

RAP 10, octubre-diciembre de 1958

LEGISLACIÓN ADMINISTRATIVA MEXICANA. LA NUEVA LEY DE SECRETARÍAS Y DEPARTAMENTOS DE ESTADO

César Augusto Izaguirre Rojo

Con el propósito de mejorar y hacer más eficiente la organización del Ejecutivo Federal de acuerdo con la variedad de actividades a que el país obliga a la administración pública, el Presidente de la República con fecha 10 de diciembre del año de 1958, envió a la Cámara el proyecto de una nueva Ley de Secretarías y Departamentos de Estado que, después de su debate en el Congreso de la Unión, ha venido a derogar el Ordenamiento que estuviera vigente hasta el día 1º de enero del presente año.

La que constituye primera iniciativa de ley del Presidente de la República, y que en el caso va a ser objeto de nuestro estudio, crea la Secretaría Patrimonio Nacional y el Departamento de Turismo; incorpora a la ley la Secretaría de la Presidencia, con funciones específicas; lo que era la Secretaría de Comunicaciones y obras Públicas, es dividida en dos: de Comunicaciones y Transportes y de Obras Públicas; cambia el nombre del Departamento Agrario por el de Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización y se restituye a la Secretaría de la Economía, su nombre anterior Secretaría de Industria y Comercio, con nuevas funciones.

La dicha iniciativa señala también el traslado de Direcciones y Departamentos especializados de algunas dependencias a otras y en el caso de Nacionales e Inspección Administrativa, esta Secretaría desaparece para ser absorbida por la del Patrimonio Nacional.

En consecuencia, de acuerdo con la nueva ley, el Ejecutivo Federal, queda organizado en quince Secretarías y tres Departamentos. Las primeras son: Gobernación, Relaciones Exteriores, Defensa Nacional, Marina, Hacienda y Crédito Público, Patrimonio Nacional, Industria y Comercio, Agricultura y Ganadería, Comunicaciones y Transportes, Obras Públicas, Recursos Hidráulicos, Educación Pública, Salubridad y Asistencia, Trabajo y Previsión Social y de la Presidencia. Los Departamentos son: de Asuntos Agrarios y Colonización, de Turismo y del Distrito Federal.

Antes de entrar al análisis de los motivos que tuvo el Jefe del Ejecutivo para fundar su iniciativa y hacer una breve reseña respecto de los debates que la Iniciativa de Ley suscitó en el Congreso de la Unión, consideró indispensable dejar asentado, en qué consisten específicamente las innovaciones que se realizaron en el ámbito de la administración pública con la nueva ley; siguiendo el orden establecido en su texto, a continuación se transcriben las innovaciones de referencia:

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

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

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

III.- Compilar, revisar y ordenar las normas que rijan las concesiones, autorizaciones, licencias y permisos, y la vigilancia, cuando se requiera conforme a las leyes, para usar, aprovechar o disfrutar bienes de propiedad privada, ejidal o comunal, siempre que no corresponda expresamente hacerlo a otra Secretaría o Departamento de Estado, y con la cooperación, en su caso, del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización y de las Secretarías de Agricultura y Ganadería y de Industria y Comercio;

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

V.- Reivindicar la propiedad de la Nación;

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

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

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

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

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

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

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

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

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 y 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 destinen, con objeto de comprobar que se efectúa en los términos establecidos, conjuntamente con la Secretaría de la Presidencia;

XVIII.-Llevar el catastro petrolero y minero;

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

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

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

I.- Intervenir en la producción, distribución y consumo, cuando afecten a la economía general del país, con exclusión de la producción agrícola, ganadera y forestal. Por lo que

se refiere a la distribución y consumo de los productos agrícolas, ganaderos y forestales, cooperará con la Secretaría d Agricultura y Ganadería;

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

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

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

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

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

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

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

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

X.- La investigación técnico industrial;

XI.- Intervenir en las industrias extractivas;

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

XIII.- Llevar la estadística general del país;

XIV.- Intervenir, en los términos de las leyes relativas, en las sociedades mercantiles, cámaras y asociaciones industriales y comerciales, lonjas y asociaciones de corredores;

XV.- Intervenir en materia de propiedad industrial y mercantil;

