

# TRANSFORMACIONES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL. HISTORIA DEL DERECHO ADMINISTRATIVO

## TRANSFORMATIONS OF THE PUBLIC FEDERAL ADMINISTRATION. HISTORY OF ADMINISTRATIVE LAW

Alfonso NAVA NEGRETE\*

RESUMEN: Siempre la historia del Derecho administrativo revela valiosas experiencias, da cuenta de aciertos y errores legislativos de los gobiernos en su administración pública. En nuestro país los gobiernos federales son por periodos de seis años y en los mismos lapsos se producen cambios en la administración pública Federal con toda naturalidad política. Terreno de grandes transformaciones ha sido y lo es el de la administración pública paraestatal. Abusa el gobierno a través de leyes o decretos presidenciales al crear organismos descentralizados, con o sin publicidad proliferan fideicomisos públicos, en decadencia económica y política sobreviven empresas de participación estatales.

ABSTRACT: The administrative law history always reveals valuable experiences; it shows the achievements and mistakes in the legislative acts of the governments in their public administration. In our country the federal governments last a period of six years, those periods of time produce changes in the public administration. A great field of transformations has been (and still it is) the parastatal public administration. The government abuse, through laws and presidential decrees, when it creates decentralized organisms. With or without publicity increase the number of public trusts. The result is the economic and political decadency of state-owned corporations.

PALABRAS CLAVE: Administración pública, gobierno federal, decretos presidenciales, empresas de participación estatal.

KEYWORDS Public Administration, Federal Government, Presidential Decrees,

---

\* Profesor de la Facultad de Derecho de la UNAM.

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Primera administración pública federal*. III. *Procuraduría General de la República*. IV. *Administración del Distrito Federal*. V. *Reforma de la administración pública*. VI. *Ideas de reforma administrativa*. A) *Reforma del presidente Luis Echeverría Álvarez*. B) *Reforma del presidente José López Portillo*. C) *Reforma del presidente Miguel de la Madrid Hurtado*. VII. *Administración paraestatal*. VIII. *Descentralizados por servicio*. IX. *Empresa de participación estatal*. X. *Fideicomisos públicos*. XI. *Transmisión de facultades federales*. XII. *Sectorización de la Administración*. XIII. *Procedimiento Administrativo*. XIV. *Reformas constitucionales administrativas*. XVI. *Leyes reglamentarias*. XVI. *Leyes reglamentarias*.

## I. INTRODUCCIÓN

Expresión de la administración pública federal es la Ley Fundamental, promulgada el 5 de febrero de 1917 y vigente a partir del 1° de mayo del mismo año. Rostro primario de 1917 que ha sufrido cirugías numerosas a través de las más de cuatrocientas reformas hechas a aquella ley. Alejarse de la anterior Constitución de 1857 y superar sus fallas, constituyó fuerte motivación y apoyo para la iniciativa de reformas a la Constitución de 1857 presentada por don Venustiano Carranza, Primer Jefe del Ejército Constitucionalista y Encargado del Poder Ejecutivo de la Nación, ante el Congreso Constituyente reunido en el Estado de Querétaro.

Escueta la fisonomía de la administración federal en el primer texto de 1917, la piqueta del órgano constituyente reformador le ha impuesto razgos mayores o menores, que revelan su naturaleza instrumental al servicio de las políticas de cada Presidente de la República, iniciador de la mayoría de las reformas. En cada periodo de gobierno, de cuatro años primero y después de seis, aparecen nuevas líneas o se modifican las existentes que dan figura a la administración federal. Cada presidente, titular de la administración federal, hace reformas que pretenden mejorar o perfeccionar una nueva administración. Son incansables las reformas, buenas o malas, útiles o inservibles, superficiales o de fondo, múltiples o aisladas son de obligada vida sexenal, es tarea obligada que se cumple al inicio de cada gobierno: reformar a la administración. Todas las reformas a la administración elaboradas, son trabajos que se asemejan a la labor de Penélope, la asediada esposa de Odiseo que engañó a sus pretendientes tejiendo en el día una tela y destejiendo en la noche la misma, o sea tarea nunca acabada, y sigue así en el siglo veintiuno, cada periodo presidencial al desteje y teje.

Transforman la administración las numerosas reformas constitucionales pero contribuyen más las leyes del Congreso de la Unión y los innumerables reglamentos de éstas del Ejecutivo Federal y los sin número reglamentos que expiden entidades paraestatales como son los de los organismos descentralizados, reglamentos que reglamentan leyes del Congreso de la Unión ignorando la fracción 1 del artículo 89 de la Constitución que atribuye tal función al Presidente de la República pero que lo hacen porque la propia ley se los autoriza sin tener base constitucional.

Aumentan el caudal rebosante de ordenamientos generales los decretos y acuerdos del presidente y a veces de secretarios de Estado, y también menores disposiciones generales con nombres diversos: lineamientos, reglas, estatutos, circulares, etcetera que forman ejércitos de normas generales y todos modifican la fisonomía de la administración, siempre inacabada. Concurren también con singular rango jurídico los convenios administrativos que celebran los secretarios de Estado con los gobernadores de los Estados y hasta con gobiernos municipales con los más diversos fines. De éstos conviene destacar por ser antiguos y de un contenido económico fiscal y de “federalización” los convenios de coordinación fiscal y los convenios de colaboración administrativa que celebran la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y los gobiernos de los Estados.

Mar inmenso de ordenamientos administrativos federales que no es estable, no es el mismo siempre, se modifica, se adiciona, se suprime, se altera, se desvía su rumbo, es decir, se deroga o abroga su contenido y más aun se agregan nuevos o se sustituyen contenidos. Si bien la producción masiva o aislada de ordenamientos es natural y formal que sea iniciativa del Ejecutivo Federal o de los legisladores, diputados o senadores, ocurre con frecuencia que la sociedad o el pueblo sin poseer el poder constitucional de iniciativa de ley, ha logrado reformas a la administración con reclamarlo a los iniciadores oficiales.

Francisco I. Madero en 1910 como presidente, primero, y después en 1916, Venustiano Carranza como presidente, fueron iniciadores de grandes reformas al poder público, críticos severos de la Constitución de 1857 anterior. Carranza con el carácter de Primer Jefe del Ejército Constitucionalista y encargado del Poder Ejecutivo de la Nación presentó en forma deliberada el 1º de diciembre de 1916 ante el Congreso Constituyente, reunido en el Estado de Querétaro, su Proyecto de Reformas a la Constitución de 1857.

Relata en el documento las reformas que propone, las más relevantes a su juicio. Demoledor de la Constitución de 1857, expresa en su iniciativa:

...los legisladores de 1857, se conformaron con la proclamación de principios generales que no procuraron llevar a la práctica, acomodándolos a las necesidades del pueblo nuestro Código Político tiene en general el aspecto de fórmulas abstractas en que se han condensado conclusiones científicas de gran valor especulativo, pero de las que no han podido derivarse, sino poca o ninguna utilidad positiva.<sup>1</sup>

Fue histórico el papel que desempeñó el *amparo* de Crescencio Rejón y Mariano Otero contra el despotismo y arbitrariedad consuetudinarias de autoridades administrativas federales, estatales y municipales y sus víctimas los derechos individuales de las personas. Sin embargo, reveladora fue la crítica que hizo Venustiano Carranza en su iniciativa al juicio de amparo, que no fue eficaz protector de aquellos derechos, expresó:

...las leyes orgánicas del juicio de amparo ideado para protegerlos lejos de llegar a un resultado pronto y seguro, no hicieron otra cosa que embrollar la marcha de la justicia, haciéndose casi imposible la acción de los tribunales, no sólo de los federales, que siempre se vieron ahogados por el sinnúmero de expedientes sino también de los comunes, cuya marcha quedó obstruida por voluntad de los actos de suspensión, que sin tasa ni medida se dictaban.<sup>2</sup>

Los grandes comentaristas del juicio de amparo, practicado a fines del siglo diecinueve, en sendas obras, como Ignacio L. Vallarta, Jacinto Pallares, José María Lozano, Silvestre Moreno Cora, Fernando Vega, tenían pleno conocimiento y experiencia de los cientos de amparos que se interponían contra todas las autoridades federales, estatales y municipales, contra actos o resoluciones inconstitucionales, ilegales y sobre todo arbitrarias de militares y no pocas de autoridades administrativas. A distancia de más de un siglo y lejos más de las dos leyes de amparo de 1861 y 1869, fundadoras del proceso constitucional, se asegura que en el ya siglo veintiuno son miles de amparos los que se promueven contra autoridades administrativas y judiciales, es bien sabido el rezago que existe en su resolución final. Siempre habrá

---

<sup>1</sup> AGUIRRE, BERLANGA, M. *Revolución y reforma. Génesis de la revolución constitucionalista*. México, Imprenta Nacional Xicoténcatl, 5, 1918, núm. 5, pp. 139 y 148.

