

COMENTARIOS A LA LEY DE SECRETARIAS Y DEPARTAMENTOS DE ESTADO DE 24 DE DICIEMBRE DE 1958. VIGENTE A PARTIR DEL 1º DE ENERO DE 1959.

HORACIO CASTELLANOS C.

En otro lugar de este mismo número de la Revista, se publica la relación y el contenido de las disposiciones que durante la evolución del Estado Mexicano han regulado las instituciones que nos ocupan. Hemos considerado pertinente la observación, porque nuestro estudio en el aspecto comparativo, lo haremos únicamente en relación con la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 7 de diciembre de 1946 y con su Reglamento correspondiente de 1º de enero de 1947, que precisa la competencia de dichos organismos. De tal manera que siendo muy someros los comentarios que iniciamos, quien se interese por los mismos, tiene a su alcance las fuentes en las cuales podrá profundizar su investigación.

Desde luego, queremos hacer constar que la ley en vigor se encuentra más acorde no sólo con el artículo 90 de la Carta Magna que preceptúa que será el Congreso de la Unión a través de una ley el que establezca el número de Secretarías y la distribución de los negocios que han de estar a cargo de cada una de ellas, sino también con algunos de los textos constitucionales que han regulado la vida jurídica del país, tal como se desprende del artículo 86 de la Constitución de 1857, y del 33 de las leyes centralistas de 1836, que si bien es cierto facultaba al Gobierno para elaborar un reglamento "...para el mejor despacho de sus Secretarías...", lo pasaría al Congreso para su aprobación. Es decir, es la propia ley y no un reglamento, como acontecía con el de 1º de enero de 1947, la que debe encargarse de hacer la precisa distribución de materias entre los distintos organismos de la administración pública centralizada.

En efecto, la forma en que la ley derogada establecía la competencia de las Secretarías y Departamentos de Estado, no era suficiente para conocer las funciones de los mismos, siendo el reglamento respectivo el que se encargaba de distribuir las concretamente, y aunque la fracción I del ar-

título 89 constitucional, confiere al Presidente de la República facultades para dictar los reglamentos necesarios para el mejor desarrollo y aplicación de las leyes, creemos que en el caso del reglamento que nos ocupa, se contrariaba el principio de la reserva de la ley y en consecuencia, el ya citado artículo 90 de la Ley Suprema que lo consigna.

Por otra parte, nos atrevemos a considerar que la idea del constituyente al establecer que fuera una disposición legislativa la encargada de distribuir los negocios a cada una de las principales dependencias del Ejecutivo, obedeció entre otras, a razones de índole política, pues si bien es cierto que este Poder por razón misma de sus atribuciones se encuentra en contacto más directo con la realidad y por consiguiente, en la posibilidad de adoptar las medidas más idóneas para la satisfacción de las necesidades colectivas e individuales, no lo es menos que el control del Poder Legislativo al avocarse la creación de las Secretarías y Departamentos de Estado y al fijar su esfera de competencia, impide que sea el libre albedrío del Jefe del Estado el que por medio de disposiciones reglamentarias determine la distribución y más aún, la redistribución de funciones de los organismos que con él colaboran, con el peligro de que ello condujera a una ilimitada expansión de sus actividades, en detrimento de las actividades que jurídica y administrativamente corresponden a los administrados; por lo que, la intervención del Congreso en este caso y en la forma prescrita por el ordenamiento jurídico supremo, puede ser factor determinante para establecer el justo medio en las atribuciones que correspondan tanto al Estado como a los particulares. Sin menoscabo naturalmente, de que el Jefe del Ejecutivo, de acuerdo con la fracción I del artículo 71 constitucional, formule las iniciativas de leyes correspondientes, como ha venido sucediendo en nuestra historia jurídica, política y administrativa.

Como corolario a lo expresado, la ley vigente al no contrariar el multicitado artículo 90 constitucional, desde el momento en que precisa las facultades y funciones de cada Secretaría y Departamento de Estado, permite la ingerencia debida del órgano legislativo en cuanto a las bases de actuación en este aspecto del Poder Ejecutivo, protegiendo así, o cuando menos tomando en consideración a través de ese control, los intereses de los administrados.

Principiaremos pues, por dividir el texto de la ley en dos partes: una especial, que comprende de los artículos 2º al 19 y que consigna la distribución de materias entre las distintas Secretarías y Departamentos de Estado, y otra general, que como su nombre lo indica, traza los lineamientos generales de actuación de dichas dependencias. El artículo 1º, se concreta a enumerar los organismos que para el estudio, planeación y despacho de los negocios de los diversos ramos de la administración, tendrá el Poder Ejecutivo de la Federación.

Unicamente por razones de método, hemos creído conveniente iniciar nuestro estudio con el análisis de los artículos que en nuestro concepto, integran la parte general de la ley.

El artículo 20, del mismo contenido que el 19 de la ley derogada, otorga facultades a las Secretarías y a los Departamentos, para que en los asuntos de su competencia, formulen los proyectos de leyes, reglamentos y demás disposiciones del Presidente de la República. Función que no requiere mayor comentario, pues constituye una de las formas de colaboración de estos organismos, concedores directos de los problemas inherentes a sus esferas de competencia.

