

COMISIONES DEL SENADO DE LA REPUBLICA EN LA ESTRUCTURACION DE LA LEY EN VIGOR

(sus puntos de vista)

COMISIONES UNIDAS PRIMERA Y SEGUNDA DE GOBERNACION, PRIMERA DE PUNTOS CONSTITUCIONALES Y PRIMERA SECCION DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS.

HONORABLE ASAMBLEA:

Con fecha 10 de los corrientes, el C. Secretario de Gobernación envió a esta H. Cámara de Senadores la Iniciativa de Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, formulada en la misma fecha por el Ejecutivo de la Unión para los efectos de sustituir el Ordenamiento legal en vigor; Iniciativa que fue turnada a las Comisiones Unidas que suscriben, Primera y Segunda de Gobernación, Primera de Puntos Constitucionales y Primera Sección de Estudios Legislativos.

Constituye un fenómeno característico de nuestra época, generalizado a los Estados democráticos, la ampliación progresiva de las atribuciones de los Gobiernos, mediante la implantación de sistemas que persiguen adaptar la organización del Poder Público a la satisfacción de necesidades colectivas cada vez más extensas, sin afectar por ello los derechos primordiales de la persona humana ni obstaculizar el desenvolvimiento de las iniciativas privadas.

Consecuente con el sentido revolucionario de su conciencia política y como Nación particularizadamente democrática, México no podía sustraerse a una corriente universal de la cual derivan frecuentes reformas no sólo en el campo de la legislación ordinaria, sino también en el de las mismas Constituciones Fundamentales de los Estados contemporáneos.

La repercusión de un tal fenómeno en el ámbito de nuestras Leyes ha suscitado varias reformas a la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, explicables y legítimas en razón a que, de mantenerse intangible dicha legislación, coartaría y aun impediría su adaptación a las exigencias de un ritmo tan cambiante de la historia como el de nuestros días.

El C. Presidente de la República, en el Mensaje dirigido a la Nación el primero del mes en curso, en el recinto del Poder Legislativo, con ocasión de la transmisión del Poder Ejecutivo, anunció su propósito de someter a la consideración del H. Congreso de la Unión reformas del género de las contenidas en la Iniciativa materia de este examen.

La Iniciativa Presidencial, conservando la estructura general establecida por la legislación vigente, aspira a obtener una más adecuada distribución de las variadas y complejas tareas encomendadas a los diversos organismos del Poder Ejecutivo, en orden a garantizar una más eficaz satisfacción de los altos fines del Estado.

Las reformas que se proponen consisten, principalmente, en la modificación de algunas Secretarías de Estado, en la creación de nuevas Dependencias y en una más operativa redistribución de las labores atribuidas a los órganos de la Administración, congruente con la naturaleza especial de tales actividades de servicio público.

Concretamente, la proposición del Ejecutivo comprende la creación de la Secretaría del Patrimonio Nacional y de la Secretaría de la Presidencia, la transformación de la Secretaría de la Economía Nacional en la de Industria y Comercio, el establecimiento de una Secretaría de Comunicaciones y Transportes y otra de Obras Públicas; instaura con carácter autónomo el Departamento de Turismo; modifica y amplía la incumbencia del Departamento Agrario al convertirlo en Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización, y sugiere, por fin, importantes cambios en la competencia de otras Dependencias del propio Ejecutivo.

La propiedad originaria que corresponde a la Nación sobre todas las tierras y aguas comprendidas dentro de su territorio, su dominio directo sobre los bienes a que pormenorizadamente se refiere el artículo 27 de nuestra Carta Fundamental, la singular facultad que el propio precepto consagra en lo tocante a regular el aprovechamiento de los recursos naturales y el ejercicio del derecho de propiedad privada, justifican la unificación y coordinación de las atribuciones que emanan de dicha norma constitucional en un organismo administrativo especial. La iniciativa que propone, dentro de este orden de ideas, la creación de la Secretaría del Patrimonio Nacional, persigue la realización, con una mayor efectividad, de los principios que informan el artículo 27 de nuestro máximo Ordenamiento Político. Como se advierte, se trata de exigencias de carácter jurídico que justifican la intervención de la nueva Dependencia del Ejecutivo, con la representación del Estado, en las empresas en que éste participa, y de una completa atribución de la facultad de vigilar el funcionamiento de las Instituciones Descentralizadas, a quienes incumbe parcialmente la administración de los bienes de la Nación. Su im-

plantación, por consecuencia, implica la desaparición de la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa.