XVI.- Ejercer vigilancia sobre toda clase de pesas, medidas y normas;

XVII.- Organizar y patrocinar exposiciones, ferias y congresos de carácter comercial e industrial;

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

XIX.- Otorgar contratos, concesiones y permisos de pesca y explotación recursos del mar;

XX.- Establecer las vedas necesarias para la conservación e incremento de las diferentes especies de pesca, y establecer viveros criaderos y reservas;

XXI.- Promover la industrialización de los productos pesqueros y el establecimiento de empacadoras y frigoríficas;

XXII.- Asesorar técnicamente a las asociaciones de pescadores;

XXIII.- Intervenir en la formación y organización de la flora pesquera;

XXIV.- Realizar exploraciones y recolecciones científicas de la flora y fauna acuáticas, así como de los recursos del mar;

XXV.- Establecer estaciones experimentales y laboratorios de pesca; y

XXVI.- Los demás que le encomienden expresamente las leyes y reglamentos.

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

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

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

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

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

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

VI.- Otorgar permisos para el uso de aviones particulares;

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

XVII.- Los demás que expresamente le fije la ley y reglamentos.

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

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

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

III.-Conservar directamente o contratar y vigilar la conservación, en todo, o el parte, de las obras de propiedad federal, de uso común o destinadas a un servicio público de jurisdicción federal o en cuyo uso y aprovechamiento intervenga el gobierno federal en cooperación con autoridades o empresas extranjeras, con los Estados de la federación y de los municipios, o con empresas particulares mexicanos;

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

V.-Construir y conservar los caminos federales;

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

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

VIII.-Construir vías férreas de construcción federal;

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

Artículo 16.- A la Secretaría de la Presidencia corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

I.- Estudiar y dar forma a los acuerdos Presidenciales para su debida ejecución;

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

III.- Planear obras, sistemas y aprovechamiento de los mismos, proyectar el fomento y desarrollo de las regiones y localidades que le señale el Presidente de la República para el mayor provecho general;

IV.- Coordinar los programas de inversión de los diversos órganos de la administración pública y estudiar las modificaciones que a ésta deban hacerse;

V.- Planear y vigilar la inversión pública Y la de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal;

VI.- Registrar las leyes y decretos promulgados por el Ejecutivo y los acuerdos y resoluciones del Presidente de la República, y

VII.- Los demás que le fijen las leyes y reglamentos o que le encomiende el Presidente de la República.

Artículo 17.- Al Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

I.- Aplicar los preceptos agrarios del artículo 27 constitucional, así como las leyes agrarias y sus reglamentos;

II.- Conceder o ampliar en términos de ley, las dotaciones o restituciones de tierras y aguas a los núcleos de población rural;

III.- Crear nuevos centros de población agrícola y dotarlos de tierras y aguas y del fundo legal correspondiente;

IV.- Intervenir en la titulación y parcelamiento ejidal;

V.- Hacer y tener al corriente el registro agrario nacional así como el catastro de las propiedades ejidales, comunales e inafectables;

VI.- Conocer de las cuestiones relativas a límites y deslinde de tierras comunales y ejidales;

VII.- Hacer el reconocimiento y titulación de las tierras y aguas comunales de los pueblos;

VIII.- Intervenir en las cuestiones relacionadas con la cuestión ejidal y de bienes comunales en lo que no corresponda a otras entidades u organismos;

IX.- Planear, organizar y promover la producción agrícola y ganadera de los ejidos y de las comunidades con la cooperación técnica de la Secretaría de Agricultura y Ganadería;

X.- Estudiar el desarrollo de la industria rural y ejidal y las actividades productivas complementarias o accesorias al cultivo de la tierra;

XI.- Intervenir en toda función destinada al mejoramiento de las tierras y de las aguas ejidales, con la cooperación técnica de la Secretaría de Agricultura y Ganadería;

XII.- Asesorar el almacenamiento y manejo de la producción agrícola y ganadera de los ejidos y de las tierras comunales;

XIII.- Manejar los terrenos baldíos y nacionales;

XIV.- Proyectar los planes generales y concretos de colonización, para realizarlos, promoviendo el mejoramiento de la producción rural y, en especial de la población ejidal excedente, y

XV.- Los demás que le fijen las leyes y reglamentos.