En virtud de que las actividades desarrolladas por las Secretarías y Departamentos de Estado son en cuanto a su finalidad de similar importancia, y como por otra parte existe entre ellas autonomía en el desempeño de sus funciones, el artículo 21 de la ley, al igual que el 20 de la que le antecede, consigna la igualdad de rango entre dichas dependencias.

En su carácter de órganos administrativos, los titulares de las Secretarías y de los Departamentos de Estado, según el artículo 22 de la ley (21 de la derogada), ejercerán las funciones de su competencia por acuerdo del Presidente de la República.

Por ser el Presidente de la República, el titular de las atribuciones propias del Poder Ejecutivo, las medidas que se adopten en el campo de la administración pública dimanarán de dicho titular, por lo que en este sentido "... el acto del Secretario —y con mayor razón el de los Jefes de Departamento— en sus funciones legales es un acto del Presidente de la República".*

De conformidad con el artículo 23, aparecen en la organización administrativa mexicana, las Comisiones Intersecretariales, que de acuerdo con las finalidades para las que sean creadas, podrán ser transitorias o permanentes.

Dichas comisiones pensamos, responden al propósito de armonizar y de realizar en la mejor forma posible aquellas actividades que por razón misma de su naturaleza, necesitan de la intervención de dos o más Secretarías de Estado y que por su importancia o por el mejor control que sobre ellas se ejerza, no se considere conveniente su realización por otro organismo, v. g., una institución descentralizada, ya que del artículo que se comenta, se desprende que la responsabilidad del funcionamiento de estas Comisiones, recaerá sobre el representante de la dependencia que haya considerado pertinente constituirla, por lo que el titular respectivo, tendrá buen cuidado de que dichas comisiones actúen de acuerdo con los fines requeridos.

* Derecho Administrativo. G. Fraga. 7ª Ed. Pág. 273.

Para una mejor eficiencia en el desempeño de sus labores, el artículo 24 que tiene como antecedente inmediato el 22 de la ley derogada, prescribe la facultad de cada Secretaría y Departamento de Estado para que establezcan sus correspondientes servicios de estadística especializada; pero bajo el control y con sujeción a las medidas y normas técnicas que fije la Secretaría de Industria y Comercio que en nuestro medio administrativo se ha encargado de este tipo de actividades, y cuya experiencia en esta materia, indudablemente redundará en beneficio de las demás dependencias del Ejecutivo.

El artículo 25 de la ley, consigna que “Al frente de cada Secretaría . . . habrá un Secretario . . . y el número de Subsecretarios Auxiliares que determine el Presupuesto de Egresos de la Federación . . .” y que “. . . al frente de cada Departamento habrá . . . los Secretarios que determine el Presupuesto de Egresos de la Federación . . .”

Es decir, que conforme con este artículo, subsisten los cargos de Secretario y de Subsecretarios auxiliares a que hacía mención el artículo 23 de la ley de 1946; pero desaparece el de Secretario General de los Departamentos Administrativos, para que de acuerdo con las actividades desarrolladas por estos organismos, se establezca el número de Secretarios que la Administración Pública considere necesarios, previa autorización del Presupuesto de Egresos de la Federación.

Tal parece que la finalidad de la ley en este sentido, es la de establecer un funcionario: el Subsecretario, que supla en sus funciones de tipo político al titular de la dependencia cuando ello sea necesario, independientemente de que en materia administrativa tenga las mismas facultades que los Subsecretarios auxiliares, cuyas esferas de competencia estarán acordes con la sistematización de actividades que dentro de cada Secretaría se establezca y cuando la importancia de dichas actividades así lo ameriten. Es por ello, que consideramos que la supresión del puesto de Secretario General de los Departamentos Administrativos y la creación de los Secretarios que determine el presupuesto de Egresos de la Federación, está más acorde con el tipo de estos organismos pues poseyendo facultades exclusivamente administrativas, cualquiera de ellos y en el caso que se requiera, por acuerdo del Presidente de la República podrá sustituir en sus funciones al titular del Departamento respectivo, aparte de que por las mismas razones arriba señaladas, se establezcan las esferas de competencia adecuadas para el mejor desarrollo del trabajo propio de cada una de estas dependencias.

El artículo 26 modifica parcialmente el contenido del 24 de la Ley derogada que facultaba a los titulares de las Secretarías y de los Departamentos de Estado a delegar sus funciones administrativas en casos concretos

o para determinados ramos en los funcionarios subalternos. La Ley en vigor, autoriza dicha delegación y en los mismos casos, siempre que se trate de facultades administrativas no discrecionales.

Creemos que la disposición consignada en el artículo que se comenta es de gran interés, pues por una parte, al limitarse el ejercicio de facultades discrecionales solamente a los funcionarios que de acuerdo con las leyes originalmente las detentan, el control que por razones de legalidad los órganos superiores ejerzan sobre los inferiores en los que se han delegado exclusivamente facultades regladas o vinculadas, será más efectivo y por lo tanto, más efectiva la posibilidad de responsabilizar en caso de que fuera necesario a los funcionarios que actuaran conforme a dicha delegación, y por la otra, quizá la más importante, como en el ejercicio de facultades discrecionales lo que interesa entre otros aspectos es la apreciación subjetiva de los hechos por parte del funcionario y en el que juega especial papel su libre albedrío para dictar o no determinada medida administrativa, la capacidad, el criterio de apreciación y otras cualidades vinculadas con las anteriores, las deben poseer en mayor grado los titulares de las dependencias del Ejecutivo, por lo que ellos son, si así lo establecen las normas jurídicas, los únicos facultados para realizar los actos discrecionales que, dentro de los límites que las propias normas imponen, puedan beneficiar a la administración y a los administrados.