<sup>2</sup> *Ibidem*, p. 40.

la esperanza en los individuos en la justicia última de la Suprema Corte de Justicia de la Nación a través del juicio de amparo.

Siguió el Jefe del Ejército Constitucionalista en contra de la Constitución de 1857 y del amparo, a saber: “El recurso de amparo, establecido con un alto fin social, pronto se desnaturalizó, hasta quedar, primero, convertido en arma política; y después, en medio apropiado para acabar con la soberanía de los Estados; pues de hecho quedaron sujetos a la revisión de la Suprema Corte hasta los actos más insignificantes de las autoridades de aquellos; y como ese alto tribunal por la forma en que se designaban sus miembros, estaba completamente a disposición del jefe del Poder Ejecutivo, se llegó a palpar que la declaración de los derechos del hombre, al frente de la Constitución Federal de 1857, no había tenido la importancia práctica que de ella se esperaba”.

Reflexiones son que provocan otras dependerá; la eficacia del juicio de amparo de su estructura procesal para alcanzar una justicia pronta y cabal, o bien como nos parece de los jueces, magistrados y ministros que lo aplican, pues por más reformas que ha experimentado el juicio no se obtiene la justicia esperada.

Fue difícil misión para el juicio de amparo, en la segunda mitad del siglo XIX, tiempo de lucha permanente para la defensa del país, de la intervención francesa y del imperio de Maximiliano, conseguir que las autoridades administrativas federales y locales se sometieran a los imperativos de la Constitución y de las leyes, que a su vez acataran y cumplieran con las sentencias de los tribunales de amparo y en forma pronta y completa o aun en forma dilatada. Odisea histórica la que vivió el juicio de amparo, para proteger a los particulares frente a la acción de las autoridades, razón primigenia de su creación y única aún para los días del siglo XXI. Supo la obra de Rejón, en sus primeros trabajos, del poderío político más que jurídico de que gozaba el Poder Ejecutivo y su administración pública, pero fue un reto también para los juzgadores del amparo poder enfrentarse a gobernantes con tan desmesuradas fuerzas políticas.

Cierto es que el Ejecutivo Federal, en el texto de la Constitución de 1857, era un poder débil frente al Poder Legislativo integrado por una sola cámara la de Diputados. Esta poseía mayores atribuciones que aquel. Hubo en el siglo conciencia de la superioridad del órgano legislativo, que propició un gobierno “congresional” como lo calificó el constitucionalista Emilio Rabasa en su célebre libro: *La Constitución y la dictadura*, que no gobierno

parlamentario. No cambió semejante desequilibrio, a pesar de que en el año de 1874, se creó otra cámara, el Senado, originado en la idea de establecer equilibrio en el Congreso de la Unión.

Muy a pesar del texto de la Constitución, de formal desequilibrio de poderes citado, en la realidad de los hechos el Poder Ejecutivo hizo valer su superioridad como lo describe Carranza en su valiosa iniciativa, hace notar por ejemplo la delegación de Poder Legislativo en todos los asuntos que le otorgaba el Poder Legislativo y que aprobaba sin más.

Fortalecer el Poder Ejecutivo Federal fue propuesta de la iniciativa reformadora y a la vez reducir las atribuciones del Poder Legislativo que tenía derecho a francas intervenciones en la actividad de la administración pública como se tiene memoria en el poder de otorgar concesiones administrativas. Nada extraño fue que en el nuevo texto de Constitución que se aprobó en Querétaro, ahora el poderoso no es el legislativo, es el Poder Ejecutivo. Instaurándose así un gobierno presidencialista, que desde aquel año de 1917, fecha de inicio de vigencia de la Ley Fundamental sigue igual, enriquecido a través de numerosas reformas constitucionales que se mantiene en abierto desdoro del Poder Legislativo Federal. A esos textos debe agregarse que el Presidente de la República conserva la vieja costumbre de poseer poderes políticos y económicos fácticos que agrandan la minoría del Poder Legislativo y sin dar participación significativa al Poder Judicial Federal en el gobierno de la República.

## II. PRIMERA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL

Encuentra su primera versión la administración pública federal en la Constitución que inició su vigencia el 1º de mayo de 1917 y que fue publicada oficialmente con el nombre de: *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que Reforma la de 5 de febrero de 1857.*<sup>3</sup> El Presidente, en quien se deposita el Poder Ejecutivo Federal, es el titular o jefe de la administración pública federal. Su inicial forma jurídica fue la conocida como centralización administrativa en el mundo europeo. De las administraciones públicas europeas se copió y se plasmó en el primitivo texto del artículo 90: “Para el despacho de los negocios del orden administrativo de la Federación, habrá un número de Secretarios que establezca el Congreso por una ley, la

---

<sup>3</sup> Edición oficial de la Imprenta de la Secretaría de Gobernación, México, 1917.

que distribuirá los negocios que han de estar a cargo de cada Secretario”. Secretarías de Estado para gobiernos presidencialistas que siempre hemos tenido y ministerios para gobiernos parlamentarios como los hubo en la Europa de ayer y los hay en la de hoy.

De esa organización de principio fueron los Departamentos Administrativos que se previeron en el artículo 92 de la Constitución antes de ser reformado: “Todos los reglamentos, decretos y órdenes del presidente deberán estar firmados por el secretario del despacho, encargado del ramo a que el asunto corresponda, y sin este requisito no serán obedecidos. Los reglamentos, decretos y órdenes del presidente, relativos al Gobierno del Distrito Federal y a los Departamentos Administrativos, serán enviados directamente por el presidente al gobernador del Distrito y al jefe del Departamento respectivo”. Así se previno el refrendo secretarial a cargo de los secretarios sin el cual actos del presidente referidos no tendrán validez jurídica, en cambio los departamentos no tenían tal poder.

Se integra la administración pública federal centralizada por: el presidente, las secretarías de Estado y los departamentos administrativos, con base en los artículos 90, 92 y el 89 que fija las facultades y obligaciones del presidente. Se hizo depender del presidente la administración pública del Distrito Federal y territorios, y ejercía éste poder a través de gobernadores que eran subordinados de él, los que eran nombrados o removidos libremente por el propio presidente (fracción IV, párrafo 3º, del artículo 73), situación última que también se previó como facultad del presidente en el artículo 89 fracción II. Desde entonces formó parte formal de la administración pública federal centralizada, el Procurador General de la República que siempre dependió directamente del presidente y éste lo nombraba y removía libremente. En igual supuesto estaba el Procurador General de Justicia del Distrito Federal.

Porque de acuerdo con la Constitución el presidente era el jefe de la administración del Distrito Federal y porque el Congreso de la Unión estaba facultado (73 fracción VI) para legislar en lo del Distrito Federal, se confundió por décadas la naturaleza local del Distrito con la administración que era federal.

Poco se ocupó la Constitución de los funcionarios y empleados de la administración federal, en cambio reguló en lo esencial los bienes que son propiedad de la nación: aguas, minerales, bosques, etc., elementos naturales y sobre todo su declaratoria histórica que hace el artículo 27: “La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacio-

nal corresponde originariamente a la Nación, la cual, ha tenido el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares constituyendo la propiedad privada” (párrafo primero), declaratoria política y jurídica que se conserva intacta en el año 2011. A los preceptos relativos a los bienes que forman el patrimonio federal se unen los avocados a normar el presupuesto federal aprobado por el Congreso de la Unión.

