salud, educación y asistencia social*. La atención del Gobierno Federal a los

justos reclamos de las *comunidades indígenas*, es tarea de conciencia y compromiso inquebrantable.

Por ello es que la presente iniciativa contempla, que la *Secretaría de Desarrollo Social fortalezca sus acciones a favor de estos grupos. Se trata de que la integración de las comunidades indígenas* a los beneficios del avance económico y social del país, se haga siempre con plena conciencia de sus carencias y *con profundo respeto de su identidad*. De esta manera, *se seguirá avanzando en la protección, promoción y desarrollo de las lenguas, culturas, usos, costumbres, recursos y formas específicas de organización social de las comunidades*. Con ello y, en su oportunidad, con la correspondiente ley reglamentaria, se alcanzarán los objetivos de lo dispuesto en el artículo 4o. Constitucional.

Con el propósito de hacer más eficaces las funciones para *luchar contra la pobreza*, la *Secretaría de Desarrollo Social absorbería, también, las atribuciones que actualmente corresponden a la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial* relativas a la *industrialización de leche para ser distribuida a familias de escasos recursos, a la comercialización de bienes de consumo popular y al programa de subsidio a la tortilla*. Los esfuerzos conjuntos del Gobierno Federal y las comunidades serán más efectivos *si se logran orientar con mayor precisión, las acciones de la Secretaría de Desarrollo Social hacia el combate contra la pobreza y la miseria, tanto en las zonas rurales como en las urbanas*. Para esto es menester la *descentralización de acciones* hacia las comunidades y municipios, asignándoles recursos, atribuciones y una *mayor participación en la toma de decisiones*. La *Secretaría de Desarrollo Social*, por tanto, debe ser, *la dependencia que coordine estos esfuerzos* y que establezca los cauces adecuados para su colaboración con las *entidades federativas y los gobiernos municipales*, con el fin de asegurar la congruencia y complementación de recursos y acciones entre federación, estados y municipios.

Con ello, *las atribuciones de la Secretaría de Desarrollo Social permitirán el ejercicio de acciones más efectivas y un uso más eficiente de los recursos en el combate contra la pobreza en el campo y en la atención de los grupos indígenas; en la promoción del desarrollo urbano y en el fomento y promoción de la vivienda*.

CONTRALORÍA Y MODERNIZACIÓN ADMINISTRATIVA

Con objeto de contar con una Secretaría de Estado que se encargue de *modernizar y controlar las funciones administrativas básicas*, se propone que la *Secretaría de la Contraloría General de la Federación pase a ser la Secretaría*

*de Contraloría y Modernización Administrativa.*⁵⁶ Esta dependencia *se responsabilizaría de diseñar los lineamientos en materia administrativa, bajo un criterio unificado y de continua modernización, que permitan mejorar los servicios y la atención a la ciudadanía.*

Esta propuesta obedece a que *las funciones normativas y de control de los recursos humanos y materiales de la administración pública federal, se encuentran dispersas en diversas esferas del Gobierno, ya que, no obstante los avances logrados, se requiere que la administración pública cumpla de mejor manera con el combate a la corrupción, a partir de acciones preventivas.* Adicionalmente, es necesario reforzar la coordinación del Ejecutivo Federal con la *Contaduría Mayor de Hacienda* de la Cámara de Diputados, para un mejor control del manejo de los recursos públicos *respecto del cumplimiento de las metas planteadas.*

Para lo anterior, la Secretaría de Contraloría y Modernización Administrativa tendría, básicamente, las *siguientes atribuciones:* en primer término, *la modernización administrativa constante de la estructura organizacional de las dependencias y entidades públicas; la promoción de acciones de descentralización, desconcentración y simplificación administrativa y la normatividad para el manejo ordenado y transparente de los recursos financieros y de los bienes muebles e inmuebles federales.* En segundo término, *la coordinación de los sistemas de control y de vigilancia que permitan adoptar medidas para prevenir la corrupción y detectar los casos que ameriten la imposición de sanciones,* ya sea del orden administrativo o penal; así como para ejecutar los programas de Gobierno con *disciplina, austeridad y racionalidad* y, tercero, *la evaluación de la gestión pública,* a fin de que las dependencias y entidades de la administración pública federal *cumplan con las metas y objetivos que les corresponden y apliquen eficientemente el gasto público.*

Para estos efectos, de merecer la aprobación de ese Honorable Congreso de la Unión, la *Secretaría de Contraloría y Modernización Administrativa absorbería las atribuciones que en materia inmobiliaria corresponden a la Secretaría de Desarrollo Social,* así como las atribuciones de la *Secretaría de Hacienda y Crédito Público en materia de normatividad de adquisiciones, arrendamientos, servicios y ejecución de obra pública.* La *Secretaría de Contraloría y Modernización Administrativa* participaría asimismo, en la *definición y modernización de las estructuras organizacionales de las depen-*

⁵⁶ El Congreso de la Unión modificó el nombre propuesto por el de Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo.

dencias y entidades paraestatales, y en el desarrollo de los recursos humanos de la administración pública federal.

En suma, con la nueva *Secretaría de Contraloría y Modernización Administrativa*, se modernizaría la administración pública, *simplificando procedimientos, haciendo transparentes las acciones, adecuando estructuras y primordialmente, fortaleciendo el federalismo* mediante propuestas concretas de *descentralización y desconcentración administrativa* hacia los estados y los municipios, transfiriendo recursos y propiciando una mayor participación de sus gobiernos y sus comunidades en las decisiones que les afectan.

ENERGÍA

El papel que desempeña el Estado en *materia energética* conforme a los artículos 25 y 28 de nuestra Carta Fundamental, *debe redefinirse de acuerdo con la modernización de este sector en el contexto mundial y con las crecientes necesidades del país en cuanto al suministro de energía y al aprovechamiento racional de los recursos.* Para ello, se requiere *delimitar con precisión el papel del Estado en su doble carácter de propietario de medios de producción y de autoridad reguladora.*

La estructura y el desempeño del *sector energético mexicano* han dejado de guardar correspondencia con la *estructura y las funciones* de la actual *Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal*. La *modernización* requerida hace necesario *modificar tanto esa estructura como los procesos de regulación sectorial.* Deben crearse marcos e instituciones *regulatorios más eficientes y, a la vez, adecuarse la conformación y las funciones de los órganos de gobierno de las empresas con que el Estado mantiene presencia en el sector.* Para ello se propone la creación de una *Secretaría de Energía* con plenas atribuciones en *la planeación estratégica del sector;* con funciones *reguladoras* que permitan establecer e instrumentar *una agenda del cambio en la política y en el desarrollo energéticos* y, con autoridad y capacidad ejecutiva para hacer más eficientes y competitivas las *entidades públicas* dedicadas a este ramo de la producción.

La *Secretaría de Energía* permitirá *mejorar el desempeño de los organismos públicos del sector.* En virtud de la estrecha vinculación de sus funciones y objetivos, la *coordinación* entre ellos requiere una autoridad con liderazgo en su dirección y con líneas definidas de acción. Se trata de que estas *entidades* alcancen niveles competitivos en cuanto a *calidad, oportunidad y precio, de los bienes y servicios que producen* y, además, que mantengan

condiciones adecuadas de seguridad en el trabajo y en su operación para garantizar la seguridad de la población.

Otro aspecto de *la reorganización del sector energético consiste en la necesidad de generar un mayor ahorro de energía y fomentar la existencia de fuentes alternas de generación no convencionales*. Con objeto de que *el suministro de energía eléctrica* llegue a más familias y *coadyuve al crecimiento económico*, se *fomentará una mayor participación por parte de la iniciativa privada*, en los términos de ley.

A fin de *agrupar acciones respecto de un mismo sector*, se propone con esta iniciativa que la *materia minera* pase a formar parte de una nueva dependencia del Ejecutivo encargada de administrar y fomentar el aprovechamiento eficiente de *los recursos naturales* de la nación.

Ante los resultados de *la desincorporación de entidades* llevada a cabo en los últimos años, la *industria paraestatal se ha reducido en forma importante*, lo que permite que *la coordinación de las empresas que aún permanecen en la administración pública federal*, se realice a través de las dependencias del ramo correspondiente, *según el servicio* a que estén destinadas.

La modernización del sector energético es indispensable. El éxito del proceso de transformación supone *la adopción de un nuevo modelo* que permita conciliar las relaciones entre *el Estado*, como autoridad y promotora del desarrollo y las *entidades que son propiedad del mismo Estado* y que interactúan en esta área estratégica para el país.

MEDIO AMBIENTE, RECURSOS NATURALES Y PESCA

La presente iniciativa propone la creación de la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca, como dependencia encargada de *coordinar la administración y fomentar el aprovechamiento de los recursos naturales y la protección al medio ambiente para un desarrollo sustentable*.

Entre las principales razones de esta propuesta, se encuentra la situación *ambiental actual: el deterioro natural está afectando las condiciones productivas y la calidad de vida de la población*, lo que pone en riesgo a las generaciones futuras de mexicanos; *los procesos de erosión y deforestación, la contaminación atmosférica y del agua, el daño a la biodiversidad y la acumulación de residuos y materiales peligrosos*, entre otros problemas, nos obligan a *fortalecer la política de prevención y control del deterioro ambiental*.

De igual modo, *la regulación en materia ambiental* debe ser más clara; la estrategia de *financiamiento de los programas ambientales* deben comprender mecanismos complementarios a los ya existentes; toda *política sectorial*

debe incluir consideraciones de tipo *ambiental* en sus procesos; la política *ambiental* debe contener elementos que la articulen a *una estrategia integral de combate a la pobreza; una mayor participación ciudadana y acciones para evitar la degradación del ambiente.*

Con el propósito de alcanzar estos objetivos y de que nuestra *política ambiental* sea cada vez *más participativa, más eficiente y más justa*, se propone *que sea la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca, la dependencia que coordine los esfuerzos de Gobierno y sociedad en la consecución de un desarrollo sustentable en el largo plazo.*

En este contexto, *la reforma administrativa* plantea promover el debido aprovechamiento de la flora y la fauna acuáticas, al vincular su explotación productiva con las *políticas ambientales*. Ello hará posible la *utilización de los recursos pesqueros* de conformidad con las exigencias de un desarrollo sustentable y con la preservación del ambiente.

Con *la transformación de la Secretaría de Pesca en la nueva Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca*, el Estado contará con mayores instrumentos para la ejecución de tareas relacionadas con *la producción y promoción pesquera, tanto a nivel nacional como internacional*. En este sentido, se promoverá en mayor medida la formación y organización de *sociedades cooperativas*, así como de *sociedades, asociaciones y uniones de pescadores*.

Una parte fundamental de la propuesta contenida en esta iniciativa se relaciona con el *aprovechamiento del agua*; con la necesidad de actualización constante de su marco jurídico y con *la urgencia de fomentar la participación de la iniciativa privada para expandir, rehabilitar y operar la infraestructura hidráulica*, que permita suministrar *agua y sanear* los afluentes industriales y domésticos.

No obstante, los avances alcanzados por la *Comisión Nacional del Agua*, la atención sobre la administración y el aprovechamiento del vital líquido, en todas sus formas, *debe fortalecerse mediante una planeación nacional*. Así también, es preciso establecer *la normatividad* adecuada para la ejecución de proyectos de *uso y control del agua*, el diseño y construcción de proyectos complejos; las acciones tendientes a *prevenir desastres* y, en general, el reforzamiento de *políticas y operación del agua*, con base en un *esquema integral* de aprovechamiento racional de nuestros recursos naturales.

Igualmente importante es *el cuidado de los bosques, la fauna y la flora silvestres*. Hasta ahora, estas áreas han sido coordinadas por la *Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos y por la Secretaría de Desarrollo Social*. Dado que son parte de los recursos del país, su regulación, administración y aprovechamiento en un esquema de *desarrollo sustentable y cuidado del me-*

dio ambiente, deben corresponder a la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca.

Como se mencionó anteriormente, la presente iniciativa prevé que *la regulación en materia minera* pase a formar parte de esta *nueva Secretaría*. Esta propuesta obedece a que *la minería* es una actividad relativa al *aprovechamiento de uno de nuestros recursos naturales no renovables*. Su explotación y el fomento de la inversión nacional e internacional en el desarrollo de esta actividad, habrán de ser una importante función de la *Secretaría del Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca*.

En este orden de ideas, la iniciativa tiene por objeto la promoción *de un cuidado riguroso del medio ambiente* a través de políticas que vinculen el desarrollo económico con *el aprovechamiento sustentable de nuestros recursos naturales y la prevención de la contaminación* en todas sus manifestaciones. Con la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca, se propone conducir *una estrategia ambiental eficiente, participativa y con una perspectiva productiva*.

DESARROLLO RURAL

En la pasada administración se impulsaron profundas reformas en el campo mexicano; ahora la tarea consiste en que sus efectos se reflejen día con día en un mayor bienestar de los hombres y las mujeres *del sector rural*. Para lograr este objetivo se requiere *una decidida transformación institucional de las instancias que conducen dicho sector*.

El *desarrollo rural*, implica *elegir la producción y la productividad* en el campo. El *incremento en volumen, en valor agregado y en calidad de la producción agropecuaria*, es condición esencial para el progreso del agro, pero no basta para brindar ocupación e ingresos suficientes a la población del medio rural. *En el campo tienen que prosperar también otras actividades en las áreas de servicio y de transformación. El nuevo enfoque productivo* no debe restringirse a las actividades *primarias*; sino que debe comprender *toda la diversidad y las oportunidades que corresponden a la capacidad plena de sus productores*, para así alcanzar un mayor bienestar de las familias en el campo.

Es por ello, que la presente iniciativa propone, que la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos pase a ser la *Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural*. La reforma propuesta, implica cambiar el énfasis en *la relación del Gobierno con los productores del campo* para dar paso a una *decidida acción de fomento productivo*. Se hace necesaria una política de apoyo, que permita producir mejor; aprovechar nuestras ventajas comparativas;

integrar las actividades del medio rural a las cadenas productivas del resto de la economía y colaborar con las organizaciones de los productores para que desarrollen proyectos.

En este contexto, que busca promover un *desarrollo rural integral*, se propone, asimismo, que la Compañía Nacional de Subsistencias Populares (Conasupo), *sea sectorizada* bajo la coordinación de la propia *Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural*.

El reto para los próximos años, es llevar a cabo *una profunda transformación productiva en el medio rural* que concrete las ventajas que ofrecen el nuevo marco jurídico, los esquemas de apoyo y el comercio exterior. Con esta transformación, *habrá una mayor infraestructura, la producción y comercialización estarán mejor organizadas; se impulsarán programas de investigación y capacitación, así como esquemas de crédito y capitalización suficientes y oportunos.*

La nueva conformación de la *Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural*, permitirá que los programas generales no sean concebidos y ejecutados *desde las oficinas centrales de una dependencia de Gobierno*, sino que se lleven a cabo, *directamente, en cada una de las regiones del país.*

Por último, esta iniciativa propone *ajustes menores a las atribuciones de diversas dependencias del Ejecutivo Federal*, a fin de dar congruencia al esquema fundamental que la propia iniciativa plantea, y con objeto de dar mayor precisión y claridad a sus contenidos.

La presente iniciativa constituye una propuesta para que *la administración pública federal sea más eficaz en la atención de los problemas de la población*. Su *modernización* permitiría que las atribuciones y prerrogativas sustantivas del Estado se lleven a cabo en forma *más eficiente y expedita.*

Mediante *una adecuada organización de la administración pública*, el Gobierno de la República se acercaría más a la población que sirve, pues el contacto con las personas es un requisito indispensable para la comunicación entre pueblo y Gobierno. Hacer una política participativa, donde todas las voces sean escuchadas y tengan un lugar para ser consideradas, es parte del principio fundamental de las garantías ciudadanas. Una conducción democrática implica que la toma de decisiones y las acciones del Gobierno se hagan con plena identificación de los problemas, con *la participación de las comunidades* en la atención de esos problemas y mediante una *nueva cultura de servicio público.*

Con esta misma fecha, presento a esa Cámara de Diputados la iniciativa de Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 1995, el cual, por razones de congruencia, prevé *la estructura de la administración pública federal* propuesta en la presente iniciativa. Ello

no prejuzga sobre la aprobación de la misma, y por lo tanto, de aprobarse la presente iniciativa, corresponderá que esa soberanía efectúe los ajustes respectivos al mencionado proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación derivados de los ajustes que, en su caso, se realicen a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

De acuerdo con esta propuesta de reformas, las dependencias directas del Ejecutivo Federal pasaron a ser las siguientes:

- Secretaría de Gobernación;
- Secretaría de Relaciones Exteriores;
- Secretaría de la Defensa Nacional;
- Secretaría de Marina;
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público;
- Secretaría de Desarrollo Social;
- *Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca;*
- *Secretaría de Energía;*
- Secretaría de Comercio y Fomento Industrial;
- *Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural;*
- Secretaría de Comunicaciones y Transportes;
- *Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo;*
- Secretaría de Educación Pública;
- Secretaría de Salud;
- Secretaría de Trabajo y Previsión Social;
- Secretaría de la Reforma Agraria;
- Secretaría de Turismo, y
- Departamento del Distrito Federal.⁵⁷

Propuesta de reformas a la Ley Orgánica presentada en 1995 por el Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, para fortalecer a la Secretaría de Relaciones Exteriores en materia de promoción del comercio y el turismo

En abril de 1995, el *grupo parlamentario* del Partido Acción Nacional remitió al Congreso de la Unión una *iniciativa* de reformas a la Ley

⁵⁷ Véase Alejandro Carrillo Castro, *200 años...*, *op. cit.*, t. II, vol. 2, anexos, pp. 747 y ss.

Orgánica de la Administración Pública Federal para *añadir nuevas atribuciones* a la Secretaría de Relaciones Exteriores a fin de que sus funcionarios en las embajadas y consulados en otros países pudieran *promover sistemáticamente el turismo y el comercio extranjero con nuestro país*.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Los suscritos, integrantes del grupo parlamentario del Partido Acción Nacional; conscientes de la importancia que reviste *el servicio exterior mexicano*, proponemos a esta soberanía esta iniciativa de ley como una medida concreta que deberá coadyuvar a mejorar las condiciones de vida de los mexicanos a través de incrementar el desempeño económico del país, *añadiendo dos fracciones a las atribuciones* de la Secretaría de Relaciones Exteriores, establecidas en el artículo 28 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Durante más de 170 años, quienes trabajan para el *servicio exterior mexicano* bajo las directrices de la *Secretaría de Relaciones Exteriores en las representaciones de México en el extranjero*, han dedicado tiempo y esfuerzo a construir *relaciones diplomáticas y de amistad* con prácticamente todos los pueblos de la Tierra, pero la mayoría de estas relaciones en muy poco han contribuido a mejorar el nivel de vida de los mexicanos, no porque sea fruto del desinterés o de la falta de oportunidades para hacerlo, sino porque no se han dado *los pasos orgánicos* para ello.

La diplomacia moderna tiene como tarea, en adición a la construcción y mantenimiento de las relaciones con gobiernos y principales fuerzas políticas de cada una de las naciones del orbe, el de dedicarle una considerable cantidad de tiempo y esfuerzo a *concretar oportunidades de exportación de productos nacionales al país donde se ejerce la representación*. Es usual ver a embajadores de muchísimos países acompañar a sus connacionales a iniciar, impulsar o concretar negocios, pues saben que en la medida que se impulse la venta de sus productos en el extranjero se estarán creando empleos en su país.