Por virtud de otra trascendental reforma, se instituye la Secretaría de la Presidencia, a la que corresponde la misión de coordinar, con sujeción a planes generales y en contacto estrecho con el Jefe del Ejecutivo, la múltiple actividad administrativa de las diversas Secretarías y Departamentos de Estado. La Dependencia en cuestión desarrollará, además, importantes funciones de vigilancia en relación con los trabajos de dichas Secretarías y Departamentos y armonizará su gestión con la de las Comisiones Intersecretariales. La iniciativa Presidencial subraya de manera especial que la Secretaría de la Presidencia no ejercerá funciones de ejecución, en concordancia con el complejo de ideas que determina su creación.

Por lo que ve a la institución de las Secretarías de Comunicaciones y Transportes y de Obras Públicas y del Departamento de Turismo, parece perfectamente justificada la necesidad de concentrar en sendos campos específicos las actividades relativas, en lugar de dispersarlas en ámbitos demasiado extensos. La expansión, diversificación y multiplicación de los sistemas de comunicaciones y transportes de las más variadas índoles, reclaman la atención particular de una Secretaría de Estado que se encargue del desempeño de las actividades vinculadas con tan considerable rama de la economía nacional. De ahí que la Iniciativa Presidencial proponga la implantación de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, con atribuciones limitadas a las materias que le dan nombre. Por otra parte, la extraordinaria importancia cobrada por las obras a cargo del Estado, exige la creación de una Secretaría a la que particularmente compete la planeación, realización y vigilancia de las obras públicas, con la única excepción que implican las facultades concedidas a otras Dependencias del Ejecutivo para llevar a cabo sus propias obras de acuerdo con sus estatutos.

La función del turismo, comprendida dentro del cuerpo de atribuciones de la Secretaría de Gobernación, sobre ajena a ésta, resulta anacrónica hoy en día. Su fomento y su estímulo, tanto por lo que ve al turismo exterior como al interior, explican la creación, con carácter de autónomo, del Departamento correspondiente.

El Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización aspira, dentro de la Iniciativa Presidencial, que motiva el presente examen, a complementar por modo orgánico el cumplimiento de los preceptos derivados del artículo 27 constitucional con una política de colonización interior que equilibre las demasías demográficas en el territorio nacional, subsane las deficiencias económicas del suelo y cree nuevos centros de población agraria activa y participante en el impulso económico ascendente del país.

Se justifica el reajuste de la función encomendada a la Secretaría de la Economía Nacional y el consiguiente cambio de denominación por el título de Secretaría de Industria y Comercio por razones determinantes de puridad económica y administrativa. Esferas tan cuantiosas de la economía nacional como la que concierne a la pesca, requieren que las atribuciones relativas sean sustraídas al ámbito de competencia de la Secretaría de la Marina Nacional, a efecto de concentrarlas en un más efectivo plan de industria y comercio. Asimismo, es de obvia consideración la asignación a la propia Secretaría de Industria y Comercio de la asignación de las actividades estatales relacionadas con aranceles y comercio exterior. (Idénticos razonamientos, fundados en la naturaleza específica de la materia, deben reproducirse para encomendar el ramo de colonización al Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización, por afinidad con sus actividades).

Es de hacerse poner de relieve que la Iniciativa del Jefe del Ejecutivo eleva, acertadamente, al rango de la legislación ordinaria, disposiciones que hasta ahora figuraron simplemente en reglamentos administrativos, con mengua de su categoría.

Sin embargo, con estricto apego al espíritu substancial de la exposición de motivos de la Iniciativa Presidencial, las Comisiones que suscriben estiman necesario modificar algunos preceptos de la misma, reformar otros, ampliar y afinar otros más, a fin de obtener mayor claridad y el ajuste preciso de las facultades específicas que en la misma iniciativa se atribuyen a las dependencias del Ejecutivo.

Las observaciones a que se hace referencia se detallan a continuación, justificando en cada caso la necesidad de la modificación:

ARTICULO TERCERO... (para mejor comprensión y su correcta interpretación, se propone la siguiente redacción de las fracciones II y VII).

II. Dirigir el servicio exterior mexicano 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.

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 bases constitutivas* y para aceptar socios extranjeros o adquirir bienes inmuebles o derechos sobre ellos.