Ante la imagen de la administración pública federal que hemos visto tiene la Constitución en su primer texto, vino de inmediato la de índole legislativa. Se publica el 14 de abril de 1917 la Ley de Secretarías, que expide el presidente Venustiano Carranza, que crea 6 secretarías y 3 departamentos, pero a pocos meses se publica, el 31 de diciembre de 1917, la Ley de Secretarías y Departamentos, que transforma el primer gabinete en 7 secretarías y 5 departamentos, las primeras de Gobernación, de Relaciones Exteriores, de Hacienda y Crédito Público, de Guerra y Marina, de Agricultura y Fomento, de Comunicaciones y Obras Públicas y de Industria y Comercio, y los segundos son: Universitario y Bellas Artes, Salubridad Pública, Aprovechamientos Generales Establecimientos Fabriles, Aprovechamientos Militares y agregada Contraloría (D.O. 25 enero de 1918).

Con la idea de cubrir pronto bases nuevas para la reciente organización administrativa fueron expedidas algunas leyes contemporáneas: la Ley de Organización Política del Distrito Federal y de los Territorios de 14 de abril de 1917; la Ley Orgánica de Educación Pública en el Distrito Federal (D.O. 19 de abril 1917) y la Ley de Hacienda del Gobierno del D.F. que expide el Congreso (D.O. 12 a 18 de diciembre de 1917). Una reforma de 1921 crea la Secretaría de Educación Pública (reforma al art. 14 transitorio de la Constitución).

Esta administración pública federal centralizada, primaria, fue la que estudió, analizó y comentó el maestro Gabino Fraga en 1934 con su libro *Derecho administrativo*, obra con la cual fundó el Derecho Administrativo en México. En los años treinta las obras de Derecho Administrativo, de España, Francia, Italia, por ejemplo, señalaron como su objeto sólo el estudio de la administración pública. En su obra lo define el maestro así: “El Derecho Administrativo se limita a normar el ejercicio de las atribuciones del Estado, cuando dicho ejercicio reviste la forma de la función administrativa”.<sup>4</sup>

---

<sup>4</sup> FRAGA, Gabino, *Derecho administrativo*, México, Librería Porrúa Hnos. y Cía., 1934. p. 92.



Único tratado de Derecho administrativo, enseñó por más de dos décadas lo que era la ciencia de la rama de Derecho público de la que fue como dije su fundador. Hoy la obra es clásica y a través de sus múltiples ediciones registró las principales transformaciones de la administración pública federal. En este tránsito y objeto contribuyó el *Derecho administrativo* del dilecto maestro Andrés Serra Rojas, su primera edición fue de 1959 (en la editora: Librería de Manuel Porrúa S.A.).

Son muchas las leyes administrativas federales y no pocas reformas constitucionales que a lo largo del siglo veinte son las que han construido rostros diversos a la administración. También las políticas de los presidentes diseñan su propia administración. Son transformaciones inevitables en cada sexenio de gobierno federal. Es una imagen inestable la de la administración federal.

Descubrimos ahora las cirugías mayores y unas cuantas que permita este espacio. Bisturí de uso constante es la ley orgánica de las secretarías y sus reformas.

Después de la Ley de Secretarías de 1917, se sucedieron: Ley de Secretarías de Estado, Departamentos Administrativos y demás Dependencias del Poder Ejecutivo Federal (D.O. 6 de abril de 1934); Ley de Secretarías y Departamentos de Estado (D.O. 31 de diciembre de 1935); Ley de Secretarías y Departamentos de Estado (D.O. 30 de diciembre de 1939); Ley de Secretarías y Departamentos de Estado (D.O. 21 de diciembre de 1946); Ley de Secretarías y Departamentos de Estado (D.O. 24 de diciembre de 1958), y la vigente Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (D.O. 29 de diciembre de 1976). Toda secretaría sólo puede ser creada por ley del Congreso, así lo prescribe el artículo 90 de la Constitución como ha sucedido a todas las leyes antes citadas. Claro está solo pueden suprimirse, modificarse por otra ley, pues ésta sólo puede derogarse por otra ley porque lo ordena el artículo 72, inciso F, de la Constitución.

Rasgo común a las leyes precitadas es su tendencia a aumentar el número de secretarías que ha llegado a 18 con la vigente. A veces se han creado nuevas secretarías ante la aparición de otros campos administrativos, por ejemplo la Secretaría de Desarrollo Social, la de Energía, la de Seguridad Pública, de la Función Pública (antes de Contraloría y Desarrollo Administrativo), de Medio Ambiente y Recursos Naturales, todas actuales. En otros casos ha sido la mayor relevancia de un campo existente que motivó a su creación, por ejemplo, la de Recursos Hidráulicos, la de Obras Públicas, la

de Reforma Agraria (vigente), la de Turismo (vigente), la de Presupuesto, la de la Presidencia, la de Patrimonio Nacional. Otras cambian simplemente su nombre como fue la de la Salubridad y Asistencia a la de Salud, la de Industria y Comercio a la de Economía. De una llegan a salir dos, por ejemplo de la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas surgieron Comunicaciones y Transportes (vigente) y de Obras Públicas (desaparecida); la de Hacienda y Crédito Público la de este nombre (vigente) y la de Presupuesto (desaparecida).

Un fenómeno de cambio orgánico singular fue la desaparición de aquellas leyes, de los Departamentos Administrativos. Copia inadecuada de los Departamentos de Estados Unidos, siempre fueron dependencias administrativas inferiores a las secretarías, con una competencia especializada y reducida de una área administrativa, con menos recursos presupuestarios, menor personal y bienes sin imagen política, no eran, se dijo en la doctrina órganos políticos sino técnicos. Se echó mano de ellos para servir a políticas transitorias o mejor aun en la práctica como órganos en tránsito a una secretaría, así aconteció con el antiguo Departamento Agrario, después Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización, en la hoy Secretaría de la Reforma Agraria, y también al Departamento de Turismo hoy Secretaría de Turismo y al Departamento de Pesca que se convirtió en Secretaría de Pesca.

Sin explicación alguna los departamentos cayeron en desuso, los desterraron, unánimes. Sin advertir tal situación de facto, la Constitución conservó su existencia, hasta que una reforma constitucional publicada el 2 de agosto de 2007 borró exprofesamente su cita.

### III. PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

Para el Derecho Administrativo la organización vista de la administración centralizada federal ha sido y es tema central de estudio, pero ha incluido al Procurador General de la República cuya actividad administrativa centralizadora no se puede omitir. Desde 1917, la Procuraduría perteneció a la administración pública centralizada, el presidente nombraba y removía libremente al Procurador General de la República como lo previno el artículo 89, fracción II, dependía directamente de él en su doble función que le atribuyó el artículo 102 de la constitución: Ministerio Público de la Federación y Consejero Jurídico del Gobierno. Encargado de la persecución ante los

tribunales de todos los delitos del orden federal, se apreció en la práctica una continua acción política más que jurídica. Influía la voluntad del presidente en el ejercicio de la acción penal.

En todas las leyes de secretarías no se expresó ser dependencia del Ejecutivo Federal, en cambio en el texto primero de la vigente Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (D.O. 29 de diciembre de 1976) sí figuró como integrante de la administración pública centralizada (artículo 1º, párrafo segundo). Una reforma al artículo 102 de la Constitución (D.O. 31 de diciembre de 1994) despojó al procurador de su valiosa vestidura de consejero jurídico del gobierno y también debilitó el poder del Presidente: el nombramiento del procurador requiere de la aprobación del Senado. A igual tiempo, 1994, se reformó el artículo 89, fracción IX para fijar esa ratificación. En la misma línea de transformar a la Procuraduría se reformó la Ley Orgánica y se suprimió la referencia del procurador en la lista de órganos de la administración centralizada, fue iniciador de la reforma el presidente Ernesto Zedillo Ponce de León, tratando de convencer a la opinión pública —o quizás al pueblo mismo— de que el procurador no dependía de él que era autónomo en el ejercicio de la acción penal federal y en todas sus decisiones, cambio que la realidad cotidiana se ha encargado de desmentir. Lo extraordinario o desconocido ahora es saber a qué lugar le toca: ¿administración centralizada sin que la ley lo diga? ¿Administración paraestatal?

#### IV. ADMINISTRACIÓN DEL DISTRITO FEDERAL

En su origen de 1917, la administración pública del Distrito Federal perteneció al Poder Ejecutivo Federal, como lo previno la fracción VI, del artículo 73 de la Constitución. Empezó el gobierno del D.F. con una administración municipal, pero por los problemas políticos que generó se reformó el 73 en 1928 (D.O. 20 de agosto de 1928) y se suprimió, se sustituyó con una administración directa por el Presidente que se ejercía a través de un Departamento, integrado por Delegaciones regionales, o sea una administración centralizada.