Podemos decir lo mismo del *turismo*, que de alguna manera también es equiparable a la *exportación*.

La falta de interés de que los integrantes del servicio exterior participaran en una forma más activa en la promoción de exportaciones, por parte de quienes diseñaron la *política exterior mexicana* en el pasado, se hace evidente al *desaparecer el Instituto Mexicano de Comercio Exterior*, pues las *funciones* que esa institución realizaba no les fueron reasignadas.

La *promoción de las exportaciones y del turismo quedó al impulso de los particulares* y del esfuerzo que *cada embajador o cónsul deseó imprimirle a la oficina a su cargo*. Aunque las exportaciones mexicanas se incrementaron en forma importante, la falta de una política coherente en el resto del mundo, hizo que nuestras exportaciones se concentraran en forma abrumadora en un solo país, al cual ahora enviamos el 83% de nuestras exportaciones, esto es, 43 mil 67 millones de los 51 mil 885 millones de dólares exportados en 1993, mientras que únicamente a tres países exportamos cantidades superiores a los 500 millones de dólares.

A los otros ciento y pico de países no les vendemos en conjunto *ni el 11% del total*. Las cifras son del año anterior a la entrada en vigor del *Tratado de Libre Comercio*, por lo que debemos estar conscientes de que el problema se ha agudizado, con el agravante de que el saldo de nuestra balanza comercial con la mayoría de los países *fue deficitario muchos años* precisamente por esa *falta de promoción*.

Debemos *diversificar nuestras relaciones comerciales con el resto del mundo en adición a las exportaciones a nuestros socios del TLC*, y el mejor camino que tenemos es *impulsar a nuestras embajadas y consulados a que promuevan los productos mexicanos en los países donde nos representan*, a que descubran posibilidades de negocios; sea de toros de lidia en Sudamérica o de fruta tropical en Japón, no por promover a ningún negocio en particular, sino *para desarrollar empleos dentro de México*. La falta de dólares que ha causado problemas en el pasado inmediato por un comercio desigual con los distintos países, puede convertirse en factor de crecimiento si aprovechamos la ventaja competitiva que nos han dejado las devaluaciones tanto del peso como del dólar.

La primera misión que cualquier *embajada mexicana* debiera llevar a cabo es lograr al menos un *comercio superavitario para México* en el país donde ejercen la representación, empresa aparentemente fácil por el momento, ahora que muchas importaciones al país se han reducido o de plano suspendido, pero que si en estos momentos en que el peso se encuentra subvaluado no se promueven las exportaciones mexicanas, posteriormente será mucho más difícil.

No hay que olvidar que la *tarea es permanente*, lo que requerirá no solamente del esfuerzo de quienes dirigen las *embajadas y consulados*, sino *de toda una acción concertada por la Secretaría de Relaciones Exteriores y para ello se requiere que se le asigne la responsabilidad explícita de coadyuvar a la promoción de los productos mexicanos en el exterior*.

Aunque con respecto del *turismo* el saldo internacional ha sido favorable a México por muchos años, debemos destacar que por *la poca pro-*

moción que se realiza en muchos países, los turistas que visitan nuestro país suman 10 millones al año, mientras que en España, por citar sólo un ejemplo, a pesar de tener menos de la mitad de población y sólo una cuarta parte de territorio que México, llega a atraer *más de 60 millones de turistas anualmente*. Es cierto que en este rubro el saldo es favorable a México, pero *hace falta una gran promoción* para que millones de extranjeros conozcan México y sus posibilidades turísticas y con ello podamos ofrecer oportunidades de más y mejores empleos a muchos mexicanos que en estos momentos lo demandan.

La iniciativa de este grupo parlamentario corrió con buen éxito y el decreto de reforma se redactó en los términos siguientes:

Artículo único. *Se adicionan y reforman los artículos 28 y 34 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal para quedar como siguen:*

Artículo 28. A la Secretaría de Relaciones Exteriores corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

- II A. *Coadyuvar a la promoción comercial y turística del país a través de sus embajadas y consulados.*
- II B. Capacitar a los miembros del Servicio Exterior Mexicano en las áreas *comercial y turística*, para que puedan cumplir con las responsabilidades derivadas de lo dispuesto en la fracción anterior.

Artículo 34. A la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

- IV. *Fomentar, en coordinación con la Secretaría de Relaciones Exteriores, el comercio exterior del país.*

Creación de la Consejería Jurídica como nueva dependencia
directa del Ejecutivo Federal, 1995

En diciembre de 1995, el presidente Zedillo remitió al Congreso de la Unión una iniciativa para crear la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, *desprendiendo dichas funciones* de la Procuraduría General de la República. Las razones que originaron esta Propuesta de Reforma fueron las que a continuación se transcriben:

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Para el desarrollo del país que todos deseamos, es indispensable que nuestra *Constitución* y el *orden jurídico derivado de ella* tengan plena observancia; que las autoridades actúen con estricto apego a las normas jurídicas, que todos los derechos sean reconocidos y que cualquier discrepancia sea resuelta conforme a la ley. En un *estado de derecho*, la ley obliga a todos sin distinción.

La consolidación del Estado de Derecho es una necesidad de la sociedad contemporánea, un rasgo que define la *creciente participación ciudadana y una exigencia de una opinión pública cada vez más informada y alerta*. En tal virtud, las autoridades y los particulares tenemos el compromiso ineludible de coadyuvar a su constante fortalecimiento.

En este marco, en diciembre del año pasado se presentó a la consideración de esa soberanía una iniciativa de reformas a diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, *tendientes a mejorar los sistemas de seguridad pública, de procuración y de impartición de justicia*. En el proceso de análisis y discusión, el Constituyente Permanente enriqueció el texto original de la iniciativa y *modificó las atribuciones del Procurador General de la República*.

En efecto, para atender una añeja preocupación y con objeto de que las funciones que *el Procurador* desempeña sean las inherentes a su calidad de *representante social*, se reformó el último párrafo del artículo 102 apartado A de nuestra ley suprema, para disponer que la función de *consejo jurídico del Gobierno*, en ese entonces responsabilidad del *Procurador General de la República*, *estén a cargo de la dependencia del Ejecutivo Federal que la ley establezca*.

La reforma citada modificó un régimen frecuentemente cuestionado en el que *se encargaba a un mismo funcionario atribuciones que pueden dar lugar a situaciones de poca objetividad*. Además es menester reconocer que la alta y compleja tarea de *procuración de justicia* absorbía casi en su totalidad el tiempo y los recursos humanos de la Procuraduría General de la República, en detrimento de la *asesoría jurídica al Ejecutivo Federal*.

En el proyecto que se somete a la consideración de esa soberanía, se propone *modificar la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal a efecto de incorporar en sus disposiciones a la dependencia que tendría a su cargo la función* en comento, misma que, de aceptarse la propuesta, se denominaría *Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal*.

En la presente iniciativa, *la función de consejería jurídica* se encuentra referida exclusivamente al Ejecutivo Federal. *No puede concebirse la idea de*

que un órgano del Ejecutivo preste asesoría jurídica al Poder Legislativo de la Federación, quien precisamente decreta las leyes; ni al Poder Judicial Federal, a quien corresponde interpretarlas y aplicarlas.

En lo que concierne a las facultades de la dependencia que se propone, revisaría las iniciativas de ley que presenta el Ejecutivo Federal, así como los reglamentos, decretos, acuerdos y demás instrumentos jurídicos cuya suscripción corresponde al Presidente de la República. Ello permitiría revisar, de manera previa a su suscripción, la conformidad de tales instrumentos con el texto constitucional y la congruencia con la legislación secundaria vigente.

Independientemente de lo anterior, la labor de *consejo jurídico* también abarcaría la *coordinación y unificación de los criterios jurídicos* que, en el conjunto de las dependencias y entidades de la administración pública federal, orientan la ejecución y aplicación de las normas legales al caso concreto. La importancia de una eficiente coordinación y la necesidad de una dependencia encargada de ella, se justifica plenamente al considerar los múltiples y variados efectos que producen en la esfera jurídica de los particulares las resoluciones cotidianas de las autoridades administrativas. La deficiente aplicación de la ley y la dispersión de criterios repercuten negativamente en el ciudadano, le ocasionan trámites excesivos, retrasan sus demandas y fomentan la inseguridad jurídica.

Por otra parte, la *actuación aislada de las dependencias y entidades de la administración* suele provocar excesos en la producción normativa, lo que genera *duplicidad de regulaciones y normas innecesarias*. Para evitar lo anterior, la *consejería jurídica*, además de verificar la debida fundamentación y motivación de los instrumentos jurídicos suscritos por el titular del Ejecutivo Federal, reforzaría la *coordinación de las diversas áreas jurídicas de la administración pública federal* y coadyuvaría en los esfuerzos para lograr una *efectiva desregulación de las normas, trámites y procedimientos*.

Cabe señalar que la creación de la *Consejería Jurídica* no implicaría gasto público adicional y se ajustaría a la política de *racionalización y austeridad del Gobierno Federal*. Al aprovechar íntegramente los recursos humanos, materiales y presupuestarios con que cuenta actualmente la *Dirección General de Asuntos Jurídicos* de la Presidencia de la República, se evitaría crear nuevas estructuras y no se afectarían las provisiones presupuestarias autorizadas.

Con base en lo expuesto, la presente iniciativa propone la *modificación del artículo 1o. de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*, para que la *consejería jurídica del Ejecutivo Federal forme parte de la administración pública centralizada*, siéndole aplicables todos los ordenamientos

jurídicos que regulan a las demás dependencias del sector público federal. Asimismo, en el artículo 4o. se establecería que *el consejero jurídico*, titular de la dependencia, sería *nombrado y removido libremente por el Presidente de la República*, debiendo reunir los mismos requisitos que para ser *Procurador General de la República*.

Las facultades del órgano se enlistan en el artículo 43 del proyecto. Entre estas atribuciones destacan las de *dar apoyo técnico jurídico al Presidente de la República; opinar y, en su caso, someter a su consideración y firma las iniciativas de leyes que se presenten al Congreso de la Unión o a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal; revisar los proyectos de reglamentos, decretos, acuerdos, nombramientos y demás documentos jurídicos, previa la firma del propio titular del Ejecutivo Federal.*

Por otra parte, y con el propósito de intercambiar y capitalizar experiencias, se sugiere la posibilidad de que la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal *promueva, junto con la Secretaría de Gobernación, una respetuosa y amigable colaboración con las entidades federativas, lo cual se estima que permitirá enriquecer y dar congruencia a la legislación nacional.*

También se propone como responsabilidad de la *Consejería Jurídica*, la coordinación de una *Comisión de Estudios Jurídicos*, integrada por *los titulares de las áreas jurídicas de la administración pública centralizada*.⁵⁸ Correspondería al *Consejero*, en el seno de la misma *Comisión*, conducir las acciones necesarias para la concreta ejecución de las *políticas* dirigidas a *la simplificación del marco normativo*, así como la *depuración de aquella regulación obsoleta, dispersa o contradictoria* que afecte el buen despacho de los asuntos administrativos del Estado.

Como ya se señaló, la función de la *Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal* coadyuvaría para que las diversas *unidades jurídicas* tengan una interacción progresiva, de manera armónica, *generando una mayor cohesión* en la consecución de sus objetivos dentro del marco legal, tanto en lo general, como en el de sus respectivas competencias.

En virtud de lo anterior, en el artículo 43 propuesto, se señalan las atribuciones que han sido esbozadas, relativas al objetivo de cuidar que la administración pública cuente con *criterios unitarios y uniformes* a los que deberá sujetarse *el proceso de integración, desregulación, simplificación y renovación del orden jurídico federal.*

⁵⁸ Cabe recordar que en el sexenio del presidente Echeverría se había creado un Comité Técnico Consultivo integrado por los titulares de las unidades de consultoría jurídica de las dependencias del Ejecutivo, coordinado por el procurador general de la República.

La presente administración pretende construir un régimen en donde la plena eficacia de las normas, la regulación eficiente de las relaciones entre los integrantes de la sociedad, *la seguridad de personas y bienes* y el pleno ejercicio de los derechos y libertades, *se encuentren garantizados por los órganos del Estado*. La propuesta de incorporar a nuestro orden jurídico la *Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal* representa un factor decisivo que será promotor de una eficiente y eficaz vigencia del Estado de Derecho.

En un Estado de Derecho, tanto gobernantes como gobernados deben apearse a la ley. La Consejería Jurídica coadyuvará, de merecer su aprobación, para que las dependencias y entidades de la administración pública federal desempeñen sus funciones *con estricto apego al marco legal aplicable*.

Como resultado de la aprobación de esta reforma, la estructura orgánica del Ejecutivo Federal quedó conformada ahora por *veinte* dependencias, de la manera siguiente:

- Secretaría de Gobernación;
- Secretaría de Relaciones Exteriores;
- Secretaría de la Defensa Nacional;
- Secretaría de Marina;
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público;
- Secretaría de Desarrollo Social;
- Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca;
- Secretaría de Energía;
- Secretaría de Comercio y Fomento Industrial;
- Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural;
- Secretaría de Comunicaciones y Transportes;
- Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo;
- Secretaría de Educación Pública;
- Secretaría de Salud;
- Secretaría de Trabajo y Previsión Social;
- Secretaría de la Reforma Agraria;
- Secretaría de Turismo;
- *Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal*;
- Departamento del Distrito Federal, y
- Procuraduría General de la República.

Desaparición del Departamento del Distrito Federal, 1996

A mediados de 1996, el presidente Zedillo, conjuntamente con los coordinadores de los grupos de los partidos políticos de la Cámara de Senadores, enviaron al Congreso de la Unión una iniciativa de reformas a la Constitución para desaparecer el Departamento del Distrito Federal, y crear en su lugar una Jefatura de Gobierno *electa directamente por los ciudadanos residentes en dicha entidad federativa*.

Tras esta modificación legal, la estructura orgánica del Ejecutivo se redujo a *diecinueve* dependencias:

- Secretaría de Gobernación;
- Secretaría de Relaciones Exteriores;
- Secretaría de la Defensa Nacional;
- Secretaría de Marina;
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público;
- Secretaría de Desarrollo Social;
- Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca;
- Secretaría de Energía;
- Secretaría de Comercio y Fomento Industrial;
- Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural;
- Secretaría de Comunicaciones y Transportes;
- Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo;
- Secretaría de Educación Pública;
- Secretaría de Salud;
- Secretaría de Trabajo y Previsión Social;
- Secretaría de la Reforma Agraria;
- Secretaría de Turismo;
- Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, y
- Procuraduría General de la República.

Como complemento de esta importante reforma político-administrativa, la recientemente creada Asamblea Legislativa del Distrito Federal propuso al Congreso de la Unión el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal en los siguientes términos:

DECRETO DE LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DEL DISTRITO FEDERAL

Ciudadanos secretarios de la Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión. Presentes.

La *Asamblea Legislativa del Distrito Federal*, autoridad local de esta entidad federativa determinó *asumir un papel activo en el proceso de reforma política del Distrito Federal*, mismo que en esta ocasión se concreta en la elaboración de una iniciativa de reformas a leyes relacionadas con *los órganos públicos en que descansa el gobierno de la sede de los Poderes Federales*, ordenamientos que se encuentran en el ámbito de competencia del *Congreso de la Unión*.

El interés de este órgano legislativo llevó a la formación de un grupo plural en que participaron seria y responsablemente los diversos partidos políticos que concurren en él, los cuales analizaron y debatieron en la misma forma los diversos temas que serían contemplados en el proyecto a elaborarse, fundamentalmente respecto al Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, para finalmente arribar a este documento de convergencia que se somete a la consideración del Honorable Congreso de la Unión, iniciativa de importante significación por involucrar a la norma fundamental de *organización y funcionamiento* del gobierno del Distrito Federal.

En el proceso de la *reforma política del Distrito Federal*, ha sido un impulso significativo la mencionada *reforma constitucional*, que como una etapa crucial en la existencia de esta entidad, ha buscado para ella nuevas y mejores fórmulas para su mejor gobierno. En efecto, dicha reforma ha traído consigo nuevas características para el Distrito Federal, entre otras:

La *elección directa de un Jefe de Gobierno*, titular de la administración pública local, con lo que *se le suprime a ésta la naturaleza de una dependencia de la administración pública federal*; la atribución a éste de *las funciones de dirección de los servicios de seguridad pública*, la intervención en el *proceso legislativo local* mediante la *presentación de iniciativas*, la facultad de *realizar observaciones* a las leyes que le envíe el órgano legislativo local y la promulgación y publicación de las mismas.

Reformas a la Ley Orgánica para fortalecer las atribuciones
de la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo
Administrativo, 1996

A finales de 1996, el presidente Zedillo envió una iniciativa de reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal para fortalecer las facultades de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, ordenamiento que *distribuye las atribuciones de las dependencias auxiliares del Poder Ejecutivo Federal*, debe ser un instrumento acorde a los retos de la *Administración Pública Federal* que permita a ésta, por una parte, *atender de manera ágil y oportuna, las demandas ciudadanas y, por la otra, utilizar de manera óptima los recursos humanos, materiales y financieros con los que cuenta.*

El Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 establece, entre otros objetivos, *la reestructuración del sistema de control interno del Poder Ejecutivo.* Para ello, se deben aprovechar todos los recursos asignados a las *contralorías internas* y, al mismo tiempo, se debe dotar a éstas de la *autonomía necesaria* para el mejor desarrollo de su función. Es en este contexto que se inscribe la presente iniciativa.

La fracción XII del artículo 37 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal vigente, establece la facultad de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo de *opinar* sobre los nombramientos de los titulares de los órganos de control interno de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como de *solicitar su remoción.*

En este sentido la iniciativa propone *ampliar esta facultad*, de tal suerte que la dependencia citada pueda *nombrar y remover* a los servidores públicos mencionados, así como a los *titulares de las áreas de auditoría, quejas y responsabilidades* de los referidos órganos de control interno. En consecuencia, todos estos servidores públicos *pasarían a depender jerárquicamente y funcionalmente de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo.* Lo anterior permitiría a la dependencia encargada del *control interno global*, perfeccionar los mecanismos de *supervisión y vigilancia*, para garantizar el desempeño honesto, eficiente y responsable de los servidores públicos de la Administración Pública Federal.

De aprobarse la reforma al artículo 37 citado, sería necesario *modificar* también el artículo 62 de la *Ley Federal de las Entidades Paraestatales.* Ello con el objeto de suprimir la disposición conforme a la cual *los órganos de control interno de las entidades paraestatales dependen de los directores generales respectivos.*

Asimismo, en este precepto se precisarían las facultades de los órganos de control interno de las referidas entidades paraestatales, para recibir quejas, investigar y, en su caso, determinar la responsabilidad administrativa de los servidores públicos de la entidad de que se trate. Con ello se substituiría el actual esquema, conforme al cual *corresponde a la coordinadora de sector*

234 • LA “REFORMA DEL ESTADO”. ELIMINACIÓN DE LA SECRETARÍA...

ejercer estas atribuciones, en detrimento de la oportunidad y *eficacia en el fincamiento de responsabilidades*.

El proyecto que se somete a la consideración de esa Soberanía forma parte de una estrategia que implica la actualización del marco jurídico *para la prevención, control y sanción de los actos de corrupción*.