ARTICULO SEPTIMO.—Se suprime la fracción XIV por redundante con la fracción I y se substituye esta fracción y se adiciona el artículo con las XV, XVI, XVII, XVIII y XIX, corriendo la enumeración para quedar en los siguientes términos:

- XIV. Ejercer la 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. Los demás que le encomienden expresamente las leyes y reglamentos;

ARTICULO OCTAVO.—Suprimir las fracciones IX y X, que atribuyen al catastro petrolero y minero y la intervención en las salinas en terrenos de propiedad nacional, a la Secretaría de Industria y Comercio, para incluirlas en las facultades de la Secretaría del Patrimonio Nacional —substituta de la de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa— que cuenta con los medios técnicos y administrativos para el desarrollo de tales funciones;

ARTICULO NOVENO, fracción XXVII.—Se suprime por estar reservada la función de referencia a la Secretaría de Industria y Comercio, según lo determine la fracción XIV del artículo 8o., para que con nueva redacción se incorpore al artículo 12 como fracción XII, en los siguientes términos:

- 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.

ARTICULO DECIMO.—Las Comisiones observan la omisión de cuatro puntos de singular importancia y que entrañan otras tantas facultades y funciones de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes.—Se propone que los puntos a que se hace mérito se incluyan en la relación de las fracciones como XII, XIII, XIV y XV, pasando la número XII actual a ocupar el número XVI. El texto de dichos puntos es el siguiente:

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

XIII. 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;

XIV. Asesorar a la Secretaría de Obras Públicas en la construcción de obras de comunicación, caminos, aeropuertos, ferrocarriles, estaciones y centrales de autotransportes de concesión federal;

XV. 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;

XVI. Los demás que expresamente le fijen la ley y reglamentos.

ARTICULO TRECEAVO.—Las Comisiones proponen la reforma del inciso D, de la fracción I, a fin de fijar la correcta incumbencia de la Secretaría de Educación Pública sobre la organización, vigilancia y desarrollo de “la enseñanza superior y la profesional”.—El inciso queda en la siguiente forma:

“Inciso D.—Las escuelas de enseñanza superior y profesional que ella misma establezca”.

Se suprime la “revalidación”, por lo que ve a diplomas, títulos o grados universitarios, por considerar que tales facultades corresponden a instituciones responsables, conforme a las leyes respectivas.

ARTICULO DIECISEIS.—Se modifica la redacción de las fracciones II y V para mayor precisión, las que deberán quedar en los siguientes términos:

II. Recabar los datos para elaborar el plan general de gastos e inversiones del Poder Ejecutivo y los programas especiales que fije el Presidente de la República;

V. Planear, autorizar y vigilar la inversión pública y la de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal”.

ARTICULO VEINTIDOS.—Se suprime el segundo párrafo para incorporarlo en el texto del artículo XXVI, cuya redacción queda en los siguientes términos:

“Artículo XXVI.—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”.

Los artículos transitorios con los que se concluye la iniciativa a que se contrae el presente examen aseguran la vigencia de las reformas proyectadas, de acuerdo con el pensamiento del C. Presidente de la República, y expresan una tan significativa contribución a los fines del progreso de México, como que en ellas descansa —así lo estimamos— la verdadera capacidad de poner en pie la creación a los grandes núcleos de la población nacional.

Por las consideraciones expuestas, las Comisiones que suscriben proponen la aprobación de la Iniciativa Presidencial, por significar un expresivo llamamiento a las fuerzas creadoras de México, en los siguientes términos:

.....
.....
.....

SALA DE COMISIONES DE LA H. CAMARA DE SENADORES

México, D. F., a 12 de diciembre de 1958.

PRIMERA COMISION DE GOBERNACION

Sen. Mauricio Magdaleno.

Sen. y Lic. Rodolfo Brena Torres.

Sen. y Lic. Eduardo Livas Villarreal.

SEGUNDA COMISION DE GOBERNACION

Sen. y Lic. Guillermo Ibarra.

Lic. Guillermo Ramírez Valadés.

Sen. e Ing. José Rodríguez Elías.

PRIMERA COMISION DE PUNTOS CONSTITUCIONALES

Sen. Lic. Mariano Azuela. Sen. Lic. Juan Manuel Terán Mata.
Sen. Lic. Ramón Ruiz Vasconcelos.

PRIMERA SECCION DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS

Sen. Lic. Rodolfo Brena Torres. Lic. Ramón Ruiz Vasconcelos.
Lic. Manuel Hinojosa Ortiz. Lic. Eduardo Livas.
Lic. Carlos Román Celis.