

DERECHO ADMINISTRATIVO

LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL. Publicada en el Diario Oficial de la Federación de fecha 29 de diciembre de 1976; Tomo CCCXXXIX, número 42.

De gran importancia en los comienzos del sexenio gubernamental que comprenderá el primero de diciembre de 1976 al 30 de noviembre de 1982, se ha considerado que esta ley reestructura algunas secretarías de Estado, agrupa a algunas de ellas, incorpora direcciones y departamentos que pertenecían a otras dependencias y en general, busca agilizar el control de las empresas paraestatales, con la finalidad de que sus rendimientos mejoren y permitan, con el tiempo, no sólo su autofinanciamiento, sino a la vez, que produzcan algún beneficio social y económico.

No constituye por otra parte ninguna novedad, que al tomar posesión de la Presidencia de la República una nueva personalidad política, tenga ya preparada una modificación al sistema administrativo imperante, pues en un país como el nuestro, en el que toda la actividad política deriva del sello personal que le imprima el presidente en turno, es lógico que éste busque adecuar a sus ideas y a su concepto sobre el manejo de la administración pública, el marco legal conforme al cual estime que logrará sus propósitos.

Encontraremos por ello, en el esquema que nos proponemos ofrecer con fines informativos, sin adentrarnos en juicios críticos o comparativos, que a manera de impronta, se establece una nueva definición de la administración pública federal, al fijar sus bases bajo un sistema centralizado y paraestatal; que integrarán por una parte, la Presidencia de la República, junto con las secretarías de Estado, departamentos administrativos y la Procuraduría General; y por la otra, los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones nacionales auxiliares de crédito, las instituciones nacionales de seguros y de fianzas, así como los fideicomisos. El gobierno del Distrito Federal queda a cargo del presidente de la República (artículos 1o. a 7o.).

Se indica en el artículo 8o. que "para estudiar y dar forma a los acuerdos presidenciales, compilar las leyes y decretos promulgados, los reglamentos, acuerdos y resoluciones expedidos por el presidente de la República, para estudiar y promover las modificaciones que deban hacerse

a la Administración Pública y coordinar y evaluar su ejecución; así como para la atención de servicios de difusión y relaciones públicas, el titular del Poder Ejecutivo Federal contará con las unidades respectivas, además de aquellas de asesoría y apoyo técnico y de coordinación, en áreas prioritarias que el propio Ejecutivo determine, de acuerdo con el presupuesto asignado a la Presidencia de la República.”

Ahora bien, en cuanto ve a la organización interna de las secretarías y departamentos de Estado, en rigor no se hacen reformas substanciales, ya que cada secretario continuará preparando las leyes, decretos, reglamentos y acuerdos de su competencia; en sus funciones se auxiliará de los subsecretarios, oficial mayor, directores, subdirectores, jefes y subjefes de departamento u oficinas, que juzguen necesarios; contarán con órganos administrativos desconcentrados que les estarán jerárquicamente subordinados y tendrían facultades específicas. En sus reglamentos internos se determinarán las atribuciones de sus unidades administrativas; expedirán manuales de organización de procedimientos y de servicios; y podrán constituir comisiones intersecretariales conforme instrucciones que reciban del presidente de la República, a las cuales se integrarán las entidades de la administración pública paraestatal, cuando se trate de asuntos relacionados con éstas (artículos 10 a 21).

Se ha puesto particular énfasis a la coordinación con los gobiernos de las entidades federativas, a efecto de que, mediante la firma de convenios que satisfagan todas las formalidades legales, las dependencias del Ejecutivo Federal presten determinados servicios públicos, ejecuten obras o realicen trabajos de beneficio colectivo, con el propósito de mejorar tales servicios, abatir costos y favorecer el desarrollo económico y social de los Estados (artículo 22).