CAPÍTULO VIII

LA PRIMERA ALTERNANCIA POSREVOLUCIONARIA (2006-2010)

VICENTE FOX QUESADA
(10./XII/2000-30/XI/2006)

Al inicio de la administración del presidente Vicente Fox, la primera de la alternancia de partidos en el ejercicio del Poder Ejecutivo Federal, los diputados del Partido Acción Nacional enviaron un proyecto de reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública para crear una nueva dependencia, la Secretaría de Seguridad Pública, así como para modificar el nombre y funciones de otras secretarías ya existentes. Sólo algunas de dichas propuestas fueron aceptadas por el Congreso de la Unión, no así la de cambiar la denominación de la Secretaría de Desarrollo Social por la de Desarrollo Humano. Por lo tanto no se pudo llevar al cabo una reestructuración integral del aparato administrativo del Ejecutivo Federal como algunos esperaban. Ya casi al final de su gestión, el presidente Fox promovió el cambio de nombre de la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo por el de Secretaría de la Función Pública.

Creación de la Secretaría de Seguridad Pública, 2000

Poco antes de comenzar el mandato del presidente Fox, en septiembre de 2000, el Grupo Parlamentario del PAN remitió al Congreso de la

Unión un proyecto de reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal para crear la Secretaría de Seguridad Pública, y cambiar las atribuciones y el nombre de algunas secretarías preexistentes. Si bien el decreto fue promulgado el 30 de noviembre por el presidente Zedillo, la responsabilidad de ejercerlo correspondió al día siguiente al nuevo presidente de la República, Vicente Fox Quesada.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

La Administración Pública Federal es el *instrumento* del poder público que da *sustento material* a las instituciones políticas. Así, a cada etapa de la historia patria ha correspondido una *estructura orgánica* adecuada a las necesidades y demandas de la población y a las prioridades nacionales. En este sentido, la Administración Pública Federal debe responder a estos retos, estructurándose de tal manera que convierta las leyes y los presupuestos en políticas públicas que den sustento material y legitimidad social al Gobierno.

A partir del 2 de julio, el pueblo mexicano ha transitado de una etapa de su historia a otra, más democrática y más libre, en la que la única garantía de estabilidad y progreso es la gobernabilidad democrática sustentada en el Estado Constitucional de Derecho. En este contexto, resulta claro que la Administración Pública Federal debe responder al reto de adecuar su *estructura y funcionamiento* a las nuevas y urgentes demandas sociales.

Del buen *funcionamiento* de la administración pública depende, en buena medida, la consolidación del sistema democrático. Por ello, los suscritos legisladores planteamos al Congreso la posibilidad de *cambiar la estructura* de nuestra Administración Pública Federal.

El mandato emitido por los mexicanos en la pasada elección federal se dio en un entorno complejo, lleno de retos y oportunidades. Por un lado, *la brutal e injusta pobreza* de millones de mexicanos, *la destrucción del medio ambiente y la impunidad* contra la que clama el pueblo de México y por el otro, el fenómeno de la globalización, producto de los avances tecnológicos en la informática y las telecomunicaciones, así como las mutaciones en los procesos de creación de riqueza e intercambio comercial que generan una nueva sociedad global.

En este contexto, el nuevo Gobierno Federal tiene la enorme responsabilidad de convertir los retos en oportunidades y las oportunidades en beneficios sociales concretos. Para ello, cuenta esencialmente con las instituciones de la Administración Pública Federal.

Las instituciones son el espacio social en el que se deben procesar de manera pacífica los conflictos, las demandas y las aspiraciones sociales. Sin duda, las instituciones son el espacio legitimado para circular las ideas, los intereses y las demandas de todos los ciudadanos. Sin las instituciones, viviríamos en la anarquía y en la barbarie y la única salida de los conflictos sociales sería la violencia, que nos llevaría al embrutecimiento y la desintegración de la sociedad.

En esta lógica, es indispensable que las *instituciones de la Administración Pública Federal* sean lo suficientemente *flexibles y elásticas para adecuarse a los tiempos y a los cambios*.

México está viviendo un momento crucial de su historia. El anhelo democrático ha dado pasos cruciales para su institucionalización. Sin embargo, *las instituciones del Estado* no tienen una imagen óptima a los ojos de los ciudadanos y en algunos casos, han perdido legitimidad para resolver los conflictos, las demandas y las aspiraciones sociales.

Ante el sistema democrático al que ha accedido el pueblo de México, el gran reto del nuevo gobierno es evitar que el optimismo del pueblo se convierta en desesperanza.

En nuestro régimen constitucional, el Poder Ejecutivo es quien *administra* la mayor parte de los *recursos* del Estado. Es por ello que una parte muy importante de la responsabilidad de los cambios se encuentra bajo su cuidado directo. En este contexto, la Administración Pública Federal es el *gran instrumento* del Poder Ejecutivo de la Unión para implementar las medidas que produzcan los resultados que la sociedad está esperando.

En este sentido, si no ajustamos *la estructura* de la administración pública para que funcione *eficaz y eficientemente* a las condiciones que imponen los eventos mundiales y nacionales, corremos el riesgo de perder la batalla por *la seguridad pública, la justicia y el desarrollo*.

Sabemos, por otro lado, que la democracia se institucionaliza y se legitima cuando produce resultados al ciudadano común; cuando su actuación se refleja en el bienestar cotidiano del pueblo y en la igualdad frente a la ley.

Es menester decir a esta soberanía que la iniciativa que se presenta es parte de un *proceso integral de reestructuración de la Administración Pública Federal*, cuyo contenido va desde la propia reforma estructural, pasando por los procesos de calidad, la mejora en la atención al ciudadano, la reingeniería de procesos estratégicos y la evaluación y compensación de los resultados.

Se pretende un gobierno estratégico e inteligente, que actúe donde su capacidad de promoción y regulación genere justicia y progreso y que *no intervenga donde pueda entorpecer el desarrollo*. Un gobierno que, utilizando

los beneficios de la tecnología, pueda ofrecer servicios de calidad a los ciudadanos con un sentido profundamente humano.

SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN Y SECRETARÍA DE SEGURIDAD PÚBLICA

En consonancia con lo anterior, las transformaciones propuestas al conjunto de atribuciones que la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal otorga a la Secretaría de Gobernación responden a la necesidad que enfrenta el país de renovar la forma en que el Gobierno asume y desahoga, en el ámbito federal, responsabilidades en el ramo de la gobernación. Los ajustes que se proponen responden a una nueva concepción que considera las circunstancias actuales del país, misma que reclama, como parte fundamental, la democratización del ejercicio del poder público. De ser aprobadas las reformas propuestas en este ámbito, corresponderá al titular del Ejecutivo Federal ejercer la facultad que la ley le otorga de emitir el reglamento interior de la dependencia, para acompañar estas reformas legales con el correspondiente esquema de *reorganización interna* de la dependencia.

Consecuentemente, a partir de las modificaciones a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal que se someten a la consideración de esta soberanía, es interés de Acción Nacional que tenga lugar un proceso de transformación de la Secretaría de Gobernación, de manera que ésta pase a ser un instrumento que dé soporte a la nueva gobernabilidad democrática de México.

En este propósito, resulta impostergable que la Administración Pública Federal, en general y la Secretaría de Gobernación, en particular, concentren su actuar en la realización de las tareas propias de una gobernabilidad democrática e incluyente, que tiene su expresión en una sociedad plural, como la mexicana, en la construcción de consensos.

Como resultado de lo anterior, Acción Nacional concibe como una responsabilidad fundamental, que debe reflejarse en el ejercicio del conjunto de las atribuciones que la Ley Orgánica encomienda a la Secretaría de Gobernación, el uso *del diálogo y la negociación* como vías privilegiadas para alcanzar las convergencias y acuerdos; la contribución al reestablecimiento del estado de derecho; la promoción de una interacción intensa entre los poderes federales; el impulso al trabajo permanente con autoridades de entidades federativas y municipios; el fomento a la *participación ciudadana* en la toma de decisiones; el *transparentar* las instituciones, para fortalecerlas, reglarlas y hacerlas funcionales; el mantener una relación abierta y transparente del Ejecutivo con los medios de comunicación y el promover el respeto al derecho a la información.

Para ello, resultará especialmente importante tomar en consideración una serie de factores que, necesariamente, incidirán en la actuación de la dependencia que tendrá la responsabilidad de *promover el diálogo para alcanzar acuerdos, de cuidar la vigencia del estado de derecho*.

En función de lo expresado hasta ahora, se pretende que la Secretaría de Gobernación, pueda concentrar más su atención en aportar su contribución a la construcción de la gobernabilidad democrática del país, tanto mediante la *construcción de acuerdos* surgidos de la convergencia política, como de la aplicación de la ley, que permitan: sustentar la unidad nacional, preservar la cohesión social, fortalecer las instituciones de gobierno y, a la vez, dar impulso a la *reforma del Estado* mediante la promoción de una actitud que haga posible adaptar las instituciones políticas a la nueva circunstancia del país.

A la luz de la nueva misión y objetivos que se pretende guíen el trabajo de la Secretaría de Gobernación, actualmente existen funciones que no están directamente vinculadas a la tarea de la gobernabilidad democrática. En consecuencia, el grupo parlamentario del Partido Acción Nacional pone a consideración de este honorable órgano legislativo la transferencia de las siguientes *funciones* a otros ramos de la Administración Pública Federal: la reivindicación de la propiedad de la nación; la de seguridad pública, que hoy desempeña la Subsecretaría de Seguridad Pública; y la de promover la producción cinematográfica, de radio, de televisión y editorial, así como administrar las estaciones radiodifusoras y televisoras pertenecientes al Ejecutivo Federal.

REIVINDICACIÓN DE LA PROPIEDAD DE LA NACIÓN

Estimamos que la función de *reivindicar la propiedad de la nación* que hoy corresponde a la Secretaría de Gobernación debe ser responsabilidad de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, dado que ésta es la dependencia encargada de conducir *la política inmobiliaria de la Administración Pública Federal, de administrar los inmuebles de propiedad federal* que no estén asignados a otra *dependencia* y *de regular la adquisición y el destino de los inmuebles de la administración*.

SEGURIDAD PÚBLICA

La creación de esta nueva Secretaría persigue el objetivo fundamental a que debe aspirar todo gobierno democrático, esto es, garantizar el goce de las libertades fundamentales de todos los habitantes del país. Adicionalmente, considera innegable que durante las dos últimas décadas del Siglo XX la mayor parte del mundo ha vivido un *acelerado incremento de la violencia y la delincuencia*. Estos fenómenos han crecido a la par de conflictos y rezagos políticos, económicos, sociales y culturales, presentes por igual, aunque en distinta magnitud, tanto en el mundo desarrollado, como en las naciones en desarrollo. Frente a todo ello, ha crecido el consenso internacional que reconoce las evidencias de que el modelo tradicional para enfrentar *la inseguridad, la delincuencia y la violencia*, basado principalmente en *el control y la represión penal*, es insuficiente y en algunos casos francamente inadecuado.

México no ha estado exento de los fenómenos descritos. Durante las últimas dos décadas, los mexicanos fuimos testigos de un *incremento inédito de la delincuencia y de las manifestaciones violentas asociadas a la misma*. Con ello, dos factores se hicieron evidentes; por un lado, la necesidad de replantear el concepto mismo de la política criminal, a efecto de rebasar sus límites meramente penales, para incorporar una visión más amplia que anteponga la *atención social hacia las causas de violencia y la delincuencia, sobre la atención penal* con respecto a los efectos de las mismas; el segundo factor fue la urgencia de introducir a *las instituciones de seguridad pública y justicia penal* en un proceso de *actualización, modernización y control*, efectivamente adecuado no sólo a nuestro régimen constitucional de garantías, sino a la creciente demanda democratizadora de la sociedad mexicana.

En cuanto al segundo factor, la inexistencia de órganos responsables de *la seguridad pública* capaces de aportar esfuerzos eficientes y eficaces frente a la *inseguridad* y la *violencia*, a la par de la descomposición del tejido social provocada por las mismas, obligó al Estado mexicano a abrir las puertas hacia *la transformación integral y progresiva de dichos órganos*, así como a crear nuevas herramientas que permitieran avanzar de manera más efectiva hacia la plena independencia y autonomía del Poder Judicial de la Federación. En los dos casos, los avances han sido significativos, pero a todas luces insuficientes.

De manera específica, en cuanto a lo primero, destaca la instalación del Sistema Nacional de Seguridad Pública. Ahora sostenemos que los mayores esfuerzos de cada uno de sus integrantes deben encaminarse a lograr la adecuación de los instrumentos de operación de tal *sistema*, desde luego en un plano *federalista* de respeto, concierto y corresponsabilidad.

El Poder Ejecutivo Federal es precisamente una de las partes que debe aportar sus mejores esfuerzos y los mayores recursos posibles, para que el Sistema Nacional de Seguridad Pública sea el conducto natural a través del cual se consolide la modernización de las instituciones responsables de esa función pública, siempre en el marco del Estado *democrático y de derecho*.

En efecto, el Ejecutivo Federal ha desarrollado de manera reciente esfuerzos inéditos en materia de *seguridad pública*, entre los cuales destaca la iniciativa para crear la Policía Federal Preventiva, misma que fue sometida a la consideración del Congreso de la Unión, donde se lograron los consensos necesarios a favor de su creación sobre bases legislativas. Pero éste y otros órganos encargados de la *función policial federal* aún presentan resultados y desarrollo insuficientes o incluso franca marginación del estado de derecho, entre otras razones porque las instituciones policiales fueron, hasta hace muy poco, *excluidas históricamente de la modernización del Estado*.

En anteriores circunstancias históricas, la superposición de *las agendas política y de seguridad pública* en el marco de atribuciones de la Secretaría de Gobernación, no fue objeto de mayores cuestionamientos. Hoy día, sin embargo, los fenómenos sociales que tienen que ver con el delito son mucho más profundos, complejos y diversos, motivo por el cual el Ejecutivo Federal debe incorporar la atención hacia los mismos, bajo los criterios de *una política criminal de prevención del delito, altamente especializada*, diseñada y ejecutada *al margen de consideraciones de oportunidad política*.

Es así como se propone crear la Secretaría de Seguridad Pública, a efecto de que el Poder Ejecutivo integre, ordene y ejerza *la política criminal federal*, mediante una *sola estructura orgánica*, sumando todos los esfuerzos y recursos destinados a atender estas atribuciones, de manera tal que el ejercicio de las mismas se soporte en criterios de atención especializada, profesionalismo, incorporando instrumentos científicos y técnicos idóneos, favoreciendo *la prevención del delito sobre la represión* y dando prioridad a la *participación ciudadana*, todo lo anterior en estricto apego al estado democrático y de derecho por el cual los mexicanos nos hemos inclinado.

Es responsabilidad de la Secretaría aquí propuesta desarrollar las políticas de seguridad pública, así como diseñar y ejecutar la política criminal en el ámbito federal, de manera tal que garantice la efectiva *prevención del delito*.

Por tanto, la conducción de las acciones para la *prevención de los delitos federales* por parte del Ejecutivo Federal será competencia exclusiva de la Secretaría, con lo que se clarifica la distribución de funciones de las diversas instituciones de gobierno que atienden el fenómeno delictivo, corrigiendo

así *la confusión* que en ocasiones priva con relación a las actividades de *investigación y persecución de los delitos*.

Debido a la atribución conferida a la Secretaría para instrumentar *la política en seguridad pública*, es necesaria su opinión para concretar propuestas técnicamente válidas y ordenar los esfuerzos de las instituciones que atienden el fenómeno delictivo, con pleno respeto a su ámbito de competencia y al ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales.

Uno de los aspectos que permitirán avances sustanciales en la *seguridad pública* es la orientación integradora en la búsqueda de soluciones, hecho que dará paso a la concentración de esfuerzos sobre la base de la adecuada división del trabajo, sustituyendo así la reiterada inclinación de *atender todos a la vez y bajo su propia óptica* la inseguridad, la delincuencia y los fenómenos asociados a las mismas.

Como se ha venido explicando, la distinción *orgánica* entre la *agenda política* y la de *seguridad pública* supone que las *funciones* en esta materia que hasta el momento han sido atribución de la Secretaría de Gobernación, se trasladan a la Secretaría que se propone crear, ya que ésta será la responsable de *diseñar* la política criminal del Gobierno Federal. Es así como resulta lógico que la representación del Ejecutivo Federal en el Sistema Nacional de Seguridad Pública y la Presidencia de su consejo, recaiga en el titular de la Secretaría de Seguridad.

En la misma lógica, se propone que el Secretario de Seguridad Pública tenga la facultad de designar al titular del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública. Esta reforma nos parece imprescindible para asegurar que la Secretaría y el Sistema de Seguridad Pública estén unificados bajo un mismo mando y dirigidos con criterios estrictamente técnicos, ajenos a las circunstancias propias del ambiente político.

En este sentido, se establece la facultad de proponer en el Consejo Nacional de Seguridad Pública todo aquello que permita una adecuada coordinación en todo el territorio nacional, con respecto a la competencia de la Secretaría, como soporte integrador de una política nacional, pero siempre con respeto al ámbito de atribuciones de los estados, municipios y el Distrito Federal en *materia de seguridad pública*. La Secretaría aportará propuestas de política, programas y acciones a través de los cuales se avance con mayor celeridad hacia la suma armónica de los recursos y esfuerzos de cada orden de gobierno, aprovechando el conducto del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

Todas las instituciones, recursos y esfuerzos mediante los cuales se lleva a cabo la *función policial federal preventiva* serán concentrados en esta Secre-

taría en la estructura de la *Policía Federal Preventiva*. Ninguna otra dependencia del Poder Ejecutivo Federal ejercerá por sí misma funciones de policía preventiva, sino que, cuando por la naturaleza de sus actividades sea necesaria la presencia de representantes de la autoridad para *prevenir* la comisión de delitos, recibirán el auxilio de la Policía Federal Preventiva, la cual, en obvia congruencia, dependerá de la Secretaría que aquí se propone. Sobre este particular se abundará más adelante.

Una sola *policía federal preventiva* permitirá congruencia e integración de recursos y esfuerzos y evitará, por tanto, duplicidades, dispersión e ineficiencias. Esta policía realizará actividades exclusivamente circunscritas a la *prevención del delito* y, sólo a petición expresa del Ministerio Público de la Federación y, en su caso, de otras autoridades competentes, llevará a cabo actividades de auxilio hacia las mismas.

Es importante insistir que la Policía Federal Preventiva será, bajo la *estructura* de esta Secretaría, un instrumento, entre otros, integrado al diseño y ejecución de *una política integral de prevención del delito*, que habrá de involucrar de manera prioritaria acciones de orden social, con lo cual se dejará atrás la idea de que dicha prevención sólo es responsabilidad de la policía y el sistema de justicia penal.

Desde luego, será esta Secretaría la institución donde se llevará a cabo *la inteligencia policial para la prevención del delito*. Es evidente que esta actividad ha sido en incontables ocasiones motivo de descrédito por parte de la sociedad. Por tanto, se hará una revisión minuciosa de la misma y se establecerán normas y procedimientos que garanticen el *estricto apego a los derechos humanos* en las tareas de recopilación, análisis y procesamiento de información para la prevención de delitos. En congruencia con los anteriores argumentos, si bien las labores de inteligencia ofrecerán información relevante tanto para la prevención, como para la investigación y persecución de delitos, en ningún caso involucrará actividades que la Constitución confiere exclusivamente al Ministerio Público.