El artículo 27, congruente con el 92 de la Ley Suprema, ratifica la facultad de refrendo de los Secretarios del Despacho, y se la suprime a los Jefes de Departamentos Administrativos que el artículo 25 de la ley anterior les confería.

Es incuestionable que el ejercicio de decretos corresponde a aquellos funcionarios que a sus actividades administrativas aúnan otras de índole política, características propias en nuestro sistema constitucional de los Secretarios de Estado y no de los Jefes de Departamentos Administrativos quienes dependen directamente del Presidente de la República, sin estar obligados como aquéllos a dar cuenta al Congreso del estado que guardan sus respectivos ramos, o a rendir los informes que les sean requeridos por cualquiera de las dos Cámaras (artículo 93 constitucional).

De tal manera, que si el refrendo ministerial es facultad política, la ley vigente no hace sino precisar lo prescrito por la Carta Magna que otorga únicamente a los Secretarios de Estado dicha facultad, por su carácter de órganos político-administrativos, y reparar en esa forma el error del artículo 25 de la ley derogada que también se la concedía a los titulares de los Departamentos Administrativos, quienes como su nombre lo indica, realizan solamente funciones de tal naturaleza.

El artículo 28, igual al 26 de la ley anterior, se refiere a que cada dependencia establezca en su reglamento interior la forma de suplir la falta de sus titulares y la distribución precisa de las funciones que le son propias entre el personal que las integran.—Artículo del que pensamos, no es necesario hacer comentario alguno.

El artículo 29, es en su contenido similar al 27 de la ley anterior. Ambos se refieren al Consejo de Ministros que se integrará con los Secretarios, los Jefes de Departamento y el Procurador General de Justicia de la Nación.

Probablemente nuestra tradición administrativa y política es la que influye para tomar en cuenta cómo formando parte del Consejo de Ministros a los Jefes de Departamento y al Procurador General de Justicia, órganos los primeros que como se expresó más arriba carecen de funciones políticas, al igual que el segundo, que dentro de sus atribuciones principales, resaltan la de ser el asesor jurídico del ejecutivo federal, y el órgano lógico de relación entre éste y el Poder Judicial. Sin embargo, si nos atenemos a la letra del artículo 29 Constitucional en el que se trata de que el Jefe del Ejecutivo con el Consejo de Ministros proceda a la suspensión de garantías individuales y adopte las medidas —pensamos que políticas con la consecuente trascendencia administrativa— que el Estado de emergencia o de necesidad ameriten, dicho consejo debe estar integrado por quienes políticamente son responsables, y que no son otros que los Secretarios de Estado.

Nuestra posición en este sentido, no es nada más de técnica jurídica, sino que creemos, de repercusiones prácticas ya que solamente y como líneas arriba lo hemos afirmado, podrán ser políticamente responsables quienes ejerzan funciones de esa naturaleza, quedando excluidos tanto los Jefes de los Departamentos Administrativos, como el Procurador General de Justicia de la Nación.

Ello no supone desde luego, que no formen parte del multicitado Consejo, los funcionarios mencionados, pues es indiscutible que podrían ser de gran valor las sugerencias por ellos aportadas; pero así como carecen de la facultad de Refrendo y por lo tanto insistimos, de ser políticamente responsables, lógico es suponer que no tienen por qué acordar las resoluciones adoptadas en el Consejo Ministerial. Es decir, que tengan voz, pero que carezcan de voto.

El artículo 30 se refiere a la facultad del Presidente de la República, para aclarar las dudas o dirimir los conflictos de competencia que pudieran surgir entre las distintas dependencias del Ejecutivo. Facultad que como se ha establecido tradicionalmente, la ejerce a través de la Secretaría de Gobernación.

El artículo 31 prescribe la obligación de las Secretarías y Departamentos de Estado de proporcionarse entre sí, los informes que sean necesarios, con el fin de hacer más eficaz la marcha de la maquinaria administrativa.

Después de lo anterior, iniciaremos nuestros comentarios sobre la parte de la ley que denominamos especial:

Ya hemos indicado que el artículo 1o. enuncia el número de Secretarías y Departamentos de Estado, que será de quince y de tres respectivamente, es decir, dos Secretarías y un Departamento más de los que consignaba la ley anterior.

Por otra parte, cambia la denominación de algunos de los organismos ya existentes, pues la Secretaría de Economía se convierte en Secretaría de Industria y Comercio, y la de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa, en Secretaría del Patrimonio Nacional. En éste último caso sin embargo, no se trata de un simple cambio de denominación, porque en realidad se le otorga facultades en un campo que como veremos en su oportunidad, no había sido tratado debidamente por nuestra legislación. Además, de la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas, se forman la de Comunicaciones y Transportes y la de Obras Públicas, creándose en realidad como un nuevo organismo, la Secretaría de la Presidencia.