Un gran paso de transformación fue la derogación de la fracción VI citada. Antes se inicia, la conformación de un gobierno autónomo propio para el Distrito Federal cuando en 1987 se crea la Asamblea de Representantes (reforma constitucional publicada el 10 de agosto de 1987, fracción VI, art.

73), órgano legislativo del gobierno aun cuando no absoluto en atribuciones legislativas en la reforma a la fracción vi se facultó al Congreso de la Unión para expedir el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal (D.O. 25 octubre 1995), además de contar con su poder judicial.

Aquella derogación (D.O. 22 de agosto de 1996) significó la creación del gobierno autónomo del Distrito Federal, su titular ya no será el Presidente de la República. Al mismo tiempo se crea texto nuevo al artículo 122 para consagrar dicho gobierno, con tres poderes: la Asamblea Legislativa, el jefe de Gobierno del Distrito Federal y el Tribunal Superior de Justicia, como hoy existen. Se puntualiza, ahora son dos administraciones públicas independientes: la del gobierno federal y la del gobierno del Distrito Federal, ya no deben confundirse.

Subordinada como estaba la administración local al presidente, su legislación administrativa era raquítica, fueron célebres dos, tal vez las únicas importantes, la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal y la Ley de Hacienda del Departamento del Distrito Federal. Ciertamente, no pocas veces el Congreso de la Unión expedía leyes de aplicación dual, para aplicación federal y del Distrito Federal. Hoy en cambio la legislación administrativa del gobierno del Distrito Federal es abundante, cubre los mismos campos del gobierno federal y otros muchos peculiares a su condición local. Tiempo es para que las obras de Derecho administrativo destinen mayores espacios que los acostumbrados al estudio de la administración del Distrito Federal, sin limitarse a informar cuál es su organización, recursos financieros y legislación vigente, sin mengua de transcripciones necesarias, armonizar, criticar sus acciones, omisiones, en fin su vida administrativa real.

## V. REFORMA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Primero es necesario reconocer la naturaleza instrumental de la administración pública. Es decir, que la administración pública es el instrumento que sirve al gobierno. La política se fija por el gobierno y la administración es el medio responsable de realizarla. Cada administración pública es la respuesta o debiera serlo, a la política de cada gobierno. Por esto, no es posible igualar a las administraciones públicas, pues son políticas diversas las de los gobiernos, considerados en el espacio y en el tiempo.

A veces existen grandes coincidencias en las políticas de los gobiernos y entonces se llega a hablar de la administración pública Latinoamericana o de la administración pública europea. Pero siempre junto a estas coincidencias, existen diversas divergencias y esto hace que la administración se torne en un concepto mas bien doméstico e incluso se podría construir la fórmula: a cada gobierno, una administración.

Pero si resulta cierto que la administración pública es distinta porque es diferente la política del gobierno de cada país, también lo es que el tiempo no petrifica a la administración.

La política de un gobierno siempre cambia, porque la realidad económica y social a la que atiende, también cambia. Por esta realidad, la administración pública también necesita cambiar, reformar, transformar.

Hacer de la administración un instrumento o medio, eficiente y eficaz, es decir, de carácter técnico y que logre los resultados que se requieren de índole económica y social sirve así a la política del gobierno. Esto es reforma administrativa, una acción del gobierno, sólo el gobierno es el reformador, y una acción permanente, no aislada o circunstancial. Reforma administrativa siempre implica cambio. Precisamente, el cambio obligado para adaptar a la administración pública a los fines del gobierno. Entendida así la reforma administrativa, como una acción de cambio, la hubo en los siglos de la administración colonial, de los siglos XIX y XX, y de los dos lustros del siglo XXI.

Seguro es que en los tres siglos coloniales, ni en el México del siglo diecinueve ni en la primera mitad del siglo pasado, no se contó con un órgano reformador expreso de gobierno y que los cambios se produjeron por estudio, requerimiento y decisión del mismo órgano administrativo urgido de ellos. Cambios así concebidos, reformas que se desenvuelven al azar. A estos cambios no se les puede negar naturaleza, sin embargo, de verdadera reforma administrativa, aunque no fue programada.

A la reforma administrativa del siglo XIX no le tocó el privilegio de contar con un órgano oficial de reforma. Fue un siglo de revoluciones, en que las horas eran para las acciones bélicas y los minutos para las decisiones políticas y administrativas. En el mismo tiempo, se pensaba y se producía el cambio. A veces sólo había tiempo para pensarlo y se quedaba en idea o propósito la reforma.

Hubo sin embargo, en aquel siglo azaroso, reforma administrativa. Se construyó la administración pública necesaria para gobiernos centralistas y para gobiernos federalistas; para dictaduras diversas como las de Antonio

López de Santa Anna, de Maximiliano de Habsburgo y de Porfirio Díaz o para el gobierno republicano de Benito Juárez, una administración en permanente revolución política que no tuvo tiempo para la revolución administrativa.

Iniciado el siglo xx, no puede desconocerse que la Revolución de 1910 y la Constitución de 1917, significaron no sólo un profundo cambio político, económico y social, sino también una reforma de fondo a la administración pública.

Toda la legislación administrativa expedida con apoyo en el texto de la Ley Fundamental y ésta misma con sus numerosas reformas, registran cambios importantes mayores o menores a la administración pública.

En más de nueve décadas de vida constitucional y legal, han surgido los departamentos de Estado, los bancos oficiales, los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, los fideicomisos públicos. Se ha logrado estructurar en esos años, una administración económica, una administración de seguridad social, una administración agropecuaria, una administración de fomento industrial, una administración ecológica, una administración de energéticos, una administración de seguridad pública o contra el crimen organizado, etc.

Hubo en los siglos de ayer reforma administrativa como la sigue habiendo en los cortos años del siglo presente. Encerraron cambios, que hoy se etiquetan como distintos tipos de reforma administrativa por los teóricos de la administración: horizontal, vertical, macro, micro, sin que pierdan su estirpe por esto último de reforma administrativa.

## VI. IDEAS DE REFORMA ADMINISTRATIVA

Admitida la condición de “medio” que tiene la administración pública frente a los fines del gobierno, se explica mejor el papel que desempeña la “reforma administrativa”: cambio en la administración.

Pero el cambio como actividad gubernamental se institucionalizó a partir del gobierno del presidente Gustavo Díaz Ordaz. Con las siguientes expresiones proclamó en el Congreso de la Unión, recinto oficial del informe del Presidente, la reforma administrativa:

El progreso de la Administración Pública no corresponde a los espectaculares avances logrados en muchos aspectos del desarrollo del país. Es cierto que las

entidades oficiales han podido concluir con éxito las tareas, pero también es evidente que la organización estatal resulta obsoleta y sus sistemas son viejos y gastados respecto a la moderna técnica de la Administración. Nos proponemos iniciar una reforma a fondo de la Administración Pública, que sin tocar nuestra estructura jurídico-política, tal como lo consagra la Constitución, logre una inteligente y equilibrada distribución de facultades entre las diversas dependencias del Poder Político, precise sus atribuciones, supere anticuadas prácticas y procedimientos. En resumen, se trata de hacer una administración pública moderna, ágil y eficaz, que sirva mejor a los intereses del país. No es una labor para unas semanas o para unos meses, es una tarea de estudio y preparación que abarcará años, como ha sucedido en otros países que han emprendido trabajos similares y requiere del concurso de todos, tanto de los particulares como de los servidores públicos.<sup>5</sup>

Modernizar a la administración pública, hacerla ágil y eficaz para servir mejor a los intereses del país, es la idea que tuvo de reforma administrativa el presidente. A lo largo de sus seis años de gobierno, el presidente no satisfizo aquella idea, hubieron cambios administrativos pero sin la plenitud pensada. Él lo advirtió: abarcará años, más de los que dispuso. Los dos presidentes siguientes continuaron con la idea de reforma administrativa, Luis Echeverría Álvarez y José López Portillo.

Entendido está que reforma administrativa es, la acción permanente del gobierno que busca la eficiencia y eficacia de la administración, para adaptarla a los fines públicos del país.