La anterior administración creó la Policía Federal Preventiva, a efecto de unificar en la misma a todas las instituciones policiales responsables de prevenir las faltas administrativas y los delitos de orden federal. Al no existir una dependencia federal responsable exclusivamente de la seguridad pública, la Policía Federal Preventiva fue ubicada bajo la autoridad de la Secretaría de Gobernación. Con la creación de la Secretaría que aquí se propone y el traslado hacia la misma de dicha policía, la *función policial federal* obedecerá a directrices exclusivamente acordes a las necesidades profesionales y técnicas de este servicio público.

La *función policial federal* quedará orgánicamente desvinculada de la dependencia responsable de conducir *la política interior*, con lo cual se cerrará el paso a la tendencia histórica de sujetar el desempeño de la *policía* a necesidades y coyunturas de *orden político*.

La neutralización política de la *función policial federal* garantizará la eficacia de los principios constitucionales de actuación policial, es decir: legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez; principios que obligan a hacer de la *función policial federal* un proyecto de vida, cuyo desarrollo estará regulado en *un servicio civil de carrera* de alta especialización, administrado por esta Secretaría.

No se puede pensar en policías profesionales a quienes no se les asegure el respeto a sus derechos y dignidad. La Secretaría garantizará, de igual manera, el cumplimiento inexcusable de las obligaciones de los miembros de la Policía Federal Preventiva y la satisfacción de sus derechos y expectativas. Se destinarán los mayores recursos posibles para que cada policía federal encuentre en su actividad, un sistema de prestaciones acorde a los riesgos inherentes a su responsabilidad.

Tradicionalmente, la autorización para la portación de armas de fuego ha sido atribución de la Secretaría de la Defensa Nacional; sin embargo, cuando dicha autorización se otorga a empleados e instituciones policiales federales, también participa la Secretaría de Gobernación, en correspondencia a su ámbito de competencia en materia de seguridad pública. Las características propuestas para la Secretaría de Seguridad Pública conllevan la necesidad de que sea ésta la que, en coordinación con la Secretaría de la Defensa Nacional, asuma la facultad de autorización antes descrita.

Con el traslado de las funciones que en materia de *seguridad pública* actualmente ejerce la Secretaría de Gobernación, es indispensable hacer lo propio con la correspondiente a las autorizaciones y supervisión de las empresas que prestan *servicios privados de seguridad* en dos o más entidades federativas.

En otro orden de ideas, la iniciativa que se presenta busca establecer nuevas *bases orgánicas* para el ejercicio de las funciones que en materia de justicia de menores y penitenciaria tiene encomendadas el Ejecutivo Federal en el entendido de que las facultades actualmente desempeñadas en estas materias por la Secretaría de Gobernación, entre ellas, las de *administrar, construir, vigilar y dar mantenimiento a los establecimientos federales*, así como a la celebración de convenios de coordinación con las entidades federativas y el Distrito Federal no corresponden con el carácter eminentemente político de las actividades que dicha dependencia debe ejercer, sino que, por el contrario, guardan estrecha vinculación con la actividad jurisdiccional de la *autoridad judicial*.

La ejecución de las sanciones penales para adultos y las medidas para menores consiste, en efecto, en una actividad que la administración realiza en auxilio de la justicia penal, de ahí la necesidad de apartarla de las interferencias de la actividad política del Ejecutivo y limitarla a la aplicación, individualización y materialización de normas jurídicas y decisiones judiciales.

La iniciativa propone la adscripción a la Secretaría de Seguridad Pública de las unidades administrativas encargadas de las labores de planeación, organización y gestión, de las tareas de construcción, adquisición, mantenimiento y administración de *los establecimientos carcelarios federales*, así como de la conducción de las acciones de coordinación en la materia con los distintos niveles de gobierno.

Asimismo, el hecho de adscribir las facultades que actualmente tiene la Secretaría de Gobernación en materia de *menores infractores* permitirá dar cabal cumplimiento a los compromisos internacionales que tiene nuestro país en esta materia.

El carácter técnico de la nueva dependencia, ajeno a las vicisitudes, tiempos y prioridades de la *actividad política*, permitirá fortalecer y profesionalizar el *servicio penitenciario* y, con ello, llevar a cabo los ajustes que reclama el complejo carcelario del país, entre los que destaca la necesidad de aliviar a las entidades federativas y al Distrito Federal de la carga financiera que ocasiona la indebida transferencia de las responsabilidades de la Federación, en relación con los internos del fuero federal alojados en establecimientos de carácter local.

Con la transferencia a la propuesta Secretaría de Seguridad Pública de las funciones vinculadas a ese ámbito, hoy a cargo de la Secretaría de Gobernación, ésta vería fortalecida su capacidad para prestar singular atención al desempeño de otras funciones relevantes a su cargo, como la de fungir como conducto institucional del Ejecutivo para la comunicación con los otros poderes y con los órganos constitucionales autónomos.⁵⁵

Nuestra Constitución otorga al Ejecutivo Federal una participación limitada en *el proceso legislativo*. En su *derecho de iniciativa* y en la facultad que tiene de *vetar*, con las limitaciones que la Ley Fundamental le impone las decisiones del Legislativo. De ahí la importancia del diálogo y de la cooperación entre ambos poderes, diálogo en que la Secretaría de Gobernación tiene una participación medular.

⁵⁵ Ésta es una de las primeras referencias en una ley a la existencia de este nuevo tipo de organismos de la administración pública federal (véase *supra* “Consideraciones finales”).

ADMINISTRACIÓN DE LAS ESTACIONES DE RADIO Y TELEVISIÓN
DEL EJECUTIVO FEDERAL

De modo semejante, la *coordinación y administración de las estaciones de radio y televisión del Ejecutivo Federal* debe dejar de ser atribución de la Secretaría de Gobernación y corresponder a la Secretaría de Educación Pública. De igual modo, se propone transferir a esta Secretaría la facultad de *promover la producción de cine, radio, televisión e industria editorial*. La agencia de noticias Notimex se mantiene en la Secretaría de Gobernación, cumpliendo las funciones que actualmente realiza.

Por otro lado y por razones de técnica legislativa, la iniciativa propone una nueva redacción del artículo 27 de la mencionada ley, bajo nuevos criterios y un concepto democrático del ejercicio del poder público.

Las labores propias del Poder Ejecutivo exigen mantener una comunicación expedita y permanente con las instancias creadas por la Constitución para fungir como vías de articulación y representación de la voluntad de los ciudadanos organizados para participar en política: los partidos y las agrupaciones políticas. La nueva redacción del artículo 27 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal busca, entre otros propósitos, explicitar el servicio que la Secretaría de Gobernación debe brindar al titular del Ejecutivo Federal en la *gestión y ejecución cotidiana de los enlaces con partidos y agrupaciones políticas*. Las ideas, principios, programas y plataformas de los partidos se hacen presentes en los órganos de gobierno con los que el Poder Ejecutivo Federal debe interactuar, en los tres órdenes de gobierno, en el ejercicio de las responsabilidades que le encomienda la Constitución. De ahí la importancia de esta función que la Secretaría de Gobernación viene ya desempeñando y que se propone explicitar en ley, de la misma forma que su función de fungir como vínculo del Ejecutivo Federal con organizaciones sociales para abordar asuntos políticos.

El fomento de *la participación ciudadana* y de *una cultura política democrática* que se extienda a las autoridades, a los ciudadanos y a las instituciones sociales, es otra importante tarea que a la Secretaría de Gobernación corresponde cumplir. La gobernabilidad democrática encuentra uno de sus sustentos fundamentales en la presencia en estos sujetos de valores, inclinaciones, conocimientos y destrezas funcionales a ella. El proceso de toma de decisiones en una democracia se busca enriquecer mediante *la participación activa de los ciudadanos*. En los ciudadanos radica un enorme potencial que los mexicanos no debemos desperdiciar.

SECRETARÍA DE MEDIO AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES Y SECRETARÍA
DE AGRICULTURA, GANADERÍA, PESCA Y ALIMENTACIÓN

La iniciativa plantea *transferir a la* Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación, antes, Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural, las facultades que se tenían encomendadas en materia de pesca a la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca, cuya denominación se propone cambiar a Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales.

No se trata de una transferencia absoluta, pues algunas de las facultades que actualmente contiene la Ley de Pesca corresponden fundamentalmente *al amparo y protección del medio ambiente y de los recursos naturales*. Por ello se propone que la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales conserve las facultades de inspección, *sanciones y sustanciación de recursos* en materia de equilibrio ecológico contempladas en las fracciones I, V y VI del artículo 3o. de la Ley de Pesca.

SECRETARÍA DE DESARROLLO SOCIAL

Proponemos que esta Secretaría cambie su denominación a Secretaría de Desarrollo Humano,⁵⁶ transformando una *visión asistencialista y marginal* del desarrollo de la persona para buscar mediante la promoción de sus capacidades su pleno desarrollo como individuo. Indudablemente, se considera a la persona humana en su doble aspecto: en su desarrollo individual y en su desarrollo social, entendiendo que el medio ambiente y social que rodea a la persona humana, tiene impacto decisivo en su desarrollo individual.

SECRETARÍA DE COMERCIO Y FOMENTO INDUSTRIAL

En la iniciativa planteamos el cambio de denominación de esta dependencia por el de Secretaría de Economía. La nueva denominación pretende comprender el impulso que a los ámbitos del *desarrollo industrial y del comercio exterior* debe dar el Gobierno de la República. Se estima que en la terminología empleada en el cambio de denominación, se comprenda hasta donde es posible, exhaustivamente las actividades que en estos dos renglones realiza el país. El deterioro de la micro y mediana empresas es un hecho que no amerita prueba, pues es por todos conocido. El país requiere, con urgencia, el fortalecimiento de la micro, mediana y pequeña empresas industrial y comercial. En este sentido, la creación y multiplicación de cadenas de estas

⁵⁶ Esta propuesta de reforma no fue aceptada por el Congreso federal.

unidades económicas es el gran reto que tendrá la nueva Secretaría de Economía. Por lo anterior, se explica la transferencia de la actual facultad que tiene la Secretaría de Desarrollo Social en la fracción X del artículo 32 de la ley que se modifica, a la Secretaría de Economía.

Como consecuencia de esta iniciativa de reformas, la estructura orgánica del Ejecutivo Federal quedó integrada por *veinte* dependencias:

- Secretaría de Gobernación;
- Secretaría de Relaciones Exteriores;
- Secretaría de la Defensa Nacional;
- Secretaría de Marina;
- *Secretaría de Seguridad Pública*;
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público;
- Secretaría de Desarrollo Social;
- *Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca*;
- Secretaría de Energía;
- *Secretaría de Economía*;
- *Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación*;
- Secretaría de Comunicaciones y Transportes;
- Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo;
- Secretaría de Educación Pública;
- Secretaría de Salud;
- Secretaría de Trabajo y Previsión Social;
- Secretaría de la Reforma Agraria;
- Secretaría de Turismo;
- Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, y
- Procuraduría General de la República.⁵⁷

La Ley del Servicio Profesional de Carrera y la transformación de la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo en la nueva Secretaría de la Función Pública, 2003

En abril de 2003, con la aprobación de la Ley que Crea el Servicio Profesional de Carrera se modificaron nuevamente las atribuciones y el

⁵⁷ Véase Alejandro Carrillo Castro, *200 años...*, *op. cit.*, t. II, vol. 2, anexos, p. 791.

nombre de la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, cuya denominación pasó a ser ahora la de *Secretaría de la Función Pública* (D.O. del 10 de abril de 2003).

La exposición de motivos presentada por los senadores del Partido Acción Nacional dice:

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS
(FRAGMENTOS)

La Ley Federal del Servicio Público Profesional crea la figura de Servidores Públicos de Carrera como un Cuerpo de Funcionarios del Estado Mexicano subordinados al Titular del Poder Ejecutivo Federal en turno, encargados de ejecutar las políticas de éste en el marco de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Este Cuerpo de Funcionarios está administrado por cada una de las dependencias del Poder Ejecutivo, en la persona del Oficial Mayor o equivalente, pero será coordinado por la nueva Secretaría de la Función Pública que complementa en su enfoque y contenido a la actual Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, lo que constituye una visión más profunda que un simple cambio de nombre.

La iniciativa excluye expresamente a los funcionarios públicos de alto nivel que por su condición y facultades, responden más a la orientación y política del gobierno en turno, que a las necesidades técnicas requeridas por el Servicio, por lo que se les excluye expresamente de esta ley al personal que preste sus servicios en la Presidencia de la República, en la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, los Secretarios de Despacho, Jefes de Departamento Administrativo, Subsecretarios, Oficiales Mayores, Titulares de Unidad, Coordinadores Generales y equivalentes, los miembros de las Fuerzas Armadas o personal militarizado oficialmente, personal del *sistema de* Seguridad Pública, personal del Servicio Exterior Mexicano y asimilado a éste, personal Docente de los modelos de educación preescolar, básica, media superior y superior, personal de las ramas médica, paramédica y grupos afines, personal investigador y aquellos que presten sus servicios mediante contrato civil que estén sujetos al pago por honorarios.

Esto permitirá que los primeros niveles jerárquicos de la Administración Pública no estén desligados de la filosofía y propuestas políticas del gobernante en turno permitiendo orientar sus políticas en el sentido comprometido en su campaña electoral y en sus programas. E impide desviaciones en el

Servicio al excluir expresamente a quienes forman parte de *otros servicios de carrera* y a los que son *contratados por honorarios*.

Por otro permite a los Funcionarios Públicos de Carrera concursar con base en sus méritos y en igualdad de oportunidades para los puestos llamados de Enlace hasta Director General Adjunto conforme a las bases que esta misa Ley establece.

Al mismo tiempo crea la figura de Funcionario de Libre Designación que permite a los Secretarios *designar y remover libremente* es decir, sin concurso, a los Directores Generales de las Dependencias, con la restricción de que deben cumplir los perfiles requeridos para el cargo y tener la categoría de Servidores Públicos de Carrera.

Adicionalmente se crea la figura de Gabinete de Apoyo, la cual busca regularizar una situación que se da de facto en la Administración Pública Federal pero que causa distorsiones en su funcionamiento. Al permitir a los funcionarios que ocupen los cargos de más alto nivel en la Administración como Secretarios, Subsecretarios, Oficiales Mayores, Titulares de Unidad y Coordinadores Generales y *equivalentes* poder contar con *grupos de asesores de su confianza* para que ocupen los cargos de secretarios particulares, asesores, secretarías privadas e incluso chóferes y les puedan dar el nivel adecuado en su condición de miembros de un Gabinete de Apoyo, que ocupan temporalmente cargos en la Administración Pública pero que no son servidores de carrera.

En este contexto, la creación de estos Gabinetes de Apoyo se limita a la capacidad presupuestal de la dependencia y a la prohibición expresa de realizar funciones directivas que corresponden por ley a la propia dependencia.

Es fundamental mencionar que esta ley vincula aspectos administrativos de la *administración del personal de carrera* pero de ninguna manera tiene implicación en materia del trabajo, la cual se mantiene en los términos de la legislación aplicable, la cual ni se modifica, ni se adiciona, ni se deroga.

El Servicio Público Profesional se desagrega en siete subsistemas para su funcionamiento a saber;

- a) Planeación y Desarrollo de Capital Humano
- b) Reclutamiento
- c) Selección
- d) Formación
- e) Desarrollo Profesional
- f) Evaluación por Competencias y Resultados
- g) Reubicación y Separación

Artículo segundo. Se reforma la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en sus artículos 26 y 31 fracciones XIX y XXIV; se adiciona el artículo 37 con una fracción VI bis, XVIII bis y XXVII; y se modifican sus fracciones XVIII y XXVI para quedar como sigue:

Artículo 26. Para el despacho de los asuntos del orden administrativo, el Poder Ejecutivo de la Unión contará con las siguientes dependencias:

Secretaría de Gobernación;
Secretaría de Relaciones Exteriores;
Secretaría de la Defensa Nacional;
Secretaría de Marina;
Secretaría de Seguridad Pública;
Secretaría de Hacienda y Crédito Público;
Secretaría de Desarrollo Social;
Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales;
Secretaría de Energía;
Secretaría de Economía;
Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación;
Secretaría de Comunicaciones y Transportes;
Secretaría de la Función Pública;
Secretaría de Educación Pública;
Secretaría de Salud;
Secretaría del Trabajo y Previsión Social;
Secretaría de la Reforma Agraria;
Secretaría de Turismo, y
Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal.

Artículo 31. A la Secretaría de Hacienda y Crédito Público corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

XIX. Coordinar y desarrollar los servicios nacionales de estadística y de información geográfica, así como establecer las normas y procedimientos para su organización, funcionamiento y coordinación;

XXIV. *Ejercer el control presupuestal de los servicios personales* y establecer normas y lineamientos en materia de *control del gasto en ese rubro*, y

Artículo 37. A la Secretaría de la Función Pública corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

VI bis. Dirigir, organizar y operar el Sistema de Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal en los términos de la Ley de la materia, dictando las resoluciones conducentes en los casos de duda sobre la interpretación y alcances de sus normas;

XVIII. Aprobar y registrar las *estructuras orgánicas y ocupacionales de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal* y sus modificaciones; *previo dictamen presupuestal favorable de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público*;

XVIII bis. Establecer normas y lineamientos en materia de *planeación y administración de personal*;

XXVI. Promover las estrategias necesarias para establecer políticas de gobierno electrónico, y

XXVII. Las demás que le encomienden expresamente las leyes y reglamentos.

FELIPE CALDERÓN HINOJOSA
(10./XII/2006-30/XI/2012)

Desaparición de los departamentos administrativos
como dependencias directas del Ejecutivo Federal, 2009

Casi a finales de la gestión del presidente Fox, el Instituto Nacional de Administración Pública, al igual que lo había venido haciendo desde su fundación en 1955, realizó un seminario con la idea de analizar y proponer las reformas de tipo *orgánico y funcional* que podrían ser adoptadas al inicio del siguiente sexenio. Entre dichas reflexiones surgió la cuestión de qué debía hacerse con la figura de los departamentos administrativos creados a partir de 1917, dado que el último de ellos, el Departamento del Distrito Federal, había desaparecido durante la administración del presidente Ernesto Zedillo.⁵⁸

Quizá tomando como base dicha reflexión, la bancada del Partido Verde Ecologista de la Cámara de Diputados, así como la del Partido Acción Nacional, remitieron al Congreso de la Unión sendas

⁵⁸ Véase Carrillo Castro, Alejandro, “Modelos de organización de la administración pública mexicana 1917-2005”, *Revista de Administración Pública*, Instituto Nacional de Administración Pública, núm. 112, octubre de 2006, pp. 61 y 62.

iniciativas para *desaparecer de la* Constitución y la Ley Orgánica *la figura de los* “departamentos administrativos”. La crítica que se hizo en ambas iniciativas a estas dependencias directas del Ejecutivo Federal, que en su momento llegaron a jugar un papel importante dentro de la administración pública centralizada a partir de su aparición en 1917, fue algo simplista y desconocedora de su importante función a lo largo de nueve décadas. La iniciativa resultó algo parecido a ¡una gran lanzada a moro muerto!, pues era fácil prever que no habría gran resistencia a una propuesta conducente a su desaparición formal en el texto de la Constitución vigente, así como en otras normas jurídico-administrativas del orden federal, puesto que, para esa fecha, *ya no existía ningún* “departamento” *de este tipo entre las* dependencias directas del Ejecutivo Federal.⁵⁹

El presidente Calderón no propuso al inicio de su sexenio ninguna modificación a la estructura orgánica del Ejecutivo, pero en septiembre del 2009 envió al Poder Legislativo Federal una iniciativa de reformas a la Ley Orgánica en la que proponía la desaparición de las secretarías de Turismo, de la Reforma Agraria y de la Función Pública, mismas que no fueron aprobadas por el Congreso de la Unión.⁶⁰



⁵⁹ Véase Alejandro Carrillo Castro, *200 años...*, *op. cit.*, t. II, vol. 2, anexos, p. 843.

