

LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL

Francisco X. Manzanero Escutia

Sumario: I. Introducción; II. Comentarios al texto; III. Conclusiones.

I. INTRODUCCIÓN

De una manera genérica, pero no por ello equivocada, se puede afirmar que una ley orgánica es aquella cuyo objeto y finalidad es regular la estructura, organización y funcionamiento de un órgano del Estado, ya sea que se trate de un órgano primario Constitucional, o bien, de un órgano secundario.

También se puede afirmar que la Administración Pública, y en este caso concreto la Administración Pública Federal, es, por principio de cuentas y sin entrar en disquisiciones teóricas ni tampoco en debates conceptuales, la forma de organización que adopta el Poder Ejecutivo Federal para la realización de la función administrativa, tanto desde el punto de vista formal como desde el punto de vista material, que tiene encomendada por su propia naturaleza y por mandato Constitucional.

En efecto, el artículo 90 de nuestra Carta Magna señala que la Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación.

LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL

Obviamente la ley orgánica a que tal precepto constitucional se refiere, es precisamente la ley que ahora nos ocupa, es decir, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Como es bien sabido, esta ley se publicó en el **Diario Oficial de la Federación** el 29 de diciembre de 1976, entró en vigor el 1° de enero de 1977 y abrogó a la antigua Ley de Secretarías y Departamentos de Estado del 23 de diciembre de 1958, derogando igualmente a las demás disposiciones legales que se opongán a lo establecido en ella.

Desde que esta ley entró en vigor, ha sido objeto de diversas reformas, en el entendido de que este estudio se limita a las reformas que ha sufrido en relación a la Administración Pública Federal Centralizada, excluyendo por tanto las reformas que ha sufrido por lo que hace a la Administración Pública Federal Paraestatal.

Por lo que hace a la Administración Pública Federal Centralizada, como ya se ha mencionado, esta ley ha sufrido diversas reformas que sustancialmente han implicado la creación de Secretarías de Estado, o la supresión en algunos casos de Secretarías preexistentes; la fusión de algunas de ellas; la distribución o redistribución de los asuntos o materias que son competencia de las Secretarías de Estado; o, en algunos otros casos, lisa y llanamente el cambio del nombre de alguna Secretaría de Estado, pudiendo afirmarse sin temor a incurrir en alguna incorrección, que cada sexenio, dependiendo del Presidente que se encuentre en turno, se modifica esta ley, casi siempre podríamos decir que de acuerdo al capricho o antojo del titular del Ejecutivo Federal, sin que en muchos casos se justifique realmente la necesidad de la reforma respectiva y sin que tampoco en muchos otros casos en el Órgano Legislativo tenga el cuidado suficiente de reformar todas las demás disposiciones legales de carácter administrativo que normalmente resultan afectadas, directa o indirectamente, por las reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, pues no es éste el propósito de este breve trabajo; sí podemos afirmar que las dos últimas reformas de que fue objeto la Ley que nos ocupa, y que se realizaron durante la gestión de la Quincuagésima Quinta

Legislatura, que concluyó el 31 de octubre de 1994, fueron las que se publicaron en el **Diario Oficial de la Federación** los días 21 de febrero y 25 de mayo de 1992.

Además de las anteriores reformas, que han sido las más recientes, tenemos una última reforma a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, realizada ya por la Quincuagésima Sexta Legislatura, a iniciativa del actual Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, Ernesto Zedillo Ponce de León, que fue publicada en el **Diario Oficial de la Federación** el 28 de diciembre de 1994 y que es precisamente la reforma que será materia de análisis en esta ocasión.

II. COMENTARIOS AL TEXTO

Dichas reformas que se publicaron en el **Diario Oficial de la Federación** el 28 de diciembre de 1994, y que de acuerdo al Artículo Primero Transitorio del Decreto respectivo entraron en vigor el 29 de diciembre de 1994, es decir, al día siguiente de su publicación, tienen varios aspectos relevantes que lo son no tanto en cuanto a la importancia que su contenido reviste en sí mismo, sino en cuanto a la necesidad que tenemos todos los abogados de estar permanentemente actualizados para procurar con ello un mejor desempeño de nuestras actividades profesionales y académicas.

Como primer punto interesante, encontramos que de acuerdo con el actual Artículo 1° de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Administración Pública Federal Centralizada integra la Presidencia de la República, las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos, excluyéndose a la Procuraduría General de la República, que, como es del conocimiento del lector, sí se encontraba incluida antes de estas reformas.