Reforma administrativa sirve a la administración buscando su perfeccionamiento, en cambio administración pública sirve al gobierno, proponiéndose ejecutar o realizar los programas o políticas de éste último. Bien afirma el jurista venezolano Brewer-Carias que la administración “es, por esencia, un instrumento de la acción política”.<sup>6</sup> El hace consistir la reforma administrativa en “transformar las estructuras de la administración, siguiendo un proceso complejo y permanente, para hacer posible el desarrollo gracias a la planificación”. Advierte el jurista que la estructura administrativa adquiere así, en su relación con el desarrollo, una nueva perspectiva y una nueva ética.

---

<sup>5</sup> *Los presidentes de México ante la nación 1821-1966*, Obra editada por la Cámara de Diputados. t. IV. 1966, p. 904.

<sup>6</sup> BREWER-CARIAS, Allan-Randolph. “La Reforma Administrativa en Venezuela”, en *Revue d'Administration Publique*, Bulletin de L'Institut International d'Administration Publique. núm 11 juillet-septembre 1969. pp. 46 y 47.

De moda en Europa, en los años de gobierno de los tres presidentes, la reforma de las administraciones públicas, fue destacada por los reformadores franceses. Charles Debbasch en su obra *Science administrative* explica que: “La reforma administrativa busca la adaptación de la administración a las tareas que ella debe cumplir y este esfuerzo de adaptación debe ser constante”.<sup>7</sup> Afirma que la reforma no permite llegar a la perfección. En poco decir, Jacques Menier da papel a la reforma de “adaptar a la administración a su tiempo”.<sup>8</sup>

Recordar ahora aspectos de la reforma administrativa emprendida por los dos presidentes citados es relatar algo de la historia de la administración pública federal y sus transformaciones queridas y a la vez historia del derecho administrativo que la acogió.

#### A) *Reforma del presidente Luis Echeverría Álvarez*

Pormenores nada más. Para llevar a cabo la transformación de la administración pública federal en forma programada, deliberada y en acción permanente se construyó una organización administrativa especial. El procedimiento de reforma se apoyó en los siguientes organismos administrativos federales, creados por acuerdo del presidente de 27 de enero de 1971.

##### a) *Unidades de organización y métodos*

En cada secretaría, organismo descentralizado y empresa de participación estatal hubo una Unidad. Tuvieron como función específica la de fotografiar a la administración, es decir, conocer con toda minucia, cuáles eran los órganos de cada secretaría u organismo, cuántos funcionarios y empleados existían y éstos qué hacían o qué no debieron hacer, con qué recursos económicos hacían sus tareas y para qué las realizaban, cuáles eran los recursos técnicos de que disponían. Toda esta información para evitar una nómina pesada de trabajadores innecesarios, saber qué profesión, técnica, arte, experiencia eran los adecuados para cada función. Con estos detalles se conoció mejor qué era la administración, que en su época fue un triunfo del presidente al inicio de su gobierno. Estas unidades, en consecuencia, tuvieron

---

<sup>7</sup> DEBBASCH, Charles, *Science Administrative*, Paris, Ed. Dallo, 1976., p.423.

<sup>8</sup> MENIER, Jacques, “Planification et reforme administrative” en *France. La Revue Administrative*,. París., núm. 73, septiembre-octubre de 1976, p. 476.



como principal papel conocer a fondo a la administración, al margen de lo que previnieran leyes u otros ordenamientos generales, se quería y requería un conocimiento real y exacto.

#### b) *Comisiones internas de administración*

En el mismo acuerdo presidencial de 1971 precitado, se crearon las Comisiones. Debería existir y así fue, una comisión en cada secretaría y organismo. Se integró cada comisión con funcionarios a nivel de directores generales. Les tocó examinar y evaluar la rica información recogida por las unidades, y con tal apoyo técnico llegar a conclusiones acerca de las fallas existentes en la administración y así proponer reformas en la Constitución y en la legislación, para perfeccionarla, y superar omisiones, obsolescencias, duplicidades y llegar a la meta presidencial, modernizar a la administración. Todas las propuestas de reformas concretas, de carácter administrativo, material, legislativo, etc, las hacía llegar la comisión al titular de la secretaría u organismo para su depuración y en su caso aprobar algunas. Se formaba así un material de cambios enorme que se concentraba en la Secretaría de la Presidencia para su revisión a través de su dependencia: Comisión de Administración Pública. Este era el filtro final de cada reforma y de aquí se iba al acuerdo y aprobación del presidente. Intervenia el Congreso de la Unión en las reformas a la Constitución y a las leyes, que eran iniciativas del presidente, pero fueron tiempos en que aquel era un simple trámite.

Al final del sexenio no se obtuvieron los resultados que se planearon con la organización de reforma administrativa, no se alcanzó la modernización de la administración, con todo y la fuerte influencia de la ciencia administrativa, disciplina en boga en toda Europa cuyos procedimientos y técnicas seguidas por el éxito obtenido en las administraciones privadas, no se pudo infiltrar en la administración pública de mentalidad distinta. Se legisló mucho pero la meta de la reforma no se conquistó.

#### B) *Reforma del presidente José López Portillo*

Conservó el nuevo gobierno la idea de la reforma administrativa y puesta en marcha con la mayoría de la maquinaria administrativa de su antecesor pero con perspectiva diferente. Organizarse primero para reformar a la administración pública dijo el presidente. Para este fin, se expidieron tres le-

yes, iniciativas del Presidente, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley de deuda pública y la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público. Fue ésta la etapa de reforma institucional.

*a) Etapa de sectorización (segunda)*

Surgieron varios proyectos del IEPES (Instituto de Estudios Políticos, Económicos y Sociales), del PRI, creado exprofesamente para realizar estudios en materias económicas, sociales y políticas y de éstos deberían fraguarse proyectos de cambio auspiciados por el presente López Portillo. Uno de esos proyectos que anunció fue el de dividir a la administración pública federal en seis sectores y quedarían eliminadas varias secretarías. Se seguía el ejemplo de Francia, Georges Pompidou, presidente, disminuyó el número de ministerios y simplificó las estructuras administrativas, había exceso de burocracia. Fueron muchas las opiniones opuestas al proyecto, de orden político y práctico, y no fraguó, no salió adelante y se desechó.

Otra sectorización tuvo éxito. Cada una de las Secretarías existentes sería cabeza de sector, se concentrarían como parte de sector según la materia administrativa los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal. Fue entendida en principio, como subordinación de éstos al Secretario de Estado, jefe de sector, que era pérdida de su autonomía reconocida por ley. A la Secretaría de Agricultura se agruparían organismos y empresas relacionadas con esa materia por ejemplo, entonces, el Instituto Mexicano del Café, Tabacos Mexicanos S.A., Fertimex S.A., Comisión Nacional del Azúcar, del Olivo, etc.

López Portillo pronto aclaró que la sectorización establecida era meramente convencional, no de supeditación jerárquica, que cada entidad conservaría su individualidad, su autonomía, es una coordinación entre el secretario y los entes paraestatales, evitar entre ellos duplicidad de tareas, incongruencias, desperdicio de recursos económicos, etc; ponerse de acuerdo en suma.

*b) Etapa de reforma intersectorial (tercera)*

Era fundamental y necesario que entre los sectores hubiera comunicación, interdependencia, una coordinación intersectorial sobre todo en la toma de decisiones. Bien sabido era en los tiempos de López Portillo el desorden

administrativo que dominaba la vida de la administración. Cada Secretaría se manejaba como una isla sin importar las acciones de las otras “islas”, archipiélago que hacía ineficaz las políticas del Presidente. Esta situación de aislamiento entre las islas, de estorbarse con acciones u omisiones, originada en la actitud “soberana” de los secretarios que tuvo su sello negativo cuando recién nombrados secretarios de Hacienda y Crédito Público y de Programación y Presupuesto nunca se pusieron de acuerdo, en coordinarse y el Presidente los relevó del cargo.

Estas batallas o guerra permanente de investiduras, jerarquías o soberanías secretariales no desapareció en aquel sexenio y perdura en la época actual.