⁶⁰ *Ibidem*, t. I, vol. I, pp. 284-291 y t. II, vol. 2, anexos, pp. 847-871.

CAPÍTULO IX

SEGUNDA ALTERNANCIA DEL EJECUTIVO EN EL ORDEN FEDERAL

ENRIQUE PEÑA NIETO
(A PARTIR DEL 10./XII/2012)

La elección de Enrique Peña Nieto, candidato del Partido Revolucionario Institucional, como presidente de la República, significó una *segunda alternancia* de partidos políticos dentro del *orden federal*, puesto que en el *orden estatal y municipal* ya se habían venido produciendo este tipo de alternancias desde el sexenio del presidente Carlos Salinas de Gortari.

Desaparición de la Secretaría de Seguridad Pública,
de la Secretaría de la Función Pública y creación de la
Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, 2013

Al principio de su mandato, el presidente Enrique Peña Nieto envió al Congreso de la Unión una iniciativa de reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública, con el propósito de *suprimir* las secretarías de Seguridad Pública y de la Función Pública, dependencias que fueron creadas durante la administración del presidente Vicente Fox.

Las atribuciones correspondientes a la Secretaría de Seguridad Pública fueron absorbidas por la Secretaría de Gobernación en su totalidad, y por lo que toca a las de la Secretaría de la Función Pública,

de acuerdo con los artículos transitorios del decreto de reforma, continuaron temporalmente bajo la responsabilidad de un subsecretario encargado del despacho de dicha dependencia, en tanto se acordaba la creación de un Sistema Nacional de Fiscalización, momento en el cual regresarían a ser responsabilidad de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. También se transformó la anterior Secretaría de la Reforma Agraria en la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, reforma que se volvió posible, política y jurídicamente, en virtud de la modificación del artículo 27 constitucional realizada el 6 de enero de 1992 por iniciativa del presidente Carlos Salinas de Gortari, por la cual se eliminó de nuestra carta magna la obligación de que existiera una dependencia directa del Ejecutivo para encargarse del cumplimiento de *las disposiciones agrarias contenidas en el artículo 27 de la Constitución de Querétaro*, como fue establecido en 1922 por iniciativa del presidente Abelardo L. Rodríguez. Con estas reformas la estructura orgánica del Ejecutivo Federal se redujo entonces a *diecisiete* dependencias.

DIARIO OFICIAL DEL 2 DE ENERO DE 2013

ENRIQUE PEÑA NIETO, Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, a sus habitantes sabed:

QUE EL HONORABLE CONGRESO DE LA UNIÓN, SE HA SERVIDO DIRIGIRME EL SIGUIENTE

DECRETO

EL CONGRESO GENERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, DECRETA :
SE REFORMAN, ADICIONAN Y DEROGAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL

Artículo Único. *Se reforman* los artículos 1o., segundo párrafo; 7o.; 8o.; 10; 13, primer párrafo; 16, primer párrafo; 25; 26; 27; 31, fracciones XII, XIX, XXI, XXIV y XXV; 32, fracciones I, II, IV, V, IX, X, XI, XII, XIII, XIV y XV; 41 y 50; *Se adicionan* los artículos 31, con las fracciones XXII, XXVI, XXVII, XXVIII, XXIX, XXX, XXXI, XXXII, XXXIII y XXXIV; 32, con las fracciones VII y VIII y el 44 y *Se derogan* los artículos 30 Bis; 32, fracciones XIV, XV y XVII; y 37 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, para quedar como sigue:

Artículo 1o... La Oficina de la Presidencia de la República, las Secretarías de Estado y la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, integran la Administración Pública Centralizada.

Artículo 7o. El Presidente de la República podrá convocar, directamente o a través del Secretario de Gobernación, a reuniones de gabinete con los Secretarios de Estado y funcionarios de la Administración Pública Federal que el Presidente determine, a fin de *definir o evaluar la política del Gobierno Federal* en asuntos prioritarios de la administración; cuando las circunstancias políticas, administrativas o estratégicas del gobierno lo ameriten; o para atender asuntos *que sean de la competencia concurrente de varias dependencias o entidades* de la Administración Pública Federal. Estas reuniones serán presididas por el Presidente o, si éste así lo determina, por el Titular de la Secretaría de Gobernación.

El Jefe de la Oficina de la Presidencia de la República podrá ser convocado a las reuniones de gabinete, por acuerdo del Presidente.

Artículo 8o. El Presidente de los Estados Unidos Mexicanos contará con el apoyo directo de la Oficina de la Presidencia de la República para sus tareas y para el seguimiento permanente de las políticas públicas y su evaluación periódica, con el objeto de aportar elementos para la toma de decisiones, sin perjuicio de las atribuciones que ejercen las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal en el ámbito de sus respectivas competencias. El Presidente designará al Jefe de dicha Oficina.

La Oficina de la Presidencia de la República contará con las unidades de apoyo técnico y estructura que el Presidente determine, de acuerdo con el presupuesto asignado a dicha Oficina.

Artículo 10. Las Secretarías de Estado tendrán igual rango y entre ellas no habrá, por lo tanto, preeminencia alguna. Sin perjuicio de lo anterior, por *acuerdo del Presidente de la República*, la Secretaría de Gobernación *coordinará las acciones de la Administración Pública Federal para cumplir sus acuerdos y órdenes*.

Artículo 13. Los reglamentos, decretos y acuerdos expedidos por el Presidente de la República deberán, para su validez y observancia constitucionales, ir *firmados por el Secretario de Estado respectivo* y, cuando se refieran a asuntos de la competencia de dos o más Secretarías, deberán ser refrendados por todos los titulares de las mismas.

Artículo 16. Corresponde originalmente a los titulares de las Secretarías de Estado el trámite y resolución de los asuntos de su competencia, pero para la mejor organización del trabajo *podrán delegar en los funcionarios a que se refiere el artículo 14 de esta Ley, cualesquiera de sus facultades, excepto aquellas que por disposición de ley o del reglamento interior respectivo, deban ser ejercidas precisamente por dichos titulares.*

Artículo 25. Cuando alguna Secretaría de Estado o la Oficina de la Presidencia de la República necesite informes, datos o la cooperación técnica de cualquier otra dependencia para el cumplimiento de sus atribuciones, ésta tendrá la obligación de proporcionarlos, atendiendo en lo correspondiente *a lo que determine la Secretaría de Gobernación.*

Artículo 26. Para el despacho de los asuntos del orden administrativo, el Poder Ejecutivo de la Unión contará con las siguientes dependencias:

Secretaría de Gobernación;
Secretaría de Relaciones Exteriores;
Secretaría de la Defensa Nacional;
Secretaría de Marina;
Secretaría de Hacienda y Crédito Público;
Secretaría de Desarrollo Social;
Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales;
Secretaría de Energía;
Secretaría de Economía;
Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación;
Secretaría de Comunicaciones y Transportes;
Secretaría de Educación Pública;
Secretaría de Salud;
Secretaría del Trabajo y Previsión Social;
Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano;
Secretaría de Turismo, y
Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal.

Artículo 27. A la Secretaría de Gobernación corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

I. *Coordinar*, por acuerdo del Presidente de la República, a los Secretarios de Estado y demás funcionarios de la Administración Pública Federal para

garantizar el cumplimiento de las órdenes y acuerdos del Titular del Ejecutivo Federal. Para tal efecto, convocará *por acuerdo del* Presidente de la República a las *reuniones de gabinete*; acordará con los titulares de las Secretarías de Estado, órganos desconcentrados y entidades paraestatales las acciones necesarias para dicho cumplimiento, y requerirá a los mismos los informes correspondientes;

II. Presentar ante el Congreso de la Unión las iniciativas de ley o decreto del Ejecutivo;

III. Administrar el *Diario Oficial de la Federación* y *publicar las leyes y decretos* del Congreso de la Unión, de alguna de las dos Cámaras o la Comisión Permanente, así como los reglamentos que expida el Presidente de la República, en términos de lo dispuesto en la fracción I del artículo 89 constitucional y el inciso B del artículo 72 constitucional, y las resoluciones y disposiciones que por ley deban publicarse en dicho medio de difusión oficial;

IV. Compilar y sistematizar las leyes, tratados internacionales, reglamentos, decretos, acuerdos y disposiciones federales, estatales y municipales, así como establecer el banco de datos correspondiente, con objeto de proporcionar información a través de los sistemas electrónicos de datos;

V. Intervenir en los nombramientos, aprobaciones, designaciones, destituciones, renunciaciones y jubilaciones de servidores públicos que no se atribuyan expresamente por la ley a otras dependencias del Ejecutivo;

VI. Tramitar lo relativo al ejercicio de las facultades que otorgan al Ejecutivo Federal los artículos 96, 98 y 100 de la Constitución, sobre nombramientos, renunciaciones y licencias de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia y de los Consejeros de la Judicatura Federal;

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

VIII. Conducir, siempre que no esté conferida esta facultad a otra Secretaría, las relaciones del Poder Ejecutivo *con los demás* Poderes de la Unión, con los órganos constitucionales autónomos,⁶⁵ con los gobiernos de las entidades federativas y de los municipios y con las demás autoridades federales y locales, así como rendir las informaciones oficiales del Ejecutivo Federal. Asimismo, conducir, en el ámbito de su competencia, las relaciones políticas del Poder Ejecutivo *con los partidos y agrupaciones políticas nacionales, con las organizaciones sociales, con las asociaciones religiosas* y demás instituciones sociales;

⁶⁵ Nuevamente se menciona aquí la figura de los “órganos constitucionales autónomos”.

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

X. Conducir la política interior que compete al Ejecutivo y no se atribuya expresamente a otra dependencia así como *fomentar el desarrollo político; contribuir al fortalecimiento de las instituciones democráticas; promover la activa participación ciudadana*, salvo en materia electoral; favorecer las condiciones que permitan la construcción de acuerdos políticos y consensos sociales para que, en los términos de la Constitución y de las leyes, se mantengan las condiciones de unidad nacional, cohesión social, fortalecimiento de las instituciones de gobierno y gobernabilidad democrática;

XI. *Vigilar el cumplimiento de los preceptos constitucionales por parte de las autoridades del país; coordinar en vinculación con las organizaciones de la sociedad civil, trabajos y tareas de promoción y defensa de los derechos humanos* y dar seguimiento a la atención de las recomendaciones que emitan los organismos competentes en dicha materia; así como dictar las medidas administrativas necesarias para tal efecto;

XII. Formular y ejecutar las políticas, programas y acciones tendientes a *garantizar la seguridad pública* de la Nación y de sus habitantes; proponer al Ejecutivo Federal la *política criminal* y las medidas que garanticen la congruencia de ésta entre las dependencias de la Administración Pública Federal; comparecer cada seis meses ante las comisiones de Gobernación y de Seguridad Pública del Senado para presentar la política criminal y darle seguimiento cuando ésta se apruebe o se modifique; coadyuvar a la prevención del delito; ejercer el mando sobre la fuerza pública para proteger a la población ante todo tipo de amenazas y riesgos, con plena sujeción a los derechos humanos y libertades fundamentales; salvaguardar la integridad y los derechos de las personas; así como preservar las libertades, el orden y la paz públicos;

XIII. Presidir el Consejo Nacional de Seguridad Pública en ausencia del Presidente de la República;

XIII bis. Proponer acciones tendientes a asegurar la coordinación entre la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios *en el ámbito del Sistema Nacional de Seguridad Pública*; proponer al Consejo Nacional de Seguridad Pública las políticas y lineamientos en materia de *Carrera Policial, el Programa Rector para la Profesionalización Policial*, los criterios para establecer academias e institutos para ello, el desarrollo de programas de coordinación académica y los lineamientos para la aplicación de los procedimientos en materia del régimen disciplinario policial; participar, de acuerdo con la ley de la materia, de planes y programas de Profesionalización para las

Instituciones Policiales; y coordinar las acciones para la vigilancia y protección de las Instalaciones Estratégicas, en términos de ley;

XIV. Presidir la Conferencia Nacional de Secretarios de Seguridad Pública, nombrar y remover a su Secretario Técnico y designar tanto a quien presidirá, como a quien fungirá como Secretario Técnico de la Conferencia Nacional del Sistema Penitenciario, en el marco del Sistema Nacional de Seguridad Pública;

XV. Organizar, dirigir y supervisar bajo su adscripción a la Policía Federal, garantizar el desempeño honesto de su personal y aplicar su régimen disciplinario, con el objeto de salvaguardar la integridad y el patrimonio de las personas y prevenir la comisión de delitos del orden federal;

XVI. Proponer al Presidente de la República el nombramiento del Comisionado Nacional de Seguridad y del Secretario Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, en los términos que establece el párrafo final de este artículo;

XVII. Proponer en el seno del Consejo Nacional de Seguridad Pública, políticas, acciones y estrategias de coordinación en materia de prevención del delito y política criminal para todo el territorio nacional; y efectuar, en coordinación con la Procuraduría General de la República, estudios sobre los actos delictivos no denunciados e incorporar esta variable en el diseño de las políticas en materia de prevención del delito;

XVIII. *Auxiliar a las autoridades federales, estatales, municipales y del Distrito Federal competentes, que soliciten apoyo en el marco del Sistema Nacional de Seguridad Pública, en la protección de la integridad física de las personas y la preservación de sus bienes;* reforzar, cuando así lo soliciten, la tarea policial y de seguridad de los municipios y localidades rurales y urbanas que lo requieran, intervenir ante situaciones de peligro cuando se vean amenazados por aquellas que impliquen violencia o riesgo inminente; promover la celebración de convenios entre las autoridades federales, y de éstas, con las estatales, municipales y del Distrito Federal competentes, en aras de lograr la efectiva coordinación y funcionamiento del Sistema Nacional de Seguridad Pública y el combate a la delincuencia; así como establecer acuerdos de colaboración con instituciones similares, en los términos de los tratados internacionales, conforme a la legislación;

XIX. Auxiliar al Poder Judicial de la Federación y a la Procuraduría General de la República, cuando así lo requieran, para el debido ejercicio de sus funciones, así como a otras dependencias, órganos de gobierno, entidades federativas y municipios; y cuando así lo requiera, a la Procuraduría General de la República en la investigación y persecución de los delitos, en cuyo caso

los cuerpos de policía que actúen en su auxilio estarán bajo el mando y conducción del Ministerio Público; y disponer de la fuerza pública en términos de las disposiciones legales aplicables;

XX. Proponer al Consejo Nacional de Seguridad Pública el desarrollo de políticas orientadas a prevenir el delito y reconstituir el tejido social de las comunidades afectadas por fenómenos de delincuencia recurrente o generalizada, y aplicarlas en coordinación con las autoridades competentes federales, estatales y municipales; fomentar la participación ciudadana en la formulación de planes y programas de prevención en materia de delitos federales y, por conducto del Sistema Nacional de Seguridad Pública, en los delitos del fuero común; promover y facilitar la participación social para el desarrollo de actividades de vigilancia sobre el ejercicio de sus atribuciones en materia de seguridad pública; y atender de manera expedita las denuncias y quejas ciudadanas con relación al ejercicio de estas atribuciones;

XXI. Participar en la atención integral a víctimas y coadyuvar en la celebración de acuerdos de colaboración con otras instituciones del sector público y privado para el mejor cumplimiento de esta atribución;

XXII. Diseñar, actualizar y publicar una página electrónica específica en la cual se registren los datos generales de las mujeres y niñas que sean reportadas como desaparecidas en todo el país. La información deberá ser pública y permitir que la población en general pueda aportar información sobre el paradero de las mujeres y niñas desaparecidas. Esta página deberá actualizarse de forma permanente;

XXIII. *Ejecutar las penas por delitos del orden federal y administrar* el sistema penitenciario federal y de justicia para adolescentes, en términos de la política especial correspondiente y con estricto apego a los derechos humanos; así como organizar y dirigir las actividades de apoyo a liberados;

XXIV. Participar, conforme a los tratados respectivos, en el traslado de los reos a que se refiere el párrafo séptimo del artículo 18 constitucional;

XXV. Impulsar a través de su titular, en calidad de Secretario Ejecutivo del Consejo de Seguridad Nacional, la efectiva coordinación de éste, así como la celebración de convenios y bases de colaboración que dicho Consejo acuerde;

XXVI. Establecer y operar un sistema de investigación e información, que contribuya a preservar la integridad, estabilidad y permanencia del Estado mexicano así como contribuir en lo que corresponda al Ejecutivo de la Unión, a dar sustento a la unidad nacional, a preservar la cohesión social y a fortalecer las instituciones de gobierno;

XXVII. Coordinar, operar e impulsar la mejora continua del sistema de información, reportes y registro de datos en materia criminal; desarrollar las políticas, normas y sistemas para el debido suministro permanente e intercambio de información en materia de seguridad pública entre las autoridades competentes; y establecer un sistema destinado a obtener, analizar, estudiar y procesar información para la prevención de delitos, mediante métodos que garanticen el estricto respeto a los derechos humanos;

XXVIII. Establecer mecanismos e instancias para la coordinación integral de las tareas y cuerpos de seguridad pública y policial, así como para el análisis y sistematización integral de la investigación e información de seguridad pública y de seguridad nacional en el marco del Sistema Nacional de Seguridad Pública;

XXIX. Coordinar y establecer mecanismos para contar oportunamente con la información de seguridad pública y nacional, así como del ámbito criminal y preventivo que esta Secretaría requiera de dependencias y organismos competentes en dichas materias, para el adecuado cumplimiento de las atribuciones que las leyes le establecen;

XXX. Informar al Poder Legislativo Federal sobre los asuntos de su competencia en materia de *seguridad nacional*, a través de comparecencia de su titular cada seis meses ante la Comisión Bicameral prevista en el artículo 56 de la Ley de Seguridad Nacional;

XXXI. Otorgar las autorizaciones a empresas que presten servicios privados de seguridad en dos o más entidades federativas, supervisar su funcionamiento e informar periódicamente al Sistema Nacional de Seguridad Pública sobre el ejercicio de esta atribución;

XXXII. Conducir y poner en ejecución, en coordinación con las autoridades de los gobiernos de los estados, del Distrito Federal, con los gobiernos municipales, y con las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, las políticas y programas de *protección civil* del Ejecutivo, en el marco del Sistema Nacional de Protección Civil, para la prevención, auxilio, recuperación y apoyo a la población en situaciones de desastre y concertar con instituciones y organismos de los sectores privado y social, las acciones conducentes al mismo objetivo;

XXXIII. Formular y dirigir la *política migratoria*, así como vigilar las fronteras del país y los puntos de entrada al mismo por tierra, mar o aire, garantizando en términos de ley la libertad de tránsito, en coordinación con las demás autoridades competentes;

XXXIV. Tramitar lo relativo a la aplicación del artículo 33 de la Constitución;

XXXV. Administrar las islas de jurisdicción federal, salvo aquellas cuya administración corresponda, por disposición de la ley, a otra dependencia o entidad de la Administración Pública Federal. En las islas a que se refiere esta fracción, regirán las leyes federales y los tratados; serán competentes para conocer de las controversias que en ellas se susciten los tribunales federales con mayor cercanía geográfica;

XXXVI. Formular y conducir la política de población, salvo lo relativo a colonización, asentamientos humanos y turismo, así como manejar el servicio nacional de identificación personal, en términos de las leyes aplicables;

XXXVII. Vigilar el cumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales en materia de culto público, iglesias, agrupaciones y asociaciones religiosas;

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

XXXIX. Formular, regular y conducir la *política de comunicación social del* Gobierno Federal y las relaciones con los medios masivos de información, así como orientar, autorizar, coordinar, supervisar y evaluar los programas de comunicación social de las dependencias del Sector Público Federal;

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

XLI. Impulsar las políticas públicas y dar seguimiento a los programas que refuercen la inclusión social y la igualdad, mediante estrategias y acciones que contribuyan a prevenir y eliminar la discriminación;

XLII. Fijar el calendario oficial; y

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

En el ejercicio de las facultades a que se refieren las fracciones XII, XIII Bis, XIV, XV, XVII, XVIII, XIX, XX, XXI, XXII, XXIII, XXIV, XXVII, XXVIII, XXIX y XXXI de este artículo, el Secretario de Gobernación se auxiliará del Comisionado Nacional de Seguridad, sin perjuicio de ejercer directamente dichas facultades.