En cuanto a los Departamentos Administrativos: se integra el Departamento de Turismo, cambia de nombre el Agrario que se convierte en Departamento de Asuntos Agrarios y de Colonización, en virtud de que en esta materia se le otorgan facultades, y subsiste con las mismas funciones y denominación, el Departamento del Distrito Federal.

Destacan pues, como aspectos principales de la ley en vigor, la transferencia de funciones de unos organismos a otros, la precisión en las mismas, y el propósito de darles una mayor atención a algunas actividades que se desarrollan dentro de la Administración Pública, pues como la propia iniciativa presentada por el Ejecutivo señala, "... se ha considerado conveniente volver a estructurar en su conjunto las disposiciones que distribuirán, entre las distintas dependencias..., la competencia para atender los diversos ramos de la administración pública".

Así, la fr. VII del artículo 2o. especifica que la Secretaría de Gobernación conducirá las relaciones del Poder Ejecutivo, no sólo con los otros Poderes de la Unión y con los gobiernos de los Estados, sino también con las autoridades municipales impulsando y orientando la creación y el funcionamiento de las Juntas de Mejoramiento Moral, Cívico y Material. Función que se concretaba, de acuerdo con el ordenamiento derogado, a conducir dichas relaciones con los otros Poderes de la Unión y con los gobiernos de los Estados.

Igual acontece con la facultad que la fr. X del mismo artículo 2o., otorga a la Secretaría de Gobernación, consistente en "...recopilar y mantener al corriente la información sobre los atributos personales, académicos y técnicos de los ministros de la Suprema Corte y de los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito y Territorios Federales. Función tampoco precisada en el reglamento derogado.

En cuanto a dicha función, pensamos que probablemente la recopilación y el informe de los funcionarios de que se trata, se otorgó a un solo organismo, entre otras razones, por la posibilidad de integrar y uniformar los expedientes de quienes sigan la carrera judicial todavía no implantada como tal en nuestro medio jurídico; empero, consideramos que por lo que hace a los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia, por ser un organismo dependiente del Departamento del Distrito Federal, éste debería ser el encargado de ejercer las atribuciones arriba mencionadas, y rendir al Jefe del Ejecutivo los informes que le solicitare.

La fr. XX del artículo que se comenta, corrige la omisión de la misma fracción del reglamento de 1947, que indebidamente circunscribía las facultades de la Secretaría de Gobernación en materia de juegos, loterías y rifas al Distrito y Territorios Federales, cuando en realidad, el ejercicio de todas sus facultades, es de jurisdicción federal.

La fr. XXIII del mismo artículo, amplía y hace más explícitas las atribuciones de la Secretaría de Gobernación, en cuanto al mantenimiento del orden público, a través del control de las publicaciones impresas, las transmisiones de radio y televisión y la exhibición de películas cinematográficas.

En este renglón, nos permitimos disentir de la ley vigente, porque pensamos que sería más adecuado que el referido control lo ejerciera la Secretaría de Educación Pública, ya que es indudable que las publicaciones impresas, el radio, la televisión y el cinematógrafo, son medios por los cuales se puede fomentar, desarrollar y elevar el nivel cultural del pueblo.

El artículo 3o. que se refiere a las facultades de la Secretaría de Relaciones Exteriores, consigna en su fracción III la de "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".

Pensamos que las funciones de la fracción mencionada, junto con las que establece la IV del mismo artículo que alude a la promoción del comercio exterior y a la difusión en el exterior de la cultura, la agricultura y la industria nacionales, podrían ser mejor desarrolladas por una comisión inter-

secretarial integrada con representantes de las Secretarías de Relaciones Exteriores, de Industria y Comercio, de Agricultura y Ganadería, y tal vez, de la de Educación Pública.

En cuanto a la Secretaría de la Defensa Nacional, cuyas funciones se fijan en el artículo 4o., se le atribuye competencia expresa en materia de aviación, facultad no consignada en el reglamento de la ley derogada.

Por otra parte, la fracción XIV de este artículo, establece que todos aquellos organismos destinados a la fabricación de armamentos y municiones, dependerán de dicha Secretaría, con lo que parece ser que se determina con exactitud la situación del Departamento de la Industria Militar, que sin tener las características propias de los Departamentos Administrativos, daba la impresión de que se trataba de uno de ellos.

Por lo que se refiere a la portación de armas de fuego, sigue siendo esta Secretaría la encargada de expedir los permisos correspondientes, excluyendo de su control a los empleados federales, quienes los solicitarán ante la Secretaría de Gobernación, conforme a la fracción XXII del artículo 2o.

A este respecto, no encontramos argumentos suficientes para esta duplicidad de funciones entre la Secretaría que nos ocupa y la de Gobernación; muy por el contrario, creemos que la competencia única de —la Secretaría de la Defensa Nacional, propiciaría un mejor control de los antecedentes y expedientes de aquellos que solicitasen la licencia respectiva.

El artículo 5o. señala las funciones de la Secretaría de Marina concretándolas a actividades propias a mantener y salvaguardar la soberanía del país, pues en materia de flora y fauna marítimas, se transfieren sus facultades a la Secretaría de Industria y Comercio.