Es en el capítulo de competencias en donde se perciben los cambios fundamentales aconsejados por el actual régimen federal para un eficiente y adecuado despacho administrativo. Desde luego cabe destacar como ya se ha hecho a través de los medios publicitarios nacionales, que a la anterior Secretaría de la Presidencia, la substituye en la actualidad la Secretaría de Programación y Presupuesto; que la Secretaría del Patrimonio Nacional, se convierte hoy en Secretaría del Patrimonio y Fomento Industrial; que a la Secretaría de Industria y Comercio se la deja reducida a sólo el segundo rubro; que a la Secretaría de Agricultura se le incorpora la anterior Secretaría de Recursos Hidráulicos; que la Secretaría de Obras Públicas se convierte en Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas y que la antigua subsecretaría de Pesca, controlada por la Secretaría de Agricultura y Ganadería, se convierte a su vez en un departamento autónomo de pesca. Algunas direcciones y departamentos fueron también

incorporados a distintas secretarías a las cuales estaban adscritos como lo indicaremos más adelante (artículos 26 y siguientes).

Concretaremos por la anterior razón nuestro análisis, a aquellas dependencias gubernamentales en las que ha habido una modificación trascendental; e iniciaremos el mismo con la Secretaría de Programación y Presupuesto, a la cual con un sentido práctico, se le han atribuido varias de las funciones que tenía la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, conforme al criterio ya externado por el presidente anterior y convertido en realidad por el actual, de que las finanzas del Estado las maneja en forma directa el presidente de la República.

Son varios los asuntos estatales que comprende la nueva ley, pero de ellos destacaremos los siguientes: *a)* la elaboración de los planes nacionales de desarrollo económico y social; el plan general del gasto público y algunos programas especiales; *b)* el control de la estadística general del país (encomendado antes a la Secretaría de Industria y Comercio; *c)* la coordinación, vigilancia y evaluación de los programas de inversión pública de todas las dependencias centralizadas y paraestatales; *d)* cuidar que sea llevada y consolidar la contabilidad de la Federación y del Departamento del Distrito Federal; *e)* dictar medidas administrativas sobre responsabilidades que afecten a la hacienda pública federal y al Departamento del Distrito Federal, autorizando asimismo sus actos y contratos; *f)* controlar y vigilar financiera y administrativamente la operación de los organismos descentralizados, instituciones, corporaciones y empresas que manejen, posean o exploten bienes y recursos naturales de la nación; al igual que aquellas instituciones en las que la nación posea acciones intereses patrimoniales y que no estén expresamente encomendados o subordinados a otra dependencia; y *g)* intervenir en la inversión de los subsidios que concede la Federación a los gobiernos de los Estados,, Municipios, instituciones o particulares, cualquiera que sean los fines a que se destinen, con el objeto de comprobar que se efectúan en los términos que se establezcan en los acuerdos respectivos (artículo 32).

A la Secretaría del Patrimonio y Fomento Industrial, se le han asignado ahora, entre otras funciones, las siguientes: *a)* Poseer, vigilar, conservar o administrar los bienes de propiedad originaria de la nación; los que constituyan recursos naturales no renovables y los de dominio público de uso común, siempre que no estén encomendados expresamente a otra dependencia; *b)* Compilar y ordenar las normas que rijan las concesiones, autorizaciones o permisos para la explotación de los bienes y recursos propiedad de la nación; así como otorgar, conceder y permitir su uso, aprovechamiento o explotación; *c)* Proyectar, realizar y mantener al corriente el inventario de los recursos no renovables, así como llevar el ca-

tastro petrolero e intervenir en las salinas ubicadas en terrenos de propiedad nacional y en las formadas directamente por las aguas del mar; *d*) Intervenir en la producción industrial cuando afecte a la economía general del país, con exclusión de la producción que esté asignada a otras dependencias; y *e*) Fomentar y organizar la producción económica del artesanado; proponer el desarrollo de la industria pequeña; promover la investigación técnico-industrial; impulsar el desarrollo de los energéticos e intervenir en materia de propiedad industrial, así como regular la inversión extranjera y la transferencia de tecnología (artículo 33).

En apariencia a la Secretaría de Comercio se le redujeron sus atribuciones, pero si se toma en cuenta que al encargársele de formular y conducir las políticas generales de comercio del país, e intervenir en la distribución y consumo, cuando afecten a la economía general del país; fomentar el comercio exterior y establecer la política de precios, para estimular y orientar los mecanismos de protección al consumidor; encontraremos que por sí sola cualquiera de estas actividades, comprende un cúmulo de funciones administrativas que deberá replantear de inmediato. Otras funciones que tiene encomendadas son: intervenir en materia de propiedad mercantil; establecer y vigilar las normas de calidad; promover el desarrollo de lonjas, centros y sistemas comerciales regionales y nacionales; e impulsar, en coordinación con las dependencias centrales o entidades del sector paraestatal cuyas actividades se relacionen, la producción de aquellos bienes y servicios que se consideren fundamentales para la regulación de los precios.