El Comisionado Nacional de Seguridad y el Secretario Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública serán nombrados por el Titular del Poder Ejecutivo Federal *con la ratificación del* Senado de la República.

Artículo 30 Bis. (Se deroga) [era el que hacía referencia a las atribuciones de la Secretaría de Seguridad Pública que desaparece].

Artículo 31... [corresponde a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público].

XII. Organizar y dirigir los servicios aduanales y de inspección;

XIII. a XVIII...

XIX. Coordinar la evaluación que permita conocer los *resultados de la aplicación de los recursos públicos federales*, así como concertar con las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal la validación de los *indicadores estratégicos*, en los términos de las disposiciones aplicables;

XXI. Coordinar el desarrollo administrativo integral en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, y emitir las normas para que los recursos humanos y patrimoniales y los procedimientos técnicos de la misma, sean aprovechados y aplicados, respectivamente, *con criterios de eficiencia y simplificación administrativa*;

XXII. Emitir políticas, normas, lineamientos y procedimientos en *materia de adquisiciones, arrendamientos, servicios y obras públicas y servicios relacionados con las mismas de la Administración Pública Federal*; emitir y en su caso opinar sobre las normas relacionadas con la *desincorporación de activos; administrar el sistema* COMPRANET, llevar los procedimientos de conciliación en dichas materias, en términos de las disposiciones respectivas y aplicar la Ley de Firma Electrónica Avanzada;

XXIV. Conducir las políticas, establecer las normas y emitir las autorizaciones y criterios correspondientes en materia de *planeación y administración de recursos humanos, contratación y remuneraciones del personal*, Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, *estructuras orgánicas y ocupacionales, y ejercer el control presupuestario de los servicios personales*, con las respectivas normas de control de gasto en ese rubro;

XXV. Llevar y normar el *registro de servidores públicos de la Administración Pública Federal*, incluyendo sus declaraciones patrimoniales y su seguimiento, así como la información sobre las sanciones administrativas que, en su caso, les hayan sido impuestas, en los términos de los ordenamientos aplicables;

XXVI. Determinar los perfiles que deberán cubrir los titulares y personal de las auditorías preventivas de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como las disposiciones generales para su organización, funcionamiento y régimen disciplinario; señalar los órganos desconcentrados o entes similares que se consideren que deban contar en forma directa con unidades de auditoría preventiva, o determinar los órganos desconcentrados y entidades paraestatales que por su dimensión puedan ser auditados por la unidad de auditoría preventiva de su sector correspondiente;

XXVII. Coordinar y supervisar el sistema de control gubernamental, establecer las bases generales para la realización de auditorías internas, transversales y externas, y expedir las normas que regulen los instrumentos y procedimientos en dichas materias en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal;

XXVIII. Designar a los *comisarios* de las entidades de la Administración Pública Federal, así como normar sus atribuciones y desempeño;

XXIX. Conducir la *política inmobiliaria de la Administración Pública Federal*, salvo por lo que se refiere a las playas, zona federal marítimo terrestre, terrenos ganados al mar o cualquier depósito de aguas marítimas y demás zonas federales; administrar los inmuebles de propiedad federal cuando no estén asignados a alguna dependencia o entidad, así como llevar el registro público de la propiedad inmobiliaria federal y el inventario general correspondiente;

XXX. Regular la adquisición, arrendamiento, enajenación, destino o afectación de los *bienes inmuebles* de la Administración Pública Federal y, en su caso, representar el interés de la Federación; expedir las normas y procedimientos para la formulación de inventarios, para la realización y actualización de los avalúos sobre dichos bienes, así como expedir normas técnicas, autorizar y, en su caso, proyectar, construir, rehabilitar, conservar o administrar, directamente o a través de terceros, los edificios públicos y, en general, los bienes inmuebles de la Federación;

XXXI. Coordinar políticas de desarrollo de *indicadores* por dependencia y entidad que estimulen el desempeño y cumplimiento de resultados de los órganos y servidores públicos de la Administración Pública Federal;

XXXII. Emitir normas, lineamientos y manuales que integren disposiciones y criterios que impulsen la *simplificación administrativa*;

XXXIII. Reivindicar los bienes propiedad de la Nación, en los términos de las disposiciones aplicables; y

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

Artículo 32... [a la Secretaría de Desarrollo Social corresponde:]

I. Fortalecer el desarrollo, la inclusión y la cohesión social en el país mediante la instrumentación, coordinación y seguimiento, en términos de ley y con los organismos respectivos, de las políticas siguientes:

- a) *Combate efectivo a la pobreza*;
- b) *Atención específica a las necesidades de los sectores sociales más desprotegidos*, en especial de los pobladores de las zonas áridas de las áreas rurales, así como de los colonos y marginados de las áreas urbanas; y

c) *Atención a los derechos de la niñez; de la juventud; de los adultos mayores, y de las personas con discapacidad;*

II. Formular, conducir y evaluar la *política general de desarrollo social para el combate efectivo a la pobreza;*

IV. Fomentar las actividades realizadas por *organizaciones de la sociedad civil;*

V. Evaluar la aplicación de las transferencias de fondos a entidades federativas y municipios, y de los sectores social y privado, que se deriven de las acciones e inversiones convenidas en los términos de este artículo;

VII. Impulsar políticas y dar seguimiento a los programas de inclusión social y protección de los derechos de niñas, niños y adolescentes, en coordinación con las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como de los *diferentes niveles de gobierno;*

VIII. Elaborar políticas públicas y dar seguimiento a los programas de apoyo e inclusión de los jóvenes a la vida social participativa y productiva;

IX. Impulsar las políticas públicas y dar seguimiento a los programas de inclusión y atención de los adultos mayores y sus derechos;

X. Fomentar las políticas públicas y dar seguimiento a los programas que garanticen la plenitud de los derechos de las personas con discapacidad;

XI. Impulsar a través del Sistema Nacional de Asistencia Social Pública y Privada políticas públicas en materia de asistencia social e integración familiar, en coordinación con el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia;

XII. Promover la construcción de obras de infraestructura y equipamiento para fortalecer el desarrollo e inclusión social, en coordinación con los gobiernos de las entidades federativas y municipales y con la participación de los sectores social y privado;

XIII. Asegurar la adecuada distribución, comercialización y abastecimiento de los productos de consumo básico de la población de escasos recursos, con la intervención que corresponde a la Secretaría de Economía así como a la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación; bajo principios que eviten el uso o aprovechamiento indebido y ajenos a los objetivos institucionales;

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

Artículo 37. (Se deroga) [en éste se hacía referencia a las atribuciones de la Secretaría de la Función Pública, cuya desaparición se acordó en esa fecha].

Artículo 41. A la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

I. Impulsar, en coordinación con las autoridades estatales y municipales, la planeación y el ordenamiento del territorio nacional para su máximo aprovechamiento, con la formulación de políticas que armonicen:

- a) El crecimiento o surgimiento de asentamientos humanos y centros de población;
- b) La regularización de la propiedad agraria y sus diversas figuras que la ley respectiva reconoce en los ejidos, las parcelas, las tierras ejidales y comunales, la pequeña propiedad agrícola, ganadera y forestal, los terrenos baldíos y nacionales, y los terrenos que sean propiedad de asociaciones de usuarios y de otras figuras asociativas con fines productivos;
- c) El desarrollo urbano con criterios uniformes respecto de la planeación, control y crecimiento con calidad de las ciudades y zonas metropolitanas del país, además de los centros de población en general, así como su respectiva infraestructura de comunicaciones y de servicios;
- d) La planeación habitacional y del desarrollo de vivienda; y
- e) El aprovechamiento de las ventajas productivas de las diversas regiones del país;

II. Aplicar los preceptos agrarios del artículo 27 constitucional, así como las leyes agrarias y sus reglamentos, en lo que no corresponda a otras dependencias, entidades u otras autoridades en la materia;

III. Administrar el Registro Agrario Nacional;

IV. Conducir los mecanismos de concertación con las organizaciones campesinas;

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

VI. Resolver las cuestiones relacionadas con los problemas de los núcleos de población ejidal y de bienes comunales, en lo que no corresponda a otras dependencias o entidades, con la participación de las autoridades estatales y municipales;

VII. Cooperar con las autoridades competentes a la eficaz realización de los programas de conservación de tierras y aguas en los ejidos y comunidades;

VIII. Ejecutar las resoluciones y acuerdos que dicte el Presidente de la República *en materia agraria*, en términos de la legislación aplicable;

IX. Administrar los terrenos baldíos y nacionales y las demasías, así como establecer los planes y programas para su óptimo aprovechamiento;

X. Planear y proyectar la adecuada distribución de la población y la ordenación territorial de los centros de población, ciudades y zonas metropolitanas, bajo criterios de desarrollo sustentable, conjuntamente con las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal competentes, y coordinar las acciones que el Ejecutivo Federal convenga con los gobiernos de las entidades federativas y municipales para la realización de acciones en esta materia, con la participación de los sectores social y privado;

XI. Prever a nivel nacional las necesidades de tierra para desarrollo urbano y vivienda, considerando la disponibilidad de agua determinada por la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales y regular, en coordinación con los gobiernos de las entidades federativas y municipales, los mecanismos para satisfacer dichas necesidades;

XII. Elaborar, apoyar y ejecutar programas para satisfacer las necesidades de suelo urbano y el establecimiento de provisiones y reservas territoriales para el adecuado desarrollo de los centros de población, en coordinación con las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal correspondientes y los gobiernos de las entidades federativas y municipales, y con la participación de los diversos grupos sociales;

XIII. Promover y concertar programas de vivienda y de desarrollo urbano y metropolitano, y apoyar su ejecución, con la participación de los gobiernos de las entidades federativas y municipales, así como de los sectores social y privado, a efecto de que el desarrollo nacional en la materia se oriente hacia una planeación sustentable y de integración;

XIV. Fomentar la organización de sociedades cooperativas de vivienda y materiales de construcción, en coordinación con las Secretarías del Trabajo y Previsión Social y de Economía;

XV. Planear, diseñar, promover, apoyar y evaluar mecanismos de financiamiento para el desarrollo regional y urbano, así como para la vivienda, con la participación de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal correspondientes, de los gobiernos de las entidades federativas y municipales, de las instituciones de crédito y de los diversos grupos sociales;

XVI. Apoyar los programas de modernización de los registros públicos de propiedad;

XVII. Facilitar las acciones de coordinación de los entes públicos responsables de la planeación urbana y metropolitana en las entidades federativas y municipios cuando así lo convengan;

XVIII. Proyectar y coordinar, con la participación que corresponda a los gobiernos de las entidades federativas y municipales, la planeación regional del desarrollo;

XIX. Elaborar los programas regionales y especiales que le señale el Ejecutivo Federal, tomando en cuenta las propuestas que para el efecto realicen las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y los gobiernos de las entidades federativas y municipales, así como autorizar las acciones e inversiones convenidas en el marco de lo dispuesto en la fracción que antecede, *en coordinación con la* Secretaría de Hacienda y Crédito Público;

XX. Promover la construcción de obras de infraestructura y equipamiento para el desarrollo regional y urbano, en coordinación con los gobiernos estatales y municipales y con la participación de los sectores social y privado;

XXI. Aportar diagnósticos y estudios al Consejo Nacional de Población en materia de crecimiento demográfico y su impacto en el ámbito territorial;

XXII. Ejercitar el derecho de expropiación por causa de utilidad pública en aquellos casos no encomendados a otra dependencia; y

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

Artículo 44. Los titulares de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal serán responsables de mantener el *control interno y de gestión* de la dependencia o entidad que encabecen, con el apoyo de unidades de auditoría preventiva. Los propios titulares tendrán la obligación de nombrar a los auditores preventivos de su respectiva dependencia y entidad, con base en los perfiles que establezca la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, para apoyar la política de control interno y la toma de decisiones relativas al cumplimiento de los objetivos y políticas institucionales, al óptimo desempeño de servidores públicos y órganos, a la modernización continua y desarrollo eficiente de la gestión administrativa y al correcto manejo de los recursos públicos.

Las unidades de auditoría preventiva se regirán por las leyes y disposiciones sobre adquisiciones, obra pública, presupuesto, contabilidad, fiscalización superior, procedimiento administrativo, transparencia y acceso a la información, responsabilidades, combate a la corrupción y otras afines a la materia, y por las disposiciones generales que emita la Secretaría de Hacienda y Crédito Público respecto de dichos asuntos, sobre la organización, funcionamiento y supervisión de *los sistemas de control interno*, además de las *de auditoría preventiva, mejora de gestión en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal* y presentación de informes por parte de dichas unidades. Las unidades de auditoría preventiva formarán parte del sistema nacional de

fiscalización, e incorporarán en su ejercicio las normas técnicas y códigos de ética, de conformidad con las mejores prácticas, que considere el referido sistema.

Las *unidades de auditoría preventiva* de cada dependencia y entidad formularán en el mes de noviembre su plan anual de trabajo y de auditorías.

En los meses de mayo y noviembre entregarán informes tanto al titular de la dependencia o entidad de que se trate, así como a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, sobre hallazgos en la gestión y recomendaciones en relación con las acciones correctivas, preventivas y oportunidades de mejora respecto de la calidad y eficiencia de los distintos procesos internos y ejecución de los programas, así como sobre la eficiencia y eficacia en la administración de los recursos humanos, materiales y financieros y de los servicios generales, además de los correspondientes a la situación de desempeño y el ejercicio del gasto; y en su caso, sobre la relación de los procedimientos abiertos por causas disciplinarias, de presunta responsabilidad administrativa y de sanciones aplicadas por la propia unidad de auditoría preventiva, así como de las denuncias presentadas ante la autoridad competente por actos de corrupción. Con base en dichos informes, tanto las dependencias y entidades, así como la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, formularán las recomendaciones pertinentes para mejora de la gestión.

Los titulares de las dependencias y entidades encabezarán comités de control y desempeño institucional para el seguimiento y evaluación general de la gestión, conforme a las disposiciones que establezca la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Artículo 50. Las relaciones entre el Ejecutivo Federal y las entidades paraestatales, para fines de congruencia global de la Administración Pública Paraestatal, con el sistema nacional de planeación y con los lineamientos generales en materia de *gasto, financiamiento y evaluación*, se llevarán a cabo en la forma y términos que dispongan las leyes, *por conducto de la* Secretaría de Hacienda y Crédito Público, sin perjuicio de las atribuciones que competen a la dependencia coordinadora del sector correspondiente.

TRANSITORIOS

Primero. El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el *Diario Oficial de la Federación*.

Segundo. Las modificaciones previstas en el presente Decreto para los artículos 26, 31, 37, 44, y 50 de esta Ley exclusivamente por lo que se refiere a la *desaparición y transferencia de las atribuciones de la* Secretaría de la Función Pública, entrarán en vigor en la fecha en que el órgano constitucional au-

tónomo que se propone crear en materia *anticorrupción* entre en funciones, conforme a las disposiciones constitucionales y legales que le den existencia jurídica.

Al expedir los ordenamientos reglamentarios de la reforma constitucional correspondiente, el Congreso de la Unión revisará que el *control interno y el sistema integral de control y evaluación gubernamental* sean congruentes con las atribuciones que le sean conferidas a dicho órgano y compatibles con las bases y principios del Sistema Nacional de Fiscalización, para lo cual realizará las reformas legales a que haya lugar.

Entre tanto se expiden y entran en vigor las disposiciones a que se refiere este artículo, la Secretaría de la Función Pública *continuará ejerciendo sus atribuciones conforme a los ordenamientos vigentes al momento de expedición de este Decreto*.

Tercero. El Titular del Poder Ejecutivo Federal deberá expedir la reforma a los reglamentos interiores de las Secretarías de Estado afectadas por el presente Decreto, así como de la Oficina de la Presidencia de la República, en un plazo no mayor a noventa días naturales, contados a partir de la entrada en vigor del presente Decreto.

Cuarto. Los recursos humanos, financieros y materiales con que cuenten las unidades administrativas de las dependencias cuyas *funciones cambian por este Decreto a otras Secretarías de Estado*, se transferirán a éstas, a fin de apoyar el cumplimiento de los programas y metas que les corresponden.

Los oficiales mayores de las dependencias a que se refiere el presente Decreto serán responsables del proceso de transferencia de los recursos mencionados, por lo que proveerán y acordarán lo necesario para dar cumplimiento al presente Decreto, así como de la elaboración de la información necesaria para la integración de la Cuenta Pública en el ámbito de su competencia.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público podrá dictar los lineamientos y disposiciones de carácter general que estime necesarios para la *transferencia de los recursos humanos, financieros y materiales y la debida ejecución de lo dispuesto en este artículo*.

Quinto. Los derechos laborales del personal que, en virtud de lo dispuesto en el presente Decreto, pase de una dependencia a otra, se respetarán conforme a la ley.

Las menciones contenidas en otras leyes, reglamentos y en general en cualquier disposición, respecto de las Secretarías cuyas funciones *se reforman* por virtud de este Decreto, se entenderán referidas a las dependencias que, respectivamente, adquieren tales funciones. *Respecto de las atribuciones de la Secretaría de la Función Pública, será la Secretaría de Hacienda y Crédito*

Público la que determine, en su caso, si las mismas corresponden a esta última dependencia o a las unidades de auditoría preventiva.

Sexto. Los programas aprobados en el Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2012 continuarán siendo ejecutados hasta el final de dicho ejercicio por las dependencias que hayan mantenido o a las que *les hayan sido transferidas las atribuciones y unidades administrativas relacionadas con dichos programas.*

Séptimo. Los titulares de las dependencias a que se refiere el presente Decreto deberán someter a consideración del Ejecutivo Federal los proyectos de reforma a los respectivos reglamentos interiores, dentro de los noventa días siguientes a la entrada en vigor del presente Decreto.