De tal manera, que tomando en cuenta las tareas a desarrollar por dicha Secretaría de Marina, podrían quedar incluidas dentro de las de la Secretaría de la Defensa Nacional, creando en todo caso la Subsecretaría correspondiente, lográndose de este modo, una mayor coordinación y armonía entre el Ejército, la Fuerza Aérea y la Armada nacionales, instituciones que se identifican en cuanto a sus fines.

El artículo 6o., relativo a la competencia de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, reproduce la que les atribuía la ley y el reglamento derogados; sin embargo, en lo que toca a la facultad exclusiva de este organismo, para autorizar los actos y contratos de los que resulten derechos y obligaciones para el Gobierno Federal, desaparece en los términos así establecida para darles intervención a las Secretarías del Patrimonio Nacional y de la Presidencia.

Nos parece de gran interés la fracción de que se trata, porque de acuerdo con las facultades que en materia económica se les asigna a los otros dos organismos mencionados, creemos que sin detrimento de las facultades de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la política que en este renglón siga el Ejecutivo Federal, será más congruente y más acorde con los fines económicos tanto inmediatos como mediatos que persiga la Administración Pública.

El artículo 7o., consigna las funciones de la Secretaría del Patrimonio Nacional, antes y como ya se indicó, Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa.

La actual denominación de esta dependencia nos parece más adecuada, no solamente por lo que hace a las facultades que anteriormente tenía conferidas, sino sobre todo por las que en materia de bienes de dominio público, de uso común y de dominio privado de la Federación detenta en la actualidad, así como las que ejerce en relación con los recursos renovables y no renovables y en la imposición de modalidades a la propiedad privada por causas de interés público.

Otro aspecto muy importante es el de las facultades de esta Secretaría para que en lo concerniente a la explotación de bienes del Estado conceda los permisos, licencias, autorizaciones o concesiones correspondientes, pues el debido y único control en una de las ramas más importantes de la economía nacional, permitirá una explotación más sistemática de dichos bienes, y una mayor percepción de ingresos para el Estado, amén de las fuentes de trabajo que se originen para beneficio de la colectividad.

Todo ello y como la propia ley lo señala, con excepción de aquellos bienes que por razón misma de la actividad que sobre ellos se vaya a desarrollar, el control pertenezca a otra Secretaría o Departamento de Estado, lo que no excluye, creemos, la integración de comisiones intersecretariales que realicen una labor de supervisión.

De gran interés resulta también, la fracción XII del artículo que ocupa nuestra atención, pues faculta a la Secretaría del Patrimonio Nacional para controlar y vigilar financiera y administrativamente a todas aquellas instituciones que manejen, posean o exploten bienes y recursos naturales de la Nación, así como a las empresas de participación estatal y a los organismos descentralizados que no estén subordinados o encomendados a otra Secretaría o Departamento de Estado.

Dicha fracción, entendemos, no sólo complementa las funciones de control y vigilancia que esta Secretaría realiza y a las que nos referimos con anterioridad, sino lo que es más importante todavía, junto con la Secretaría

de la Presidencia, de acuerdo con lo preceptuado por la fracción V del artículo 16, el Poder Ejecutivo podrá ejercer un efectivo control —atribuido anteriormente a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en forma por demás imprecisa por la Ley para el control de Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal— sobre todas las instituciones que constituyen la organización administrativa descentralizada, y que día con día ensanchan considerablemente el campo de actividad de la Administración Pública Mexicana, principalmente en el terreno económico, al grado tal, que han llegado a representar uno de los aspectos más trascendentales de la vida nacional, y que a pesar de todo, no se había logrado hasta la fecha una supervisión y un control financiero adecuados respecto a ellos.

Ahora bien, el control a que hemos hecho referencia, no implica necesariamente que se vuelva al régimen de centralización, pues en cuanto a su organización administrativa interna y al desempeño de sus funciones, tanto las instituciones de crédito de que el Gobierno forme parte como los organismos descentralizados, seguirán gozando de la autonomía necesaria frente a la Administración Pública Centralizada.

Según la fracción XVI del mismo artículo 7o., la Secretaría del Patrimonio Nacional, conjuntamente con la Secretaría de la Presidencia posee facultades para intervenir en los actos o contratos relacionados con las obras de construcción, instalación y reparación que efectúe la Federación, el Distrito y los Territorios Federales; así como vigilar la ejecución de las mismas.

Por otra parte, el artículo 11 confiere a la Secretaría de Obras Públicas facultades para la conservación y vigilancia de edificios públicos, de monumentos y en general, de obras de propiedad federal.

Al señalar estas funciones de la Secretaría de Obras Públicas, pretendemos resaltar la misión tan importante que en este terreno desempeña este Organismo, por lo que pensamos que en el artículo 7o. fracción XVI, no se le dio la debida intervención; o en todo caso, se trata del control administrativo de las Secretarías del Patrimonio Nacional y de La Presidencia, reservándose la supervisión técnica y material a la Secretaría creada con esa finalidad: la de Obras Públicas.

Además, y como ya en algunos otros casos lo hemos sugerido, una comisión intersecretarial integrada por representantes de las tres Secretarías mencionadas, probablemente facilitaría las funciones que en este sentido corresponden a cada una de ellas.