Es sin duda alguna la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, la dependencia del Ejecutivo Federal a la que por ahora se le han dejado mayor número de funciones (42 en total y varias de ellas subdivididas), por lo que mencionaremos sólo las de mayor interés, por cuanto definen con más precisión tales funciones: *a*) Planear, fomentar y asesorar técnicamente la producción agrícola, ganadera, apícola y forestal en todos sus aspectos; *b*) Organizar y encauzar el crédito ejidal, agrícola, forestal y ganadero, con la cooperación de la Secretaría de Hacienda; *c*) Fomentar organizaciones mixtas con fines de producción agropecuaria o silvícola, en coordinación con la Secretaría de la Reforma Agraria; *d*) Coordinar y dirigir los centros de educación agrícola superior y media; *e*) Programar y proponer la construcción de pequeñas obras de irrigación y proyectar, ejecutar y conservar bordos, canales, tajos, abrevaderos y jagüeyes que competa realizar al gobierno federal o en cooperación con los gobiernos de los Estados; *f*) Organizar, dirigir y coordinar los estudios, trabajos y servicios meteorológicos; *g*) Organizar, dirigir y reglamentar los trabajos de hidrología en cuencas, cauces y álveos de aguas nacionales, tan-

to superficiales como subterráneos; *h*) Estudiar, proyectar, construir y conservar las obras de riego, desecación, drenaje, defensa y mejoramiento de terrenos y las de pequeña irrigación, de acuerdo con los planes ya formulados y que correspondan al gobierno federal, ya sea en su realización o mediante cooperación con las entidades federativas; *i*) Intervenir en la conservación de las corrientes; lagos y lagunas; en la protección de cuencas alimentadoras; en obras de corrección torrencial y en la realización de todos los estudios geohidrológicos del país; *j*) Intervenir en la dotación de agua a los centros de población e industrias; así como regular el alejamiento, la explotación, uso o aprovechamiento de aguas residuales, evitando la contaminación que ponga en peligro la salud pública; y *k*) Levantar y mantener actualizado el inventario de recursos naturales, específicamente de agua, suelo y cubierta vegetal, asimismo los de población animal.

Múltiples y variados son igualmente los asuntos que competarán en lo futuro a la nueva Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, pues no sólo estará encargada de formular y conducir la política general de tales asentamientos, a efecto de encontrarse en condiciones de planear la distribución de la población y la ordenación del territorio nacional; sino que al mismo tiempo habrá de promover el desarrollo de la comunidad, formulando por una parte los programas de vivienda y urbanismo, los cuales habrá de conducir en la mejor forma posible para su máxima optimización, y por la otra, construyendo, administrando, operando y conservando los sistemas de agua potable, drenaje y alcantarillado en los centros de población, a partir de los sitios convenidos con la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos. Bastaría lo anterior para calcular la importancia de estas funciones, pero si se agrega que además deberán: *a*) Construir, reconstruir y conservar los edificios públicos, monumentos y las obras de ornato realizadas por la federación; *b*) Proyectar, realizar directamente o construir y vigilar en su caso, en todo o en parte, la construcción de las obras públicas, de fomento o interés general, emprendidas por el gobierno federal por sí o en cooperación con otros países, con los Estados o con los Municipios; *c*) Poseer, vigilar, conservar o administrar los inmuebles de propiedad federal destinados a un servicio público, o a fines de interés social o general; *d*) Establecer bases o normas, e intervenir en su caso, en la celebración de construcción y de conservación de obras federales; *e*) Construir y conservar los caminos y puentes federales, incluyendo los internacionales; construir aeropuertos federales; *f*) Proyectar normas o celebrar contratos para el mejor uso, explotación o aprovechamiento de los bienes federales, especialmente para fines de beneficio social; y *g*) Ejercer la posesión de la nación sobre la zona

federal y administrarla; tener a su cargo el registro de la propiedad federal y elaborar y manejar el inventario general de los bienes de la nación; se comprenderá por tal cúmulo de atribuciones la importancia que ha adquirido esta dependencia del Ejecutivo Federal.