Artículo 18.- Al Departamento de Turismo, corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

I.- Establecer en el interior del país, así como en el extranjero las de turismo que sean necesarias;

II.- Supervisar y controlar la transportación de turistas, del interior procedentes del extranjero;

III.- Controlar y supervisar los servicios de recepción de turistas, tanto en el interior de la República como en las fronteras, puertos marítimos, aéreos en colaboración con las Secretarías de Gobernación, Hacienda y Crédito Público, Relaciones Exteriores, y Salubridad y Asistencia;

IV.- Supervisar los servicios de hospedaje y alimentación de turistas en hoteles, casas de huéspedes, restaurantes, clubes, campos de turismo, negocios similares y establecimientos conexos que hayan sido autorizados para prestar tales servicios;

V.- Proveer, controlar y supervisar los medios que se requieran para la creación y funcionamiento de los servicios de información y auxilio para turistas;

VI.- Reglamentar, controlar y supervisar el servicio de guías de turistas y su funcionamiento;

VII.- Dirigir y controlar las escuelas para guías de turistas;

VIII.- Reglamentar, autorizar y vigilar el establecimiento de las agencias de viajes y turismo;

IX.- Aprobar, controlar y supervisar las tarifas de los servicios turísticos;

X.- Promover las medidas necesarias en beneficio del turismo, en materia de higiene y salubridad, con la colaboración de la Secretaría de Salubridad y Asistencia;

XI.- Celebrar convenios con los gobiernos de los Estados para incrementar el turismo y mejorar los servicios relativos;

XII.- Gestionar la celebración de arreglos y convenios con gobiernos empresas extranjeras que tengan por objeto facilitar el intercambio turístico en colaboración con la Secretaría de Relaciones Exteriores;

XIII.- Estimular la formación de organismos de carácter privado que tiendan a fomentar el turismo;

XIV.- Promover, dirigir y realizar la propaganda y publicidad en materia de turismo, tanto en el país como en el extranjero, así como la publicación de guías de la República, los Estados o de ciudades o zonas de interés especial para mejor información del turista;

XV.- Promover todos aquellos espectáculos, concursos, exposiciones, audiciones, representaciones teatrales y exhibiciones cinematográficas, así como eventos tradicionales y folklóricos que sirvan de atracción al turismo;

XVI.- Promover ante las autoridades respectivas, el otorgamiento de permisos y licencias para la caza y la pesca turísticas dentro de los ordenamientos respectivos, e incrementar los concursos de esta índole;

XVII.- Cooperar con la Secretaría de Educación Pública en la protección de monumentos históricos y artísticos de lugares históricos o típicos de interés por su belleza natural con el fin de aumentar la atracción al turismo y

XVIII.- Los demás que le fijen las leyes y reglamentos.

Lo anteriormente transcrito contiene las reformas de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, que al entrar en vigor a partir del 1° de enero del presente año derogaron la anterior Ley de Secretarías de 7 de diciembre de 1946, el Reglamento de dicha Ley de 1° de enero de 1947, así como todas las disposiciones que se opongan a lo establecido por la ley, cuyas reformas hemos procedido a delinear en los anteriores párrafos.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

En la exposición de motivos, el Presidente de la República señala ya la justificación y el razonamiento de las funciones específicas de las Secretarías cuya creación propone, así como las que se asignan a otras, que bien o dividen su trabajo o que definitivamente son suprimidas como el caso del Departamento de la Industria Militar.

Las razones que expone el Jefe del Estado se dirigen a la consideración de estructurar en un conjunto las disposiciones que distribuirán entre las distintas dependencias del Ejecutivo, la competencia para atender los diversos ramos de la administración pública.

En lo que respecta a la Secretaría del Patrimonio Nacional el Primer Mandatario expone que se ha tenido en cuenta que es aconsejable establecer un régimen administrativo congruente y uniforme para el ejercicio de las facultades que corresponden a la Nación, de conformidad con el artículo 27 constitucional, puesto que como lo señala nuestra tradición histórica y nuestra doctrina jurídica, la Nación tiene la propiedad originaria y el dominio directo de los bienes que enumera aquella disposición y está facultada para regular el aprovechamiento de los recursos naturales y de la propiedad.