Por lo que respecta a la Secretaría de Industria y Comercio, antes de Economía, se le otorga la facultad de fomentar conjuntamente con la Secretaría de Relaciones Exteriores, el comercio exterior del país. Función no

consignada expresamente en el reglamento derogado, y establecida actualmente en la fracción II del artículo 8o.

Resalta por su importancia, la fracción III del mismo artículo, en la que se determina que la proyección y establecimiento de los aranceles lo realizará la Secretaría de Industria y Comercio, en consulta con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, ya que es un hecho incontrastable que se dejaba sentir en la economía del país que la falta de coordinación entre estos dos organismos en materia arancelaria, repercutía profundamente en la economía nacional, influyendo también en este sentido, el desacuerdo entre la política impositiva de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y las restricciones que a los artículos de importación y exportación establecía la de Industria y Comercio. Pensamos pues, que una labor de conjunto en el primero de los renglones marcados, y una mayor armonía en los otros dos, favorecerían el auge industrial y principalmente, el económico del país.

La fracción IV del artículo en estudio, consigna en forma precisa la intervención del Estado a través de esta Secretaría en lo concerniente a evitar el alza desproporcionada en el valor de los artículos de consumo y de uso popular y en la prestación de los servicios públicos, al fijar los precios de los primeros y las tarifas de los segundos.

Es un hecho incontrastable que las medidas de policía adoptadas por los Estados modernos para salvaguardar el interés público, van más allá del simple mantenimiento de la seguridad, de la tranquilidad y de la salubridad públicas. En la actualidad, es necesaria su intervención en el terreno económico, restringiendo, que no coartando, hasta cierto límite la acción individual y la libre concurrencia, para impedir que la ilimitada manifestación de estos principios, pueda beneficiar a unos cuantos en detrimento de la colectividad. Es por esto que creemos que el contenido de la fracción que se comenta, llena la función que el Estado Mexicano, en su calidad de vigilante supremo, debe realizar para la eficaz tutela de los intereses de la sociedad.

La fracción VI le confiere a la Secretaría de Industria y Comercio conjuntamente con la de Gobernación, facultades en materia de industria cinematográfica.

Cuando tratamos las facultades de la Secretaría de Gobernación, externábamos nuestro punto de vista en el sentido de que debería ser la Secretaría de Educación Pública, la encargada de intervenir en las actividades cinematográficas, por las razones que entonces apuntábamos. Insistimos pues en nuestra postura, y consideramos que en el aspecto industrial sí es conveniente la intervención de la Secretaría de Industria y Comercio, por ser la industria cinematográfica un renglón importante en la economía del país, y hacer necesario el fomento y el control por parte del Estado.

Las fracciones XVIII a XXVI del multicitado artículo 8o., consignan la competencia de la Secretaría de Industria y Comercio en materia de flora y fauna marítimas, fluviales y lacustres, anteriormente atribuidas por el reglamento derogado a la Secretaría de Marina.

Nos parece muy atinada la medida de la nueva ley en este sentido, pues una labor que abarque en su conjunto y que además sistematice aquellas actividades que fomenten cualquier tipo de industria en la República, incluyendo naturalmente al comercio, podrán ser mejor desarrolladas por el organismo creado especialmente para ello.

De tal manera que habiéndosele suprimido este renglón a la Secretaría de Marina, nos permitimos insistir en considerar que las funciones de esta dependencia, podrían quedar a cargo de una Subsecretaría dentro de la Secretaría de la Defensa Nacional.

Por lo que toca a la Secretaría de Agricultura y Ganadería, podemos decir que detenta las mismas facultades que anteriormente se le otorgaban, salvo en materia de colonización que pasa al Departamento de Asuntos Agrarios y de Colonización, y en materia de pequeñas obras de irrigación que de la Secretaría de Recursos Hidráulicos se transfiera a este organismo, ya que la finalidad es de que se opere "...de conformidad con los objetivos que en materia de producción agrícola..." fije esta dependencia, según la iniciativa de ley presentada por el Ejecutivo.

De la que era Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas, y tal como ya se había señalado, se forman las actuales Secretarías de Comunicaciones y Transportes y la de Obras Públicas.

El propósito de crear una dependencia destinada ex profeso a la realización de obras públicas, obedece entre otros motivos a evitar "...con excepción de las marítimas y de las hidráulicas que siguen encomendadas a las Secretarías respectivas... la dispersión... de múltiples procedimientos de contratación..." (iniciativa de ley) en este campo, y de concentrar en un sólo organismo, la realización y conservación de dichas obras.

Así pues, de acuerdo con el artículo 10 de la ley, la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, realizará todos aquellos actos relacionados con los medios de comunicación y de transportes que las necesidades del Estado y de la colectividad hagan necesarios. Por otra parte, asesorará a la Secretaría de Obras Públicas en los programas anuales de construcción de toda clase de obras de comunicación.

El artículo 11 señala las atribuciones de la Secretaría de Obras Públicas, que conforme a las fracciones V, VI, VII y VIII que se refieren a la conservación y construcción por parte de esta dependencia de vías de comu-

nicación, se encuentra estrechamente vinculada con la de Comunicaciones y Transportes, por lo que podría argüirse que debido a esta relación no había por qué crear un organismo autónomo, y las funciones a él encomendadas podrían desarrollarse a través de una Subsecretaría.