*c) Etapa de transparencia en el procedimiento o sistema de quejas y denuncias*

Se quería en esta cuarta etapa de reforma que los particulares (o administrados) denunciaran las fallas o defectos de los procedimientos administrativos federales con el propósito final de legislar y depurar, perfeccionar o suprimir su número por ser ociosos, innecesarios, etc. Se tenía así conocimiento pleno de las reformas a seguir, porque antes de la etapa, después y aun en los pocos años del siglo veintiuno el procedimiento administrativo federal es tela de zurcidos constantes, de sustitutos o derogaciones y más acompañado de secuelas cotidianas no reguladas simplemente se practican y se hacen costumbre.

Se establecieron con ese objeto módulos o pequeños puestos en todas las dependencias y entidades, receptoras de quejas o denuncias. Toda la información captada se concentraba en la Secretaría de la Presidencia, que la analizaría y sacaría después los proyectos de reformas procedimentales, y así limpiar a la administración pública.

¿Por qué transparencia en el procedimiento? Por décadas los procedimientos administrativos o vías a seguir por las autoridades administrativas fueron secreto, no se conocían, no se regulaban. Ahora se proponían procedimientos transparentes o cambios en que particulares y autoridades se pusieran de acuerdo para el otorgamiento de concesiones, permisos, condonaciones, por ejemplo, o bien que se oyera al particular antes de la toma de decisiones. Hubo oficina de coordinación de quejas y denuncias que cometió el error frecuente de hacer “síntesis” de cada queja o denuncia y éstas no llegaban

exactas y frescas a la autoridad reformadora. No tuvo éxito la reforma, no se legislaron nuevos procedimientos óptimos, no se restauraron la mayoría. No se tuvo eficacia en la reforma ni tiempo suficiente para hacerla. Desde entonces se planteó en el gobierno como en la doctrina la necesidad urgente de una ley de procedimiento administrativo federal, como ya existe.

*d) Etapa de capacitación de recursos humanos o de capacitación buro-crática*

Fue la etapa más interesante a nuestro juicio. Se diseñó con el propósito más positivo, más sano, más urgente: capacitar al burócrata. Preparar al empleado público y a funcionarios públicos menores, que conocieran la técnica, la profesión para realizar su trabajo. Fracásó la reforma como fracasaría también hoy. Obvio era capacitar a miles de burócratas, sin involucrar a funcionarios superiores, era un hecho bien sabido: sólo los años, diez o más especializaban al burócrata y a veces ni con mas años, no se actualizaban, eran en su mayoría autómatas, “técnicos” en su pequeño campo, como sucede todavía. Chocó la reforma con una realidad: el cambio de gobierno federal sexenal origina numerosos nombramientos de niveles altos y hasta muy bajos y el fenómeno de ese tiempo y el de nuestros días igual, que se presenta insalvable es que los nuevos secretarios o titulares llegan con un equipo de “técnicos” que sustituyen a los técnicos capacitados. Ojalá que los nuevos técnicos o profesionales de sexenio se colocaran en el sitio propio o adecuado a su saber o experiencia, pero no sucede así en la mayoría de los casos. Fortuna política imprevista secretarios de Estado y titulares de organismos paraestatales, es perder recursos y tiempo en la llamada capacitación burocrática, con sus raras excepciones. Ahora se dan secretarios de Estado en todas las épocas, que son enciclopedia, saben de todo y para todo.

*C) Reforma del presidente Miguel de la Madrid Hurtado*

Dejó ser en gran parte la reforma administrativa una tarea gubernamental, ya no con la importancia y relevancia que le dieron los dos presidentes anteriores, su reforma destacada fue la *simplificación administrativa*, que mediante un decreto la instauró. ¿Qué fue, cómo se entendió? Disminuir el tamaño de la administración purgando los procedimientos administrativos federales de

todos sus vicios o los principales, simplificación administrativa. Adelgazar a la administración simplificando sus procedimientos.

Varios aspectos del procedimiento se tomaron en cuenta por superar.

- Suprimir trámites, requisitos innecesarios. Por razones técnicas y prácticas sobran, abruman los intereses de los particulares.
- Acortar los términos y plazos para que se dicten las resoluciones administrativas, impedir que las autoridades abusaran de su discrecionalidad para emitir las en los meses que se les antojaran. No había entonces como hoy sí en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo el silencio administrativo que pone tiempo a esas resoluciones expresas, de lo contrario se vuelven tácitas y crean certidumbre jurídica en los administrados. Ni siquiera el artículo octavo de la constitución —derecho de petición— podía superar aquella resolución indefinida en el tiempo. En materia fiscal federal existía ya la llamada negativa ficta fiscal que presumía —como hasta hoy— la existencia de la resolución en contra del contribuyente si la autoridad fiscal no dictaba resoluciones en el plazo de tres meses.
- Decrecer órganos administrativos. Exceso de órganos en el interior de las secretarías, se detectó. Vieja manía burocrática o política lo fue crear organismos, llámense direcciones, subdirecciones o departamentos, de resolución o consulta, sin número casi. Se obedeció el principio en los primeros tiempos pero después se volvió al mismo vicio y se dio vida casi en forma silvestre a múltiples órganos que no hacían nada, que obstruía el curso del procedimiento. Ese fenómeno consuetudinario se vive actualmente.

Esas fueron las líneas principalmente de la reforma del presidente de la Madrid, que fuera destacado profesor de Derecho Constitucional en la antigua Escuela Nacional de Jurisprudencia de la UNAM.

No se ha vuelto a intentar hasta los días del año 2011 una labor de reforma semejante de organización para las reformas para la administración centralizada y paraestatal. Es una realidad innegable: la administración pública es un fenómeno político y jurídico de renovación constante y necesaria.

## VII. ADMINISTRACIÓN PARAESTATAL

Hablar de dependencias es hacerlo de órganos u organismos centralizados; de entidades a organismos paraestatales o entidades administrativas. Identificadas están las entidades en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal: organismos descentralizados, empresas de participación estatal, instituciones nacionales de crédito e instituciones nacionales de seguros y fianzas, y fideicomisos públicos. Tienen su historia o evolución las entidades que conforme al artículo 90 reformado (D.O. 21 de abril de 1981) integran la administración paraestatal, ésta y la centralizada son dos partes de una: administración federal.

## VIII. DESCENTRALIZADOS POR SERVICIO

Aparecen los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal en el panorama de la administración en forma silvestre, sin base en la Constitución, sin ley común que les dé identidad propia, individualidad, régimen jurídico singular. En sus primeros organismos, el gobierno federal imita a los establecimientos públicos de Francia y les da fisonomía mexicana. Contribuyó no cabe dudarlo para las primeras construcciones descentralizadas el *Derecho Administrativo* del maestro Gabino Fraga desde su primera edición en 1934<sup>9</sup> y las siguientes ediciones. Apoyado en amplia bibliografía pero con preferencia la francesa, da los rasgos, caracteres o elementos que tipifican al organismo descentralizado por servicio siguiendo el modelo del establecimiento público francés: personalidad jurídica propia, prestador de un servicio público técnico, autonomía respecto a la administración centralizada y patrimonio propio. Desde luego los gobiernos federales no lo siguieron puntualmente y se dió una fisonomía distinta o semejante.

Empezó en 1925 la descentralización administrativa por servicio con el primer organismo: la Dirección General de Pensiones Civiles y de Retiro que se calificó de establecimiento público (Ley General de Pensiones Civiles y de Retiro, D.O. 19 de agosto de 1925). Descentralización administrativa por servicio como se la conoce en México “es primero una forma jurídica en que se organiza la administración, distinta a la centralización y la desconcentración. Consiste en crear organismos públicos por parte del

---

<sup>9</sup>FRAGA, Gabino, *Derecho administrativo*, México, Librería de Porrúa Hnos y Cia., 1934

legislador, dándoles personalidad jurídica y patrimonio propios y haciéndoles responsables de prestar servicios públicos u otros similares”<sup>10</sup>. Pero en su evolución, los organismos nacidos nada más que para la prestación de un servicio público, con eficiencia y eficacia, el gobierno federal les asignó tareas públicas distintas a aquel; además, sin base alguna en la constitución, en lugar de la ley, el Ejecutivo Federal los fue creando mediante decreto, situación última que se sigue practicando. En dos décadas, el gobierno dió origen a numerosos organismos públicos, algunos identificados como descentralizados y otros nada (aparte de empresas de participación estatal) y el ambiente de sus acciones administrativas y económicas eran de evidente desorden, sin que se les pudiera vigilar y controlar. Fue necesaria en consecuencia la expedición de la Ley para el Control por parte del Gobierno Federal de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal (D.O. 31 de diciembre de 1947), cuyo objeto era muy claro y se encargó a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público su aplicación.