Igualmente y como consecuencia de lo anterior, se derogó el artículo 4 que establecía que el Procurador General de la República era el consejero jurídico del Gobierno Federal.

LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL

Por otro lado, en relación con las dependencias con que cuenta el Ejecutivo Federal para el despacho de los asuntos del orden administrativo, en el nuevo artículo 26 se enumeran diecisiete Secretarías de Estado y un Departamento Administrativo, que es el Departamento del Distrito Federal.

Las novedades de nombre que encontramos dentro de esta numeración, y sin perjuicio de hacer una referencia más adelante a las atribuciones de las Secretarías de Estado, son las siguientes:

1. Se crea una Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca.
2. La Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal se convierte simplemente en Secretaría de Energía.
3. La Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos se convierte en Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural.
4. La Secretaría de la Contraloría General de la Federación pasa a ser Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo.
5. Desaparece la Secretaría de Pesca.

Igualmente, por virtud del Decreto de reformas que nos ocupa, se modificaron diversos artículos atinentes no sólo a las Secretarías ya mencionadas, sino también a otras Secretarías. En términos generales y a reserva de que el elector pueda abundar sobre el particular consultando directamente los preceptos modificados, las reformas consistieron en lo siguiente:

- a) Artículo 27 relativo a la Secretaría de Gobernación.

Se modificaron las Fracciones XXVII y XXVIII y se adicionó la Fracción XXVIII Bis, en lo referente las dos primeras a las

políticas y programas de protección civil y ciudadana del Ejecutivo, para la prevención, auxilio, recuperación y apoyo a la población en situaciones de desastre, y la última, en lo referente a las políticas de apoyo para la participación de la mujer en los diversos ámbitos del desarrollo.

b) Artículo 31 relativo a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

La Fracción XXI se reformó por lo que toca a los proyectos de normas y lineamientos en materia de adquisiciones, arrendamientos y desincorporación de activos, servicios y ejecución de obras públicas de la Administración Pública Federal; se derogó la Fracción XXII y en la Fracción XXIV, que antes estaba derogada, se hace referencia al control presupuestal de los servicios personales y a la aprobación de las estructuras orgánicas y ocupacionales de las dependencias y entidades, así como a la administración de personal, en coordinación con la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo.

c) Artículo 32 relativo a la Secretaría de Desarrollo Social.

Se reforman las Fracciones I, III, IV, VIII, X, XIV, XV, XVI y XVII, estableciéndose, en términos muy generales, que es competencia de esta Secretaría de Estado, la formulación, conducción y evaluación de las políticas generales de desarrollo social, así como las acciones relativas al combate a la pobreza para mejorar el nivel de vida de la población, especialmente por lo que hace a los asentamientos humanos, desarrollo urbano y vivienda.

También se derogaron las Fracciones de la XVIII a la XXXIII, que se referían a las materias de protección al ambiente e inmobiliaria, pues tales materias pasan a otras Secretarías de Estado.

d) Artículo 32 Bis relativo a la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca.

LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL

Este artículo prácticamente es nuevo y está conformado, principalmente, por las fracciones que en materia de protección al ambiente correspondían anteriormente a la Secretaría de Desarrollo Social, por las fracciones que en algunas materias como son la forestal, la de caza, la hidráulica y la del sistema meteorológico correspondían anteriormente a la ya desaparecida Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, y por las fracciones que en materia de pesca correspondía anteriormente a la también ya desaparecida Secretaría de Pesca.

Por lo tanto, al tener esta nueva Secretaría atribuciones en las materias ya citadas, que son de gran importancia, dicho Artículo 32 Bis queda conformado por 41 fracciones.

e) Artículo 33 relativo a la Secretaría de Energía.

Se reforman las Fracciones de la I a la XII, inclusive, y se derogan las Fracciones XIII, XIV y XV.

A esta Secretaría le corresponde, en esencia, la conducción de la política energética del país y el ejercicio de los derechos de la Nación en materia de petróleo, carburos de hidrógeno sólidos, líquidos y gaseosos, energía nuclear y generación, conducción, transformación, distribución y abastecimiento de energía eléctrica que tenga por objeto la prestación de servicio público. También tiene competencia en lo referente al uso, producción, explotación, aprovechamiento, transportación, enajenación, importación y exportación de materiales radioactivos.

Finalmente, llama la atención que la materia minera que antes estaba encomendada a esta Secretaría, cuando se denominaba Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal, en lo sucesivo quedará bajo la férula de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial.

f) Artículo 34 relativo a la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial.

Se reforman las Fracciones IX, XIV, XV y XXVII, y se adiciona con las Fracciones de la XXVIII a la XXX.