Pensamos sin embargo, que en este caso, sí fue atinada la medida propuesta por el Ejecutivo, en virtud de que no se trata de una Secretaría encargada solamente de actividades relacionadas con las de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, sino que de conformidad con la fracción III del artículo 11, con todas aquellas dependencias del Estado que requieran la construcción de obras de propiedad federal, de uso común, o destinadas a un servicio público. Así por ejemplo, cuando nos referíamos a las funciones de la Secretaría del Patrimonio Nacional, convinimos que entre otras, tuviera las de vigilar la conservación de los bienes de propiedad federal; pero que en cuanto a las medidas técnicas, fuese la Secretaría de Obras Públicas la encargada de adoptarlas, pues pensamos que entre otros fines, fue uno de los que originó su creación.

Respecto a la Secretaría de Recursos Hidráulicos cuyas funciones se especifican en el artículo 12, hemos considerado que por realizar este organismo actividades eminentemente técnicas y vinculadas primordialmente con las de fomento y producción agrícola y ganadera desarrolladas por la Secretaría correspondiente, y con las que en este sentido realiza el Departamento de Asuntos Agrarios y de Colonización, así como secundariamente con la Secretaría de Salubridad y Asistencia en cuanto a la dotación de los servicios de agua potable a las poblaciones, podría quedar asimilada a la Secretaría de Agricultura y Ganadería, bien a través de una Subsecretaría más, o simplemente como una comisión o departamento, atendiendo a la forma original de creación de este organismo. Y nos permitimos insistir en nuestro punto de vista, por creer que debido a que las actividades de esta Secretaría, dependen principalmente de la de Agricultura y Ganadería, pocas o ninguna serán las medidas de carácter político que pueda efectuar.

Nuestra posición podría objetarse aduciendo que si también colabora con la Secretaría de Salubridad y Asistencia, por qué no haría depender de ésta y no de la de Agricultura y Ganadería. No obstante, ya hemos señalado que la dotación de los servicios de agua potable no es su función principal, por lo que bastaría una sección dentro de la Subsecretaría o Departamento que se creara, para desarrollar tal actividad.

El artículo 13, referente a la Secretaría de Educación Pública, le otorga las mismas facultades que de acuerdo con la finalidad para la que fue creada, debe realizar. Solo queremos reiterar que en materia de radio, televisión y cinematografía y fundamentalmente en este último aspecto, hubiera sido

pertinente que esta dependencia se encargara del control y vigilancia respectivos, por ser medios de difusión con los que se puede fomentar y aun elevar, el nivel cultural de la sociedad.

El artículo 14 de la ley que se comenta, establece la competencia de la Secretaría de Salubridad y Asistencia, que conserva las mismas funciones que se le asignaron desde que se creó como tal, es decir, a partir del decreto de 18 de octubre de 1943.

La Secretaría de Trabajo y Previsión Social, tratada en el artículo 15, también como en el caso de la de Salubridad y Asistencia realiza las actividades propias a su finalidad, confiriéndosele solamente de acuerdo con la fracción XIII, facultades para intervenir en los asuntos relacionados con el Seguro Social, funciones que de acuerdo con el reglamento anterior, pertenecían a la Secretaría de Economía.

Pensamos que esta transferencia de atribuciones, es una atinada medida de la nueva ley, ya que en nuestro medio la seguridad social encuentra su fundamento y desarrollo en las relaciones obrero-patronales, por lo que nadie más indicado que el órgano estatal encargado entre otras funciones, de vigilar la exacta observancia del artículo 123 constitucional, y de la Ley Federal del Trabajo, así como de estudiar y ordenar las medidas de seguridad e higiene industrial para la protección de la clase laboral, sea la que también conozca de todos los problemas que surgen con motivo de la mencionada seguridad social.

Como un organismo más dentro de las principales dependencias del Ejecutivo, se crea la Secretaría de la Presidencia que de acuerdo con la iniciativa de la ley que se estudia, se concibe "...como una Secretaría de planeación, coordinación y vigilancia, pero no propiamente de ejecución. Ella atenderá la programación de las actividades generales o determinadas del gobierno federal, que serán ejecutadas por las demás Secretarías..."

Así, el artículo 16 establece las funciones de dicha Secretaría y que son en términos generales las de planear y vigilar tanto el gasto público y las inversiones del Poder Ejecutivo, como la de los organismos descentralizados y de las empresas de participación estatal.

Ahora bien, es incuestionable que las funciones de esta Secretaría vienen a llenar un hueco dentro de la administración pública mexicana, pues como se indicó al comentar alguna de las actividades de la Secretaría del Patrimonio Nacional, era necesario establecer la forma efectiva de controlar las inversiones que realizan las instituciones descentralizadas y las empresas de participación estatal, que constituyen en cuanto a sus actividades de índole económica, uno de los renglones más importantes del desarrollo de la vida nacional.

Por otra parte, la planeación tanto inmediata como mediata de las inversiones públicas, es otro de los problemas que no había recibido desde el punto de vista jurídico, el tratamiento adecuado, por lo que, al otorgársele a este organismo facultades en tal sentido, los beneficios materiales que se obtengan de la conveniente y sistemática proyección que se haga de los gastos y de las inversiones públicas, redundará indudablemente, en beneficio de los administrados y por tanto, del país en general.