Octavo. Las facultades con que cuentan las unidades administrativas que, por virtud del presente Decreto, pasan a *formar parte de otras dependencias, continuarán vigentes en términos de los reglamentos interiores que las rigen, hasta en tanto sean emitidos los nuevos reglamentos interiores.*

Los órganos administrativos desconcentrados y las entidades paraestatales de las Secretarías cuyas atribuciones *hayan sido transferidas a otras por virtud del presente* Decreto, estarán adscritos a estas últimas *a partir de la entrada en vigor de este último.* Lo anterior será igualmente aplicable tanto para aquellos *organismos desconcentrados o entidades paraestatales* cuya adscripción se señale por ley, como para aquellos cuya adscripción se señale actualmente por decreto o reglamento, y que por la naturaleza de sus atribuciones se derive su readscripción a la nueva dependencia de que se trate.

El Titular del Poder Ejecutivo de la Unión expedirá las modificaciones a los reglamentos interiores de las Secretarías afectadas por el presente Decreto, a efecto de considerar la readscripción de órganos desconcentrados y entidades paraestatales, según corresponda.

Las dependencias *reformadas* en virtud del presente Decreto integrarán los diversos consejos, comisiones intersecretariales y órganos directivos contemplados en las leyes, en función de sus nuevas atribuciones. En su caso, resolverá la Secretaría de Gobernación.

Noveno. Los asuntos que se encuentren en trámite a la entrada en vigor del presente Decreto continuarán su despacho por las unidades administrativas responsables de los mismos, conforme a las disposiciones jurídicas aplicables.

Décimo. La Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano será la *dependencia que continuará atendiendo los asuntos pendientes de la materia agraria*, en términos de lo establecido por el artículo tercero transitorio del Decreto por el que *se reforma el artículo 27 de la Constitución Política de los*

Estados Unidos Mexicanos, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* del 6 de enero de 1992.

Décimo Primero. La Secretaría de Gobernación resolverá sobre los aspectos de adscripciones, integraciones de órganos y definición de competencias no previstos en el presente régimen transitorio. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público resolverá sobre los aspectos administrativos no contemplados en el régimen mencionado.

Décimo Segundo. El Congreso de la Unión expedirá la legislación sobre el uso legítimo de la fuerza en un plazo no mayor de seis meses a partir de la entrada en vigor del presente Decreto.

Reformas a la Constitución para transformar a la Procuraduría General de la República en Fiscalía General de la República, 2014

Con las reformas a la Constitución publicadas en el *Diario Oficial* del 10 de febrero del 2014, se plantea la transformación de la Procuraduría General de la República en Fiscalía General de la República, ya como un órgano constitucional autónomo, a partir del 2020.⁶⁶

Creación de la Secretaría de Cultura, 2015

En diciembre del 2015, el presidente Enrique Peña Nieto envió al Congreso de la Unión una iniciativa para crear la Secretaría de Cultura, desprendiendo sus funciones de la Secretaría de Educación Pública, aumentándose con ello a *dieciocho* el número de dependencias directas del Ejecutivo Federal:

ENRIQUE PEÑA NIETO, Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, a sus habitantes sabed:

QUE EL HONORABLE CONGRESO DE LA UNIÓN, SE HA SERVIDO DIRIGIRME EL SIGUIENTE

DECRETO

EL CONGRESO GENERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, DECRETA:
SE REFORMAN, ADICIONAN Y DEROGAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY ORGÁ-

⁶⁶ Artículo 19 transitorio del decreto de reforma.

NICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL, ASÍ COMO DE OTRAS LEYES PARA CREAR LA SECRETARÍA DE CULTURA

Artículo primero. Se reforman los artículos 26; 38, fracciones II, IX, XX-VIII, XXIX y XXX Bis; se ADICIONA el artículo 41 Bis, y se DEROGAN las fracciones X, XII, XIV, XVII, XVIII, XIX, XX, XXI y XXII del artículo 38 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, para quedar como sigue:

Artículo 26. Para el despacho de los asuntos del orden administrativo, el Poder Ejecutivo de la Unión contará con las siguientes dependencias:

Secretaría de Gobernación;
Secretaría de Relaciones Exteriores;
Secretaría de la Defensa Nacional;
Secretaría de Marina;
Secretaría de Hacienda y Crédito Público;
Secretaría de Desarrollo Social;
Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales;
Secretaría de Energía;
Secretaría de Economía;
Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación;
Secretaría de Comunicaciones y Transportes;
Secretaría de Educación Pública;
Secretaría de Salud;
Secretaría del Trabajo y Previsión Social;
Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano;
Secretaría de Cultura;
Secretaría de Turismo, y
Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal.

Artículo 38... [a la Secretaría de Educación Pública corresponde]

II. Organizar y desarrollar la educación artística, en coordinación con la Secretaría de Cultura, que se imparta en las escuelas e institutos oficiales, incorporados o reconocidos para la enseñanza y difusión de las bellas artes y de las artes populares;

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

XXVIII. Orientar las *actividades recreativas y deportivas* que realice el sector público federal;

XXIX. Establecer los *criterios educativos* en la producción cinematográfica, de radio y televisión y en la industria editorial;

XXX Bis. Promover la producción cinematográfica, de radio y televisión y de la industria editorial, con apego a lo dispuesto por el artículo 3o. constitucional *cuando se trate de cuestiones educativas y dirigir y coordinar la administración de las estaciones radiodifusoras y televisoras pertenecientes al Ejecutivo Federal*, con exclusión de las que dependan de otras Secretarías de Estado. Aquellas estaciones de radio que incorporen en su programación *contenido cultural* deberán tomar en consideración las directrices que en esta materia le proponga la Secretaría de Cultura, y

Artículo 41 Bis. A la Secretaría de Cultura corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

I. Elaborar y conducir la política nacional en materia de cultura con la participación que corresponda a otras dependencias y entidades de la Administración Pública Federal;

II. Conservar, proteger y mantener los monumentos arqueológicos, históricos y artísticos que conforman el patrimonio cultural de la Nación;

III. Conducir la elaboración del Programa Nacional de Cultura, de conformidad con las disposiciones jurídicas aplicables, así como su implementación y evaluación;

IV. Coordinar, conforme a las disposiciones jurídicas aplicables, las acciones que realizan las unidades administrativas e instituciones públicas pertenecientes a la Administración Pública Federal centralizada y paraestatal en materias de:

- a) Investigación científica sobre Antropología e Historia relacionada principalmente con la población del país y con la conservación y restauración del patrimonio cultural, arqueológico e histórico, así como el paleontológico; la protección, conservación, restauración y recuperación de ese patrimonio y la promoción y difusión de dichas materias, y
- b) Cultivo, fomento, estímulo, creación, educación profesional, artística y literaria, investigación y difusión de las bellas artes en las ramas de la música, las artes plásticas, las artes dramáticas y la danza, las bellas letras en todos sus géneros y la arquitectura;

V. Organizar y administrar bibliotecas públicas y museos, exposiciones artísticas, congresos y otros eventos de interés cultural;

VI. Proponer programas de educación artística a la Secretaría de Educación Pública, que se impartan en las escuelas e institutos oficiales, incorporados o reconocidos para la enseñanza y difusión de las bellas artes y de las artes populares;

VII. Diseñar estrategias, mecanismos e instrumentos, así como fomentar la elaboración de programas, proyectos y acciones para promover y difundir la cultura, la historia y las artes, así como impulsar la formación de nuevos públicos, en un marco de participación corresponsable de los sectores público, social y privado;

VIII. Promover los medios para la difusión y desarrollo de la cultura, atendiendo la diversidad cultural en todas sus manifestaciones y expresiones;

IX. Planear, dirigir y coordinar las tareas relacionadas con las lenguas indígenas, así como fomentar su conservación;

X. Promover e impulsar la investigación, conservación y promoción de la historia, las tradiciones y el arte popular;

XI. Fomentar las relaciones de *orden cultural* con otros países; facilitar la celebración de convenios de intercambio de educandos en las especialidades de las artes y la cultura universal; y definir la proyección de la cultura mexicana en el ámbito internacional, tanto bilateral como multilateral, con la colaboración de la Secretaría de Relaciones Exteriores;

XII. Promover la producción cinematográfica, de radio y televisión y en la industria editorial *temas de interés cultural y artístico* y de aquellas tendientes al *mejoramiento cultural* y la propiedad del idioma nacional, así como diseñar, promover y proponer *directrices culturales y artísticas* en dichas producciones;

XIII. Dirigir y coordinar la administración de las estaciones radiodifusoras y televisoras pertenecientes al Ejecutivo Federal, que transmitan programación con *contenido preponderantemente cultural*, con exclusión de las que dependan de otras dependencias;

XIV. Estimular el desarrollo y mejoramiento del teatro en el país, así como organizar concursos para autores, actores y escenógrafos;

XV. Otorgar becas para que los estudiantes de nacionalidad mexicana puedan realizar investigaciones o completar ciclos de estudios relacionados con las artes en el extranjero;

XVI. Promover e impulsar, en coordinación con otras dependencias, el uso de las tecnologías de la información y comunicación para la *difusión y desarrollo de la cultura*, así como de los bienes y servicios culturales que presta el Estado, atendiendo a la diversidad cultural en todas sus manifesta-

ciones y expresiones con pleno respeto a la libertad creativa, conforme a las disposiciones aplicables;

XVII. Ejercer todas las atribuciones que la Ley General de Bienes Nacionales y la Ley Federal sobre Monumentos Arqueológicos, Artísticos e Históricos establecen respecto de monumentos arqueológicos, artísticos e históricos, así como respecto de las zonas de monumentos arqueológicos, artísticos e históricos;

XVIII. Organizar, controlar y mantener actualizado el *registro de la propiedad literaria y artística*, así como ejercer las facultades en materia de derechos de autor y conexos de conformidad con lo dispuesto en la Ley Federal del Derecho de Autor;

XIX. Formular el catálogo del patrimonio histórico nacional;

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

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

XXII. Establecer Consejos Asesores, de carácter interinstitucional, en los que también podrán participar especialistas en las materias competencia de la Secretaría;

XXIII. Elaborar y suscribir convenios, acuerdos, bases de coordinación y demás instrumentos jurídicos con órganos públicos o privados, nacionales e internacionales, en asuntos de su competencia, y

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

Por virtud de esta reforma también se modificaron otras leyes, como la de Fomento para la Lectura y el Libro, la General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas, la General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, la General para la Inclusión de las Personas con Discapacidad, la General de Turismo, la de Premios, Estímulos y Recompensas Civiles, la General de Educación, la de Asociaciones Religiosas y Culto Público, la General de Bibliotecas, la de los Derechos de las Personas Adultas Mayores, la General de Bienes Nacionales, entre otras.

Restablecimiento de la Secretaría de la Función Pública, 2016⁶⁷

A mediados del 2016, el presidente Enrique Peña Nieto presentó una iniciativa de reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal para *restablecer* la Secretaría de la Función Pública dentro de la estructura orgánica del Ejecutivo Federal, con lo cual el número de dependencias directas se elevó nuevamente a *diecinueve*.

DIARIO OFICIAL DEL 18 DE JULIO DE 2016

ENRIQUE PEÑA NIETO, Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, a sus habitantes sabed:

QUE EL HONORABLE CONGRESO DE LA UNIÓN, SE HA SERVIDO DIRIGIRME EL SIGUIENTE

DECRETO

EL CONGRESO GENERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, DECRETA:

Que reforma y deroga diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en materia de control interno del ejecutivo federal.

ARTÍCULO ÚNICO. Se reforman los artículos 19; 26; 31, fracciones XII, XXI, XXIV, XXIX, XXX, XXXIII y XXXIV; 37; 44 y 50, y se derogan las fracciones XXII, XXV, XXVI, XXVII, XXVIII, XXXI y XXXII del artículo 31, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, para quedar como sigue:

Artículo 19. El titular de cada Secretaría de Estado expedirá los *manuales de organización, de procedimientos y de servicios al público* necesarios para su funcionamiento, los que deberán contener información sobre la *estructura orgánica* de la dependencia y las *funciones* de sus unidades administrativas, así como sobre los *sistemas de comunicación y coordinación y los principales procedimientos administrativos* que se establezcan. Los *manuales* y demás *instrumentos de apoyo administrativo interno*, deberán mantenerse permanentemente actualizados. Los *manuales de organización general* deberán publicarse en el *Diario Oficial de la Federación*, mientras que los *manuales de procedimientos y de servicios al público* deberán estar disponibles para con-

⁶⁷ *Diario Oficial de la Federación* del 18 de julio de 2016.

sulta de los usuarios y de los propios servidores públicos, a través del registro electrónico que opera la Secretaría de la Función Pública. En cada una de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, se mantendrán al corriente los escalafones de los trabajadores, y se establecerán los sistemas de estímulos y recompensas que determinen la ley y las condiciones generales de trabajo respectivas.

Artículo 26. Para el despacho de los asuntos del orden administrativo, el Poder Ejecutivo de la Unión contará con las siguientes dependencias:

Secretaría de Gobernación;
Secretaría de Relaciones Exteriores;
Secretaría de la Defensa Nacional;
Secretaría de Marina;
Secretaría de Hacienda y Crédito Público;
Secretaría de Desarrollo Social;
Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales;
Secretaría de Energía;
Secretaría de Economía;
Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación;
Secretaría de Comunicaciones y Transportes;
Secretaría de la Función Pública;
Secretaría de Educación Pública;
Secretaría de Salud;
Secretaría del Trabajo y Previsión Social;
Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano;
Secretaría de Cultura;
Secretaría de Turismo, y
Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal.

Artículo 31... [a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público corresponde]

XII. Organizar y dirigir los servicios aduanales y de inspección;

XXI. Establecer normas, políticas y lineamientos en materia de desincorporación de activos de la Administración Pública Federal;

XXIV. Ejercer el control presupuestario de los servicios personales y establecer normas y lineamientos en materia de control del gasto en ese rubro;

XXIX. Conducir la *política inmobiliaria* de la Administración Pública Federal, salvo por lo que se refiere a las playas, zona federal marítimo te-

restre, terrenos ganados al mar o cualquier depósito de aguas marítimas y demás zonas federales; administrar los inmuebles de propiedad federal cuando no estén asignados a alguna dependencia o entidad, así como llevar el registro público de la propiedad inmobiliaria federal y el inventario general correspondiente;

XXX. Regular la adquisición, arrendamiento, enajenación, destino o afectación de los *bienes inmuebles* de la Administración Pública Federal y, en su caso, representar el interés de la Federación; expedir las normas y procedimientos para la formulación de inventarios, para la realización y actualización de los avalúos sobre dichos bienes, así como expedir normas técnicas, autorizar y, en su caso, proyectar, construir, rehabilitar, conservar o administrar, directamente o a través de terceros, los edificios públicos y, en general, los bienes inmuebles de la Federación;

XXXIII. *Reivindicar los bienes propiedad de la Nación*, en los términos de las disposiciones aplicables; y

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

Artículo 37. A la Secretaría de la Función Pública corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

I. Organizar y coordinar el *sistema de control interno y la evaluación de la gestión gubernamental*; inspeccionar el ejercicio del gasto público federal y su congruencia con los presupuestos de egresos, así como concertar con las *dependencias y entidades* de la Administración Pública Federal y validar los *indicadores para la evaluación de la gestión gubernamental*, en los términos de las disposiciones aplicables;

II. Expedir las normas que regulen los instrumentos y procedimientos de *control interno* de la Administración Pública Federal, para lo cual podrá requerir de las dependencias competentes la expedición de normas complementarias para el ejercicio del *control administrativo*. Lo anterior, sin menoscabo de las bases y principios de coordinación y recomendaciones emitidas por el Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción;

III. Vigilar, en colaboración con las autoridades que integren el Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción, el cumplimiento de las normas de control interno y fiscalización, así como asesorar y apoyar a los órganos internos de control de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal;

IV. Coordinar y supervisar el sistema de control interno, establecer las bases generales para la realización de auditorías internas, transversales y externas; expedir las normas que regulen los instrumentos y procedimientos en

dichas materias en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y en la Procuraduría General de la República, así como realizar las auditorías que se requieran en éstas, en sustitución o apoyo de sus propios órganos internos de control;

V. Vigilar el cumplimiento, por parte de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y de la Procuraduría General de la República, de las disposiciones en materia de planeación, presupuestación, ingresos, financiamiento, inversión, deuda, patrimonio;

VI. Organizar y coordinar el desarrollo administrativo integral en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y emitir las normas para que los recursos humanos, patrimoniales y los procedimientos técnicos de la misma, sean aprovechados y aplicados, respectivamente, con criterios de eficacia, legalidad, eficiencia y simplificación administrativa; así como, realizar o encomendar las investigaciones, estudios y análisis necesarios sobre estas materias;

VII. Conducir las políticas, establecer las normas y emitir las autorizaciones y criterios correspondientes en materia de planeación y administración de recursos humanos, contratación del personal, *Servicio Profesional de Carrera* en la Administración Pública Federal, *estructuras orgánicas y ocupacionales*, de conformidad con las respectivas normas de control de gasto en materia de servicios personales;

VIII. Realizar, por sí o a solicitud de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público o la coordinadora de sector correspondiente, auditorías, revisiones y evaluaciones a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, con el objeto de examinar, fiscalizar y *promover la eficiencia y legalidad* en su gestión y encargo;

IX. Fiscalizar directamente o a través de los órganos internos de control, que las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y la Procuraduría General de la República cumplan con las normas y disposiciones en materia de sistemas de registro y contabilidad, contratación y remuneraciones de personal, contratación de adquisiciones, arrendamientos, arrendamiento financiero, servicios y ejecución de obra pública, conservación, uso, destino, afectación, enajenación y baja de bienes muebles e inmuebles, almacenes y demás activos y recursos materiales de la Administración Pública Federal;

X. Designar y remover a los auditores externos de las entidades, así como normar y controlar su desempeño;

XI. Designar y remover para el mejor desarrollo del sistema de control y evaluación de la gestión gubernamentales, *delegados de la propia* Secretaría

ante las dependencias y órganos desconcentrados de la Administración Pública Federal centralizada y comisarios públicos de los órganos de vigilancia de las entidades de la Administración Pública Paraestatal y de la Procuraduría General de la República; así como normar y controlar su desempeño;

XII. Designar y remover a los titulares de los órganos internos de control de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y de la Procuraduría General de la República, así como de las unidades administrativas equivalentes en las empresas productivas del Estado, quienes dependerán jerárquica y funcionalmente de la Secretaría de la Función Pública, asimismo, designar y remover a los titulares de las áreas de auditoría, quejas y responsabilidades de los citados órganos internos de control; quienes tendrán el carácter de autoridad y realizarán la defensa jurídica de las resoluciones que emitan en la esfera administrativa y ante los Tribunales Federales, representando al Titular de dicha Secretaría;

XIII. Colaborar en el marco del Sistema Nacional Anticorrupción y del Sistema Nacional de Fiscalización, en el establecimiento de las bases y principios de coordinación necesarios, que permitan el mejor cumplimiento de las responsabilidades de sus integrantes;

XIV. Implementar las acciones que acuerde el Sistema Nacional Anticorrupción, en términos de las disposiciones aplicables;

XV. Informar periódicamente al Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción, así como al Ejecutivo Federal, sobre el resultado de la evaluación respecto de la gestión de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y de la Procuraduría General de la República, así como del resultado de la revisión del ingreso, manejo, custodia y ejercicio de recursos públicos federales, y promover ante las autoridades competentes, las acciones que procedan para corregir las irregularidades detectadas;