Ninguna, ni la ley de 1947, ni las dos siguientes, con el mismo nombre, de 1965 (D.O. 4 de enero de 1966) y de 1970 (D.O. de 31 de diciembre de 1970) pudieron en la práctica alcanzar sus objetivos, como se quería, control presupuestario y eficacia en sus trabajos y políticas, sin que esto último significara restarles autonomía. Los mayores fracasos de las tres leyes, los tuvieron frente a los manejadores, de presupuestos enormes y cuya acción en la economía del país era vital, influyente, y que gozaban de gran poderío político, con sus poderosos sindicatos intocables por autoridad alguna, como se recuerda, por las horas que vivieron las tres, a Petróleos Mexicanos (sindicato petrolero, con líder casi vitalicio y omnímodo); Comisión Federal de Electricidad (con sindicato de electricistas y líder insustituible); Ferrocarriles Nacionales de México (con sindicato ferrocarrilero y líder sempiterno), son ejemplos en los que el mismo Presidente les prestaba apoyo y respeto, y que ahora son sindicatos sumisos.

Fueron de utilidad, sin embargo, las tres leyes, porque previeron los requisitos esenciales para que existiera un descentralizado o empresa de participación estatal. Eran personalidad jurídica, patrimonio propio y su objeto la prestación de un servicio público, fundamentalmente, para que el mismo legislador federal no se apartara de ellos y en su caso el decreto del Ejecutivo Federal. Nunca se previno en las tres que fueran autónomos, aunque de

---

<sup>10</sup> NAVA NEGRETE, Alfonso, *Derecho Administrativo Mexicano*, México., Ed. Fondo de Cultura Económica, 2007 p. 286.

hecho así lo fueran o por disposición de su ley orgánica. Posterior ley de control, sin llevar este letrado, la Ley Federal de las Entidades Paraestatales (D.O. 14 de mayo de 1986) asumió la grave función de ejercer un efectivo control de los organismos paraestatales.

Si para los años setenta, el sector paraestatal así llamado después, entre descentralizados y empresas de participación estatal, y algunos fideicomisos y bancos públicos, llegaban a setecientos, sin ser cifra oficial, pues el gobierno federal no tenía registro de su número, a dos décadas después 1988, el sector paraestatal dato oficial de las Secretarías de la Contraloría General de la Federación y de Hacienda y Crédito Público,<sup>11</sup> era de 618 entidades, sujetas al control o controles previstos por la cuarta ley. Mas tarde, en plena decadencia oficial, año de 2001, el sector era 201 entidades (80 descentralizados), para el año 2005 son 212 (90 descentralizados), y para el 2010 (90 descentralizados), información última de la Procuraduría Fiscal de la Federación, SHCP (D.O. 12 de agosto de 2010).

Completo descrédito, de buen número de organismos descentralizados sobre todo en el manejo honrado de sus recursos presupuestarios, pero también en no cumplir con su objeto legal y el de evitar duplicación en ciertas áreas administrativas, decidió al gobierno federal a extinguir a muchos. Además contó e influyó, para disminuir al sector la política de los bancos internacionales, prestadores consuetudinarios de divisas a México, que recomendó y finalmente impuso el adelgazamiento de la administración.

Exitosas fueron las décadas, para la creación de empresas públicas, empresas del Estado, en los lustros posteriores al término de la Segunda Guerra Mundial. El temor de una tercera guerra obligó a los gobiernos de casi todo el orbe a apropiarse de los campos más importantes de su economía; bancos, transportes, acerías, telecomunicaciones, alimentos, telas, etc y nuestro país creó como todos, empresas públicas, y lo hizo a través de organismos descentralizados.

A pesar de que la edad de oro de la empresa pública ha desaparecido, pero no del llamado neoliberalismo y economía global vigente, ha vuelto a surgir en pleno siglo XXI, la necesidad de crear descentralizados para los más diversos fines económicos y sociales de las políticas gubernamentales. Crece la administración paraestatal del país, parece, en forma inevitable.

---

<sup>11</sup> *Desincorporación de entidades paraestatales*, México, Fondo de Cultura Económica, 1994.



## IX. EMPRESA DE PARTICIPACIÓN ESTATAL

En número paralelo y tiempo, se fueron creando empresas en las que el Estado es accionista, a través de la estructura jurídica de la sociedad mercantil, vía o procedimiento que ocupó grandes ramas de la economía nacional. Dueño de las más diversas actividades industriales y comerciales, el Estado no tenía ni tiene límites en la ley, bien como accionista mayoritario o minoritario. Voces de la iniciativa privada reclamaron en forma constante el exceso de la acción gubernamental, pero la mitad segunda del siglo xx se vió sembrada de empresas estatales, que se calificaban de sociedades de Estado o sociedades de economía mixta.

O el gobierno federal compraba las acciones de sociedades privadas para tener en su poder áreas estratégicas, o tenía que aprovecharse de empresas privadas a punto de quebrar ante su insolvencia y no poder cubrir los créditos otorgados por Nacional Financiera, S.A, empresa estatal de fomento industrial. Agricultura, pesca, turismo, producción de acero, servicio de transportes aéreo y ferrocarrilero, crédito bancario, producción de papel y herramientas, aeropuertos y puertos marítimos, correo y teléfonos, minería y forestal, telas, vivienda, carros de ferrocarril, estufas, bicicletas, casimires, en fin lo que quería, casi nada se dejaba a la empresa privada.

Imposible resultó al gobierno ejercer un control efectivo sobre estas empresas públicas para asegurar que logaran sus objetivos y que sus recursos no se desviarán a otros fines, no se alcanzó con las tres leyes precitadas de 1947, 1965 y 1970. Ineficacia absoluta de las varias secretarías de estado que tuvieron a su responsabilidad la aplicación de las tres leyes. No se oculta a ésta realidad que otras leyes administrativas federales no se acataron por las sociedades estatales, por ejemplo la Ley de Contratos de Obra Pública, la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos, la Ley General de Bienes Nacionales, la Ley de Monopolios, la Ley de Fomento de Industrias Nuevas y Necesarias, la Ley de Crédito Agrícola, la Ley Reglamentaria del Párrafo Quinto del Artículo 27 Constitucional en Materia de Aguas del Subsuelo, la Ley reglamentaria de Párrafo Segundo del Artículo 131 de la Constitución, la Ley de Navegación y Comercio Marítimo. A desacato, mayor o menor incurrieron también los descentralizados, sobre todo los de categoría de empresa pública.

Complejo es explicar la causa o causas que llevaron a la quiebra a muchas empresas de mayor o menor participación estatal, a la ineficacia empresa-

rial, al grave y constante endeudamiento, a la duplicación de actividades económicas irracional y perniciosas, a excesos de personal burocrático, pero una, tal vez la principal fue la improvisación de directivos de las empresas, sin conocimientos ni experiencia algunos para los que fueron nombrados por el Presidente de la República. Años más tarde el gobierno federal se vió en la necesidad económica y política de enajenar o vender a muchas de sus empresas, a fusionar sociedades o de plano proceder a su extinción total con cualquier forma jurídica. Se desincorporaron del sector público federal, cayeron en manos privadas o desaparecieron. Se argumentó por el gobierno vendedor, entre otros, que el dinero que se obtendría por las operaciones de enajenaciones, necesarias por esto, se destinarían a otros fines públicos prioritarios. Jamás se supo el valor en que se vendió cada empresa, ni menos el total de recursos así obtenidos, son “secretos de Estado”. El Estado empresario perdió todo crédito. Se regresó al antiguo régimen de concesiones administrativas.

## X. FIDEICOMISOS PÚBLICOS

Una antigua costumbre, de la segunda mitad del siglo pasado, seguida por la administración federal fue la de utilizar instituciones de Derecho Privado, civiles o mercantiles, lo hacía primero por excepción pero después cotidianamente. Hizo a un lado la teoría de la doble personalidad del Estado, útil para justificar aquel uso. Para los fines públicos que persigue el Estado, desde las últimas décadas del siglo veinte, es normal que se sirva del Derecho privado, suceso mundial. Es vista y aceptada la transformación que sufre el Derecho Privado, cuando el Estado se somete a él.