Puede decirse que salvo ligeros cambios administrativos, como los operados en las Secretarías de Gobernación, Educación Pública, y Salubridad y Asistencia, a la primera de las cuales se le ha atribuido la vigilancia de las publicaciones impresas y las transmisiones de radio y televisión, al igual que el manejo del Archivo General de la Nación; a la segunda el fomento de relaciones de orden cultural con los países extranjeros, con la colaboración de la Secretaría de Relaciones Exteriores; estimular el teatro, el deporte, la producción cinematográfica, la industria editorial; y a la tercera, regular la prevención social a niños hasta de seis años, ejerciendo sobre ellos la tutela que corresponda al Estado; en las demás dependencias no hubo modificaciones en lo que corresponde al desarrollo general de sus actividades y a las funciones específicas que han tenido hasta ahora encomendadas.

Nos quedarían únicamente por revisar los asuntos que corresponderá despachar al nuevo Departamento de Pesca, al cual se ha encomendado la formulación y conducción de la política pesquera del país, así como la conservación y fomento de la flora y fauna marítimas, fluviales y lacustres; la fijación de las épocas y zonas de veda; las actividades de acuicultura y la formación y organización de la flota pesquera, de sociedades cooperativas de producción pesquera las sociedades, asociaciones o uniones de pescadores; y la industrialización de los productos pesqueros, mediante el establecimiento de empacadoras y frigoríficos.

La segunda parte de la ley comprende la administración pública paraestatal, dentro de la cual se ha considerado tanto a las empresas de participación estatal mayoritaria o minoritaria, incluidas como ya se expresó, las instituciones nacionales de crédito, organizaciones auxiliares y las instituciones de seguros y fianzas; al igual que los organismos descentralizados en los que el gobierno federal o en del Distrito Federal sean propietarios del 50% o más del capital social, en los que el gobierno federal tenga la facultad de nombrar a la mayoría de los miembros del consejo de administración o aquellos que en la constitución de su capital, figuren acciones de serie especial que sólo pueden ser suscritas por el gobierno federal (artículos 45 y 46).

Se asimilan a las empresas de participación estatal mayoritaria las sociedades o asociaciones civiles en las que la mayoría de los asociados sean dependencias o entidades de las mencionadas en el artículo 46. En cuanto a los fideicomisos, se establece que la Secretaría de Hacienda y

Crédito Público, que actúa como fideicomitente único, deberá recabar previamente de la secretaría de Estado o departamento administrativo la autorización necesaria para la integración de los comités técnicos, en los cuales un representante suyo, por lo menos, deberá formar parte de ellos (artículos 47 y 48).

Ha quedado facultado el presidente de la República para determinar agrupamientos de entidades de la administración pública paraestatal, por sectores definidos, para que sus relaciones se realicen a través de las secretarías que en cada caso designe como coordinador del sector que corresponda (artículo 49). A dichas dependencias corresponderá planear y evaluar la operación de esas entidades (artículos 51 y 52), en igual forma será facultad del presidente designar a los presidentes o miembros de los consejos y designar los funcionarios que proceda en cada una conforme a sus estatutos constitutivos.

Esta ley abrogó la de 23 de diciembre de 1956, aclarándose en su artículo segundo transitorio que el personal de las dependencias que deban tener en lo futuro adscripción distinta, no resultará afectado en sus derechos como trabajadores del Estado; pero si por alguna circunstancia algún grupo de ellos ha de ser reducido, la Comisión de Recursos Humanos del gobierno federal, en coordinación con la Federación de Trabajadores al Servicio del Estado, procurarán su reacomodo, o en su defecto, buscarán que su afectación sea mínima. Asimismo los asuntos que deban pasar de una secretaría a otra, permanecerán en el último trámite que hubieren alcanzado, hasta que las unidades administrativas tengan sus nuevas adscripciones, excepción hecha de aquellos trámites urgentes o sujetos a plazos improrrogables, pues éstos habrán de ser despachados de inmediato.

LIC. SANTIAGO BARAJAS MONTES DE OCA.