Sin embargo, tomando en cuenta los antecedentes que originan la creación de esta Secretaría, y en vista de que de acuerdo con la iniciativa formulada por el ejecutivo, se le concibe como un organismo de planeación, coordinación y vigilancia, pero no de ejecución, creemos que ello se debe a que en la realización de sus actividades, depende en forma directa e inmediata del Presidente de la República, por lo cual, carece de las facultades políticas inherentes a las Secretarías de Estado, circunscribiéndose en realidad a un terreno de carácter técnico como lo es el de atender a “. . . la programación de las actividades generales o determinadas del gobierno federal. . . , ampliándose de este modo el radio de proyección que debe emanar del Presidente de la República”. De tal manera pues, que en este orden de ideas, la situación de esta Secretaría dentro de la organización del Poder Ejecutivo, parece estar más acorde con la que guardan los Departamentos Administrativos, es decir, que todo hace pensar que el Presidente de la República será quien acuerde las medidas políticas a adoptar en una materia tan importante como lo es la de la planeación, control y vigilancia de los gastos e inversiones públicas, auxiliado como es de esperarse de personas capacitadas en este terreno, pero cuyas decisiones por sí mismas, no surtan los efectos correspondientes.

En concreto, pensamos que más que como Secretaría de Estado, la de la Presidencia debió crearse como Departamento Administrativo, aun cuando su denominación fuese otra, v.gr.: Departamento de Planeación e Inversiones, tal como lo sugiere en su proyecto de Ley Orgánica de la Administración Pública Mexicana, el eminente maestro, Dr. don Gabino Fraga.

Al Departamento Agrario, como ya se expresó al principio de este trabajo, se le otorga de acuerdo con el artículo 17 de la Ley, competencia en materia de colonización, anteriormente encomendada a la Secretaría de Agricultura y Ganadería.

Creemos adecuada la transferencia de facultades en esta materia, pues si bien es cierto que tanto la Secretaría mencionada como el Departamento en cuestión realizan actividades en íntima relación, existen problemas de tal trascendencia, que necesitan de la intervención directa del Presidente de la República para su resolución, o simplemente para el desarrollo de la política indicada, y la materia de colonización, pensamos, es una de ellas. Así lo es-

tablece la iniciativa de ley que expresa que se le otorgan al Departamento de Asuntos Agrarios las facultades necesarias para atender la colonización interior; por lo que los dos sistemas básicos que nuestra Constitución determina para la posesión de la tierra (propiedad ejidal y pequeña propiedad) puedan vigorizarse y coordinarse y complementarse atinadamente.

Por constituir el turismo una fuente de ingresos considerable para el país, las facultades que en esta materia se le concedían a la Secretaría de Gobernación y de Economía, según la fracción 26 del artículo primero del reglamento derogado, se transfieren y además se precisan en un Departamento Administrativo que nace con la nueva ley y cuyas funciones se consignan en el artículo 18 de la misma.

Pensamos que no sólo el hecho de que el turismo sea "...una actividad de especial importancia que requiere estímulo, promoción y fomento..." como lo expresa la iniciativa de ley, fue lo que originó la creación de este Departamento, sino también y acaso más, el que como más arriba señalamos, desde el punto de vista económico representa un renglón muy importante en la vida del país. Empero, nos atrevemos a opinar que no era necesario elevar al rango de Departamento Administrativo al organismo encargado de dicha materia, porque si bien es cierto que es conveniente el fomento, la coordinación y la vigilancia de la actividad turística, como en su aspecto material es desarrollada preponderantemente por la actividad privada, pudo habersele concedido a ésta una participación más activa, con el fin de evitar que cuando menos en apariencia, se pensara que la intervención estatal pueda perjudicar a dicha actividad particular en menoscabo de sus intereses principalmente económicos y en los que siente puede actuar con una mayor libertad. Es decir, que si a los particulares se les permitiera una ingerencia más directa en los problemas propios del turismo, éstos colaborarían más eficazmente con la administración, por lo que, creemos que hubiera bastado la integración de un organismo descentralizado, cuyo consejo de administración estuviera formado con representantes de las Secretarías de la Presidencia, de Gobernación, de Relaciones Exteriores, de Hacienda y Crédito Público, de Educación Pública y de Salubridad y Asistencia, así como de aquellas Instituciones u organismos privados que se dediquen a este tipo de actividades, y cuyo director fuese nombrado directamente por el Presidente de la República. Institución descentralizada que desarrollaría precisamente el plan de trabajo trazado en el artículo que se comenta.

Por lo que hace al Departamento del Distrito Federal, cuyas funciones se encuentran establecidas en la Ley Orgánica correspondiente, creemos que un comentario sobre el artículo 19 de la ley que se analiza, sería tan superfluo como incompleto, por lo que no se justifica el hacerlo.

Así, damos por terminado el estudio que nos propusimos realizar. Nos sentiremos ampliamente recompensados en nuestro esfuerzo, si la lectura del mismo, provoca comentarios y críticas de aquellas personas que sientan como nosotros, la misma o una mayor inquietud por los problemas de nuestro país, en el que el Gobierno Federal pugna por establecer en todos los órdenes, y éste es de los más importantes, las bases sólidas de su actuación, para beneficio de la gran familia mexicana.