Además de lo ya indicado en el sentido de que la materia minera corresponderá en lo sucesivo a esta Secretaría de Estado (Fracciones XXVII a XXIX), encontramos que en la Fracción XIV se establece la atribución de regular y vigilar la prestación del servicio registral mercantil a nivel federal, así como la promoción y apoyo a los registros públicos locales.

g) Artículo 35 relativo a la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural.

Se reforman las Fracciones de la I a la XXI inclusive, que pasa a ser la última Fracción, y se derogan las anteriores Fracciones de la XXII a la XXXVIII, pues las atribuciones contenidas en estas últimas Fracciones, pasaron, conforme a lo ya mencionado, a la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca (Artículo 32 Bis).

Naturalmente, a esta Secretaría le compete lo relativo a las materias agrícola, ganadera y de desarrollo rural, incluyendo la sanidad animal y vegetal, la avicultura, apicultura y silvicultura, reiterándose que quedan excluidas de esta Secretaría las materias forestal e hidráulica.

h) Artículo 37 relativo a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo.

Las 25 Fracciones de este artículo 37 son prácticamente nuevas, pues antes de la reforma que se comenta el artículo 37 estaba derogado. Sin embargo, a esta Secretaría le corresponden prácticamente las mismas atribuciones que antes correspondían a la ya desaparecida Secretaría de la Contraloría General de la Federación y, por lo mismo, las Fracciones nuevas corresponden en gran parte a las Fracciones correlativas del antiguo Artículo 32

LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL

Bis, pues aunque la redacción cambia en algunas partes, su esencia y espíritu son los mismos.

Como novedad importante en este artículo, encontramos que toda la materia relativa a la política inmobiliaria federal, que antes correspondía a la Secretaría de Desarrollo Social, corresponde ahora a esta nueva Secretaría, es decir, a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, con excepción de lo referente a playas, zona federal marítimo terrestre, terrenos ganados al mar o cualquier depósito de aguas marítimas y demás zonas federales, pues en este caso la competencia corresponde a la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca (Artículo 37 Fracciones de la XIX a la XXIV y Artículo 32 Bis fracción VIII).

i) Artículo 38 relativo a la Secretaría de Educación Pública.

En este caso el cambio fue mínimo, reformándose la Fracción XXI y creándose la Fracción XXV que antes se encontraba derogada. La Fracción XXI hace referencia a la protección y conservación de monumentos arqueológicos, históricos y artísticos y la Fracción XXV se refiere a la educación física y al deporte.

j) Artículo 39 relativo a la Secretaría de Salud.

En este caso también el cambio fue mínimo, pues solamente se reformó la Fracción XXIII y la XXIII anterior que era la última, pasó a ser XXIV.

En la nueva Fracción XXIII se habla de los planes y programas para la asistencia, prevención, atención y tratamiento de los discapacitados.

Finalmente, como consecuencia de lo va mencionado en el inciso d), se derogó el Artículo 43 que se refería a la antigua Secretaría de Pesca.

III. CONCLUSIONES

Como se aprecia de todo lo antes apuntado, salvo por algunas contadas excepciones, esta nueva reforma no difiere en mucho de todas las anteriores de que ha sido objeto la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, es decir, una vez más en esencia sólo se modifican nombres de Secretarías de Estado volviéndose inclusive en algunos casos a retomar nombres que ya tenían algunas Secretarías de Estado hace algunos años, e igualmente y a veces sin un sustento lógico que lo justifique, se cambian y se intercambian atribuciones y facultades de una Secretaría a otra.

Si esto se piensa con detenimiento y se parte del supuesto de que la parte conducente que nos ocupa la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal no es sino un mero catálogo de las funciones que tiene cada Secretaría de Estado, pero esta ley no es atributiva de competencia en sí misma, sino sólo por excepción, toda vez que las leyes especiales aplicables a cada materia en concreto son las que sí atribuyen competencia a las Secretarías de Estado, llegaremos a la conclusión, o por lo menos ésa es la mía, que la reforma que se comenta no fue del todo afortunada.

Finalmente, no debemos perder de vista lo que ya se ha repetido en incontables ocasiones, en el sentido de que de nada sirve tener leyes que sean buenas si no existe la voluntad real y efectiva por parte de las autoridades competentes de aplicar tales leyes de manera correcta y con un sentido de responsabilidad que redunde en la correcta marcha y en el óptimo funcionamiento de la Administración Pública Federal, a lo cual en última instancia y entre otras muchas cosas, tenemos legítimo derecho los gobernados.