Por lo que se refiere a la Secretaría de Obras Públicas, el Ejecutivo le señala en el proyecto la facultad de realizar y conservar todas las del gobierno no federal con excepción de las marítimas y de las hidráulicas. Igualmente, se le faculta para fijar las normas para contratar la construcción y conservación de las mismas.

A la Secretaría de Comunicaciones y Transportes se le encomienda lo relativo a la operación de los medios de transportación, y dada su importancia se la separa de la de Obras Públicas para el más desahogado cumplimiento de sus fines.

En lo que respecta al Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización se le otorgan, además, las facultades necesarias para atender la colonización interior, a fin de que los dos sistemas básicos que nuestra Constitución determina para la posesión de la tierra, como son la propiedad ejidal y pequeña propiedad, pueden vigorizarse y coordinarse atinadamente.

En lo que se relaciona con el Departamento de Turismo el iniciador expone que ha juzgado pertinente crear una unidad específica, con facultades suficientes y medios adecuados para cumplir las funciones que le conciernen toda vez que el turismo se considera una actividad de especial importancia que requiere estímulo, promoción y fomento.

Por lo que respecta a las modificaciones en la antigua Secretaría de la Economía Nacional, se expone que en materia de aranceles así como de industria pesquera y cinematográfica deben ser incluidas en el programa de la Secretaría de Industria y Comercio que recobra su viejo apelativo.

Por lo que respecta a la Secretaría de la Presidencia de la República en la exposición de motivos que venimos estudiando, se dice que esta Dependencia ha venido operando con ese nombre sin estar comprendida dentro de las dependencias del Ejecutivo que establecía la ley anterior, omisión se subsana en la nueva, concibiéndola como una secretaría de planeación, coordinación y vigilancia, pero no propiamente, de ejecución. Ella atenderá programación de las actividades generales o determinadas del gobierno federal que serán ejecutadas por las demás Secretarías ampliándose de modo el radio de proyección que debe emanar de la Presidencia de la República.

En relación con los empleados del Ejecutivo, a los cuales la Ley afecta, el Ordenamiento indica que su situación no se verá transformada con motivo de la creación y organización de las dependencias, pues se dice que los asuntos que con motivo de esta ley deban pasar de una Secretaría a otra Secretaría o Departamento de Estado, permanecerán en el último trámite que hubiesen alcanzado hasta las oficinas, departamento o direcciones que los tramiten, se incorporen a la nueva dependencia del gobierno federal, con excepción de los trámites urgentes o sujetos a plazos improrrogables. El traspaso se hará incluyendo al personal a su servicio, maquinaria, muebles, archivos, etc.

EL DEBATE

En el Congreso de la Unión el proyecto de ley fue discutido de manera acalorada y el Senador Hilario Medina se mostró contra el proyecto con estos dos argumentos esenciales: a) Anticonstitucionalidad y b) Dar las mismas atribuciones a dos Secretarías de Estado: la de la Presidencia y la del Patrimonio Nacional, en lo que toca a las empresas, instituciones, comisiones descentralizadas

En la Cámara baja el punto más importante de la discusión tuvo dos ángulos, las objeciones hechas al artículo 16 relativo a las facultades del Secretario de la Presidencia de la República y las intervenciones hechas a nombre del sector obrero para que la Comisión Dictaminadora aclarara la situación en que quedarán los trabajadores de empresas descentralizadas en relación con lo que dispone la fracción 31 del artículo 127 de la Constitución y las disposiciones relativas de la Ley del Trabajo, concluyéndose en que la ley que fue aprobada no afecta los derechos de los trabajadores al servicio de las empresas descentralizadas.

Los diputados de la oposición al votar se mostraron en contra por considerar que el proyecto ampliaba facultades al Ejecutivo y por último la Ley fue aprobada por 114 votos contra 3.

De llegarse a considerar que la Ley aprobada no se sujeta por completo a la Constitución de 1917, no puede afirmarse en manera alguna que por ese hecho vaya en contra de ella, además esta nueva Ley de Secretarías de Estado no tiene rasgo alguno: que acuse una mayor intervención del Estado en la esfera de los particulares, simplemente esta-blece una mejor forma de realizar las facultades del Ejecutivo en el incontenible itinerario que señala el progreso nacional.