XVI. Llevar y normar el registro de servidores públicos de la Administración Pública Federal, recibir y registrar las declaraciones patrimoniales y de intereses que deban presentar, así como verificar su contenido mediante las investigaciones que resulten pertinentes de acuerdo con las disposiciones aplicables. También registrará la información sobre las sanciones administrativas que, en su caso, les hayan sido impuestas;

XVII. Atender las quejas e inconformidades que presenten los particulares con motivo de convenios o contratos que celebren con las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y de la Procuraduría General de la República, salvo los casos en que otras leyes establezcan procedimientos de impugnación diferentes;

XVIII. Conocer e investigar las conductas de *los servidores públicos de la* Administración Pública Federal que puedan constituir responsabilidades administrativas, así como substanciar los procedimientos correspondientes conforme a lo establecido en la Ley General de Responsabilidades Administrativas, por sí, o por conducto de los órganos internos de control que correspondan a cada área de la Administración Pública Federal; para lo cual podrán aplicar las sanciones que correspondan en los casos que no sean de la competencia del Tribunal Federal de Justicia Administrativa y, cuando se trate de faltas administrativas graves, ejercer la acción de responsabilidad ante ese Tribunal; así como presentar las denuncias correspondientes ante la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción y ante otras autoridades competentes, en términos de las disposiciones aplicables;

XIX. Establecer mecanismos internos para la Administración Pública Federal que prevengan actos u omisiones que pudieran constituir responsabilidades administrativas;

XX. Aprobar y registrar las *estructuras orgánicas y ocupacionales* de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y de la Procuraduría General de la República y sus modificaciones; previo dictamen presupuestal favorable de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público;

XXI. Establecer y conducir la política general de las *contrataciones públicas* reguladas por la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público y la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, propiciando las mejores condiciones de contratación conforme a los principios de eficiencia, eficacia, economía, transparencia, imparcialidad y honradez; emitir las normas, lineamientos, manuales, procedimientos y demás instrumentos análogos que se requieran en materia de dichas contrataciones públicas; proporcionar, en su caso, asesoría normativa con carácter preventivo en los procedimientos de contratación regulados por las mencionadas leyes que realicen las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y promover, con la intervención que corresponda a otras dependencias de la Administración Pública Federal, la coordinación y cooperación con los Poderes de la Unión, los órganos constitucionales autónomos, las entidades federativas y demás entes públicos encargados de regímenes de contratación pública, con *excepción* de las empresas productivas del Estado, a efecto de propiciar en lo procedente la homologación de políticas, normativas y criterios en materia de contrataciones públicas, que permita contar con un sistema de contrataciones públicas articulado a nivel nacional;

XXII. Definir la *política de gobierno digital, gobierno abierto y datos abiertos* en el ámbito de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal;

XXIII. Formular y conducir en apego y de conformidad con las bases de coordinación que establezca el Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción, la política general de la Administración Pública Federal para establecer acciones que propicien la *integridad* y la *transparencia* en la gestión pública, la rendición de cuentas y el acceso por parte de los particulares a la información que aquella genere; así como promover dichas acciones hacia la sociedad;

XXIV. Ejercer las facultades que la Constitución le otorga a los órganos internos de control para revisar, mediante las auditorías a que se refiere el presente artículo, el ingreso, manejo, custodia y ejercicio de recursos públicos federales;

XXV. Implementar las políticas de coordinación que promueva el Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción, en materia de combate a la corrupción en la Administración Pública Federal;

XXVI. Emitir normas, lineamientos específicos y manuales que, dentro del ámbito de su competencia, integren disposiciones y criterios que impulsen la simplificación administrativa, para lo cual deberán tomar en consideración las bases y principios de coordinación y recomendaciones generales que emita el Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción;

XXVII. Seleccionar a los integrantes de los órganos internos de control, garantizando la igualdad de oportunidades en el acceso a la función pública, atrayendo a los mejores candidatos para ocupar los puestos, a través de procedimientos transparentes, objetivos y equitativos;

XXVIII. Emitir el Código de Ética de los servidores públicos del gobierno federal y las Reglas de Integridad para el ejercicio de la función pública, y

XXIX. Las demás que le encomienden expresamente las leyes y reglamentos.

El nombramiento del Secretario de la Función Pública que somete el Presidente de la República a *ratificación* del Senado de la República, deberá estar acompañado de la declaración de interés de la persona propuesta, en los términos previstos en la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

Artículo 44. Los titulares de los órganos internos de control de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y de sus áreas de auditoría, quejas y responsabilidades, serán responsables de mantener el con-

trol interno de la dependencia o entidad a la que se encuentren adscritos. Asimismo, tendrán como función apoyar la política de control interno y la toma de decisiones relativas al cumplimiento de los objetivos y políticas institucionales, así como al óptimo desempeño de servidores públicos y órganos, a la modernización continua y desarrollo eficiente de la gestión administrativa y al correcto manejo de los recursos públicos. Los órganos internos de control de las sociedades nacionales de crédito, así como aquéllos de otras entidades que cuenten con un régimen específico de control interno, se sujetarán a las funciones y organización establecidas en las disposiciones mediante las que se crea la respectiva entidad.

Los órganos internos de control, en ejercicio de su función de auditoría, prevista en la fracción XXIV del artículo 37 de esta Ley, se regirán por las leyes y disposiciones sobre adquisiciones, obra pública, presupuesto, contabilidad, procedimiento administrativo, transparencia y acceso a la información, responsabilidades, combate a la corrupción y otras afines a la materia y por las bases y principios de coordinación que emitan el Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción y la Secretaría de la Función Pública respecto de dichos asuntos, así como sobre la organización, funcionamiento y supervisión de los sistemas de control interno, mejora de gestión en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y presentación de informes por parte de dichos órganos.

Las unidades encargadas de la función de auditoría de la Secretaría de la Función Pública y los órganos internos de control de la Administración Pública Federal formarán parte del Sistema Nacional de Fiscalización e incorporarán en su ejercicio las normas técnicas y códigos de ética, de conformidad con la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción y las mejores prácticas que considere el referido sistema.

Las unidades a que se refiere el párrafo anterior y los órganos internos de control formularán en el mes de noviembre su plan anual de trabajo y de evaluación.

Los titulares de las unidades encargadas de la *función de auditoría* de la Secretaría de la Función Pública y de los órganos internos de control, en los meses de mayo y noviembre entregarán informes al titular de dicha Secretaría, sobre hallazgos en la gestión y recomendaciones en relación con las acciones correctivas, preventivas y oportunidades de mejora respecto de la calidad y eficiencia de los distintos procesos internos y sobre la relación de los procedimientos por faltas administrativas y de sanciones aplicadas por los órganos internos de control; las acciones de responsabilidad presentadas ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa y las sanciones correspondientes; las denuncias por actos de corrup-

ción que presenten ante la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción; así como un informe detallado del porcentaje de los procedimientos iniciados por los órganos internos de control que culminaron con una sanción firme y a cuánto ascienden, en su caso, las indemnizaciones efectivamente cobradas durante el periodo del informe.

Con base en dichos informes, así como de las recomendaciones y las bases y principios de coordinación que emita el Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción, tanto las dependencias y entidades, así como la Secretaría de la Función Pública, implementarán las acciones pertinentes para mejora de la gestión.

Conforme a lo dispuesto en las leyes en la materia, así como en las bases y principios de coordinación emitidas por el Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción, los titulares de los órganos internos de control encabezarán comités de control y desempeño institucional para el seguimiento y evaluación general de la gestión.

Artículo 50. Las relaciones entre el Ejecutivo Federal y las entidades paraestatales, para fines de *congruencia global* de la Administración Pública Paraestatal con el sistema nacional de planeación y con los lineamientos generales en materia de *gasto, financiamiento, control y evaluación*, se llevarán a cabo en la forma y términos que dispongan las leyes, por conducto de las Secretarías de Hacienda y Crédito Público y de la Función Pública, en el ámbito de sus respectivas competencias, sin perjuicio de las atribuciones que competan a la coordinadora del sector correspondiente.

Las Secretarías de Hacienda y Crédito Público y de la Función Pública emitirán los criterios para la clasificación de las entidades paraestatales conforme a sus objetivos y actividades, en aquellas que cumplan una función institucional y las que realicen fines comerciales con el propósito de, en su caso, establecer mecanismos diferenciados que hagan eficiente su organización, funcionamiento, control y evaluación. Dichos mecanismos contemplarán un análisis sobre los beneficios y costos de instrumentar prácticas de gobierno corporativo en las entidades con fines comerciales, a efecto de considerar la conveniencia de su adopción.



CONSIDERACIONES FINALES

En este repaso de la evolución de la *estructura orgánica y funciones* del Ejecutivo Federal a lo largo de los cien años de vigencia de la Constitución Política promulgada en Querétaro en 1917, se advierte que el número de dependencias directas del Ejecutivo Federal pasó de las ocho que existían en 1910, a las *diecinueve* con las que cuenta actualmente el presidente de la República para cumplir sus atribuciones *político-administrativas*. En ese lapso destaca que de 1917 al 2009 existió un nuevo tipo de dependencias auxiliares del Ejecutivo, la figura de los departamentos administrativos, el último de los cuales desapareció en 1996. Cabe recordar que merced a las reformas a la Constitución y a diversos artículos de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la figura de los departamentos administrativos desapareció formalmente de la legislación federal en el 2009.

Sin embargo, a partir de 1994 empezó a crearse un nuevo tipo de órganos constitucionales autónomos, encargados de realizar importantes funciones administrativas a nivel federal, que no quedan encuadrados en la tradicional estructura de los tres poderes que establece la Constitución vigente en el artículo 49 que señala que “el supremo poder de la Federación se divide para su ejercicio en Ejecutivo, Legislativo y Judicial”.

Al momento de escribir estas líneas existen actualmente una decena de estos nuevos organismos constitucionales autónomos: el Banco

de México; el Instituto Nacional Electoral; la Comisión Nacional de Derechos Humanos; el Instituto Nacional de Estadística y Geografía; la Comisión Federal de Competencia Económica; el Instituto Federal de Telecomunicaciones; el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación y Protección de Datos Personales; el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales, y el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, así como la futura Fiscalía General de la República.

ORGANISMOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS EN MÉXICO⁶⁵

<i>Organismo</i>	<i>Área de política</i>	<i>Asociación o relación de subordinación previa a su estatus de autonomía</i>	<i>Año de fundación</i>	<i>Año de la autonomía constitucional</i>
<i>Banco de México</i>	Política monetaria	Secretaría de Hacienda y Crédito Público	1925	1994
<i>Instituto Nacional Electoral</i>	Organización electoral	Secretaría de Gobernación	1990	1996
<i>Comisión Nacional de Derechos Humanos</i>	Derechos humanos	Secretaría de Gobernación	1990	1999
<i>Instituto Nacional de Estadística y Geografía</i>	Estadística y geografía	Secretaría de Hacienda y Crédito Público	1983	2008
<i>Comisión Federal de Competencia Económica</i>	Competencia económica	Secretaría de Economía	1993	2013
<i>Instituto Federal de Telecomunicaciones</i>	Telecomunicaciones	Secretaría de Comunicaciones y Transportes	1996	2013
<i>Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación</i>	Evaluación de la educación	Secretaría de Educación Pública	2000	2013

⁶⁵ Dussauge Laguna, Mauricio I., “Mitos y realidades de los organismos constitucionales autónomos”, *Revista de Administración Pública*, RAP 138, vol. L, núm. 3, septiembre-diciembre de 2015, p. 225.

<i>Organismo</i>	<i>Área de política</i>	<i>Asociación o relación de subordinación previa a su estatus de autonomía</i>	<i>Año de fundación</i>	<i>Año de la autonomía constitucional</i>
<i>Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos</i>	Transparencia y rendición de cuentas	Secretaría de la Función Pública	2002	2014
<i>Consejo Nacional de la Política Social</i>	Evaluación de la política social	Secretaría de Desarrollo Social	2004	2014
<i>Fiscalía General de la República</i>	Procuración de justicia	Procuraduría General de la República	2018	2018

Todavía se encuentra a discusión académica y política la creación de este *nuevo tipo* de organismos administrativos, particularmente en lo que se refiere a la forma en que habrán de ser *controlados* y *evaluados* en su desempeño.⁶⁶ Sin embargo, existe ya jurisprudencia del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la que se sostiene lo siguiente:

LOS ORGANISMOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS

Surgen bajo una idea de equilibrio constitucional basada en controles de poder, *evolucionando así la teoría tradicional de la división de poderes dejándose de concebir la organización del Estado derivada de los tres tradicionales* (Ejecutivo, Legislativo y Judicial) que, sin perder su esencia, debe considerarse como una distribución de funciones o competencias, haciendo más eficaz el desarrollo de las actividades encomendadas al Estado.

2. *Se establecieron en los textos constitucionales, dotándolos de garantías de actuación e independencia en su estructura orgánica para que alcancen los fines para los que fueron creados*, es decir, para que ejerzan una función propia del Estado que por su especialización e importancia social requería autonomía de los clásicos poderes del Estado. (y que)

3. La creación de este tipo de órganos no altera o destruye la teoría tradicional de la división de poderes, pues *la circunstancia de que los referi-*

⁶⁶ *Idem.*

dos órganos guarden autonomía e independencia de los poderes primarios, no significa que no formen parte del Estado mexicano, pues su misión principal radica en atender necesidades torales tanto del Estado como de la sociedad en general, conformándose como nuevos organismos que se encuentran a la par de los órganos tradicionales.

Atento a lo anterior, las características esenciales de los órganos constitucionales autónomos son: *a)* Deben estar establecidos directamente por la Constitución Federal; *b)* Deben mantener, con los otros órganos del Estado, relaciones de *coordinación*; *c)* Deben contar con *autonomía e independencia funcional y financiera*, y *d)* Deben atender *funciones primarias u originarias del Estado* que requieran ser eficazmente atendidas en beneficio de la sociedad.⁶⁷

Como puede verse, la *estructura orgánica* y las *atribuciones* de las dependencias y de los organismos que conforman el gobierno federal de acuerdo con la Constitución vigente han evolucionado de manera importante a lo largo de estos cien años y seguramente seguirán haciéndolo en la medida en que México lo requiera en los años por venir. A ello obliga el mandato del artículo 3o. de la Constitución Política vigente, que define a la *democracia* “no solamente como una *estructura jurídica y un régimen político*, sino como *un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo*”.



⁶⁷ Jurisprudencia P./J.20/2007, *Seminario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Pleno, XXV, mayo de 2007, p. 1647; véase también Arely Gómez González, “El papel de la Fiscalía General de la República como órgano constitucional autónomo”, *RAP* 138, INAP, septiembre-diciembre de 2015, p. 212.

FUENTES CONSULTADAS

Bibliográficas

- BUSTAMANTE, Eduardo, “La reforma administrativa para la planeación”, en *Bases para la planeación económica y social de México*, Siglo XXI Editores, 1965.
- CAMPERO C., Gildardo, *200 años. Administración pública en México. Evolución de la administración pública paraestatal*, INAP, t. IV, 2010.
- CARRILLO CASTRO, Alejandro, *200 años. Administración pública en México*, INAP, t. I, vol. 1, 2011.
- , *200 años. Administración pública en México*, INAP, t. II, vol. 2, anexos, 2011.
- , “Modelos de organización de la administración pública Mexicana 1917-2005”, *Revista de Administración Pública*, Instituto Nacional de Administración Pública, núm. 112, 2006.
- Diario de los Debates del Constituyente de 1917*, t. II.
- Diario Oficial de la Federación*, 14 de abril de 1917.
- Diario Oficial de la Federación*, 31 de diciembre de 1917.
- Diario Oficial de la Federación*, 29 de octubre de 1954.
- Diario Oficial de la Federación*, 29 de diciembre de 1976.
- Diario Oficial de la Federación*, 17 de abril de 1980.
- Diario Oficial de la Federación*, 21 de abril de 1981.
- Diario Oficial de la Federación*, 5 de enero de 1983.
- Diario Oficial de la Federación*, 18 de julio de 2016.

- DUBLÁN, Manuel y LOZANO, José María, *Legislación mexicana o colección completa de las disposiciones legislativas expedidas desde la independencia de la República*.
- DUSSAUGE LAGUNA, Mauricio I., “Mitos y realidades de los organismos constitucionales autónomos”, *Revista de Administración Pública*, RAP 138, vol. L, núm. 3, 2015.
- FRAGA, Gabino, *Proyecto de Ley Orgánica de la Administración Pública Mexicana, 1958*, RAP, edición especial en honor de Gabino Fraga, noviembre de 1982.
- GÓMEZ GONZÁLEZ, Arely, “El papel de la Fiscalía General de la República como órgano constitucional autónomo”, RAP 138, INAP, 2015.
- GUERRERO, Omar, *La administración pública durante la lucha de Independencia y la Primera República Federal. Administración pública en México*, t. I: *Base legal y programática*.
- MADRID, Miguel de la, *Cambio de rumbo*, Fondo de Cultura Económica, 2004.
- PICHARDO PAGAZA, Ignacio, *El proceso de desincorporación. El caso de México*, conferencia del 14 de julio de 1988.
- RIVES, Roberto, *La administración pública de México*, Instituto de Administración Pública de Veracruz, 2010.
- ROGOZINSKI, Jacques, *La privatización en México: razones e impactos*, Trillas, 1997.
- SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN, *Antecedentes históricos y Constituciones políticas de los Estados Unidos Mexicanos*, 2010, *Tratados celebrados en la Villa de Córdoba, de 24 de agosto de 1821*.
- SECRETARÍA DE LA PRESIDENCIA, *La planeación en México*, México, 1968.
- SECRETARÍA DE PROGRAMACIÓN Y PRESUPUESTO, *Plan Global de Desarrollo 1980-1982*, 1980.
- Semanario Judicial de la Federación*, Novena Época, Pleno, 2007.



GOBIERNO

Fue editado por el INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDIOS HISTÓRICOS
DE LAS REVOLUCIONES DE MÉXICO, SENADO DE LA REPÚBLICA
Y EL INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS DE LA UNAM.

Se terminó de imprimir en 2016 en los talleres
de Impresora y Encuadernadora Progreso,
S. A. de C. V. (IEPSA). San Lorenzo núm. 244,
Col. Paraje San Juan, Del. Iztapalapa,
C. P. 09830, Ciudad de México.

Su tiraje consta de 1 000 ejemplares
en cartóné y 100 en tela.

La Constitución de 1917 fue la culminación del proceso revolucionario que dio origen al México del siglo xx. Para conmemorar el Centenario y la vigencia de nuestra Carta Magna es menester conocer el contexto nacional e internacional en que se elaboró y cómo es que ha regido la vida de los mexicanos durante un siglo. De ahí la importancia de la presente obra.

El Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México (INEHRM) tiene la satisfacción de publicar, con el Senado de la República y el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, la obra “México y la Constitución de 1917”. En ella destacados historiadores y juristas, politólogos y políticos, nos dan una visión multidisciplinaria sobre el panorama histórico, jurídico, político, económico, social y cultural de nuestro país, desde la instalación del Congreso Constituyente de 1916-1917 hasta nuestros días. Científicos sociales y escritores hacen, asimismo, el seguimiento de la evolución que ha tenido el texto constitucional hasta el tiempo presente y su impacto en la vida nacional, así como su prospectiva para el siglo XXI.



CULTURA
SECRETARÍA DE CULTURA