Así encuentra explicación natural la presencia del fideicomiso público como entidad paraestatal. De naturaleza mercantil, el fideicomiso —privado— se vuelve instrumento jurídico eficaz para la actividad administrativa federal. Su reiterado uso, donde el fideicomitente aportador de recursos económicos es el Estado, donde el fiduciario es de preferencia banco oficial y donde el fideicomisario es y debe de ser la sociedad, el bien público, llevó al legislador federal (por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal de 1976), a convertirlo en institución pública, parte de la organización administrativa federal. Esas características reunidas en un fideicomiso mercantil, hizo viable su naturaleza pública administrativa. Fue sorpresa, indudable,

para los especialistas en derecho mercantil la figura del cambio y no todos aceptaron éste.

Costó mucho acoger el fideicomiso público, en el Derecho Administrativo, pues el tal, como sucedió a la sociedad mercantil del Estado, que subsiste aunque muy reducido en número, tiene un régimen jurídico mercantil y administrativo. Su creación por el legislador federal o por acto del Poder Ejecutivo, no desconoce ni evita la ley mercantil (Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito). Su objeto, flexible y siempre lícito facilitó el camino al gobierno federal que le asignó y le asigna los muy diversos objetos: agrícolas, industriales, artísticos: música, opera, danza, libros, investigación, turísticos, sociales, etc. Sin embargo para la LOAPF, el fideicomiso tiene objeto muy limitado: “. . . son aquellos que el gobierno federal o alguna de las demás entidades paraestatales constituyen, con el propósito de auxiliar al Ejecutivo Federal en las atribuciones del Estado para impulsar las áreas prioritarias del desarrollo que cuenten con una estructura orgánica análoga a las otras entidades y que tengan comités técnicos. . .”, el fideicomiso público en la práctica rebasa esas áreas.

Épocas hubo, años ochenta, en que su número era oficialmente 231 y para 1993 solo quedaban 32, se abusó de la figura, que en el fondo mantiene su naturaleza de contrato mercantil, sea aun que su creación se deba a decreto del Ejecutivo o a la ley del Congreso. Se sabe que al par de los fideicomisos típicos administrativos federales, han existido y existen fideicomisos públicos creados para diversos objetos o servicios de las cámaras legislativas federales y de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, sin que se conozca su identidad y número (su publicación en el Diario Oficial de la Federación, por ejemplo), ni qué órgano público controla su ejercicio, tiempos de vigencia y eficacia. Los fideicomisos registrados por las listas anuales que publica la Procuraduría Fiscal de la Federación, Secretaria de Hacienda y Crédito Público, son los administrativos, no se incluyen los del Congreso y de la Suprema Corte. Prevalece, históricamente, la mediocridad o ausencia de controles efectivos sobre el uso de los recursos y la necesidad de su existencia, de los fideicomisos administrativos federales muy a pesar que el fiduciario único que tienen es la Secretaria de Hacienda y Crédito Público.

Sumar descentralizados, empresas de participación estatal y fideicomisos públicos y también algunas instituciones nacionales de crédito o sociedades nacionales de crédito y son pocas, instituciones nacionales de seguros y fianzas, son en número reducido, adelgazó la administración federal en

forma notable a fines del siglo xx. Pero de 7 secretarías de Estado en 1917, aumentó a 15 en 1958 (Ley de Secretarías y Departamentos de Estado), en 1976 a 18. Ciertamente que nuevas realidades económicas y sociales han impulsado ese crecimiento y que circunstancias políticas han movido la supresión de secretarías como la de la presidencia que surgió con gran poderío técnico y político o la de Pesca, la de Obras Públicas, la de Recursos Hidráulicos, etc. Ahora están proliferando los organismos desconcentrados dentro de las secretarías y el tamaño orgánico o estructural de la administración crece.

## XI. TRANSMISIÓN DE FACULTADES FEDERALES

Un fenómeno administrativo que se observa en éste breve panorama de la historia de la administración pública federal, es el de la transferencia de atribuciones de las secretarías a administraciones estatales. Cuando se expide la primera Ley de Coordinación Fiscal, entre la Federación y los Estados (D.O. 30 de diciembre de 1953) se inventan los convenios de coordinación fiscal para evitar la doble y triple tributación fiscal que existía en los años cincuenta, que celebran la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y los gobiernos de todos los Estados. Estos se comprometieron a no dictar leyes que gravaran los campos ya gravados por leyes fiscales federales, presentes y futuras. A cambio las haciendas locales recibirían un cierto porcentaje sobre los impuestos federales recaudados, previsto en la ley. Sentó precedente la ley en la participación de los Estados en los recursos impositivos federales. Se agregaron después los convenios de colaboración administrativa, regulados por la misma ley. En estos últimos, la Secretaría citada delega en los gobiernos estatales, la facultad de recaudación fiscal federal. Se obligan los Estados —todos voluntariamente— a recaudar impuestos federales a cambio de una retribución, porcentaje sobre lo recaudado. Por fuerza jurídica de los convenios así celebrados, las autoridades locales recaudadoras se convierten en autoridades fiscales federales. Es otro camino de traslado de recursos federales a los Estados con todo y atribuciones federales hacendarias.

Ese ejemplo de la ley de coordinación fiscal, seguido por la segunda ley, vigente (D.O. 27-XII-1978) se ha imitado por varias secretarías de Estado, son múltiples los convenios que celebran con los gobiernos estatales y municipales, sin que éstos persigan el mismo fin de aquella ley fiscal federal. Es una manía de procedimiento que cunde inexorablemente en toda la administración federal.

Celebran por ejemplo las secretarías convenios de coordinación para: asignación y operación de los subsidios del *Programa Hábitat*, Vertiente General del Ramo Administrativo 20 Desarrollo Social (Secretaría de Desarrollo Social); en materia de reasignación de recursos, para la construcción, modernización de carreteras, caminos rurales y alimentadores (Secretaría de Comunicaciones y Transportes); para la asunción de funciones en materia de vida silvestre (Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales); para el desarrollo de la competitividad de la micro, pequeña y mediana empresa (Secretaría de Economía); en materia de control y fomento sanitarios (Secretaría de Salud); asignación de recursos a la entidad para cubrir el equivalente al 70 por ciento del proyecto preventivo denominado *Muestra Itinerante de Protección Civil* (Secretaría de Gobernación); para la planeación, instrumentación y ejecución del Programa de Apoyo a la Capacitación (PAC) (Secretaría del Trabajo y Previsión Social); asignación de recursos (Secretaría de Turismo), igualmente en educación, agricultura, seguridad pública, etc. A veces una secretaría celebra varios convenios de coordinación. Estos convenios son una plaga en aumento, hacer participar a los Estados en la realización de funciones federales, se canalizan importantes recursos federales a las entidades locales, concurren autoridades locales y federales en un campo administrativo federal.

## XII. SECTORIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN

Débase a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal de 1976, la sectorización de la administración, idea del presidente José López Portillo. Cada una de las secretarías es un sector (18 secretarías, 18 sectores). Se agrupan en cada sector los descentralizados, las empresas y los fideicomisos que manejen la materia propia de la Secretaría. Provocó reacciones en contra la reforma, se pensó como se dijo, que ella acabaría con la autonomía de las entidades paraestatales todas, que quedarían subordinadas a la jerarquía del secretario. Se aclaró pronto por el presidente que tal situación no se buscaba con la sectorización. Evitar la frecuente contradicción de acciones administrativas como se observaba, ahorrar recursos públicos en planes y programas duplicados, planear las acciones de las entidades de cada sector, en fin nada de someter a la autoridad del secretario la difícil, de por sí, la autonomía que la ley otorgaba a las paraestatales.

Vigente la sectorización, así diseñada, no se ha aceptado siempre y nuevos descentralizados expresan en su ley de creación no estar “sectorizados”, pelean auténtica o más autonomía y así aparece ahora de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público una lista o columna oficial de descentralizados no sectorizados. Nuevas autonomías son otros organismos públicos federales que en su pasado fueron descentralizados y que en su vida institucional no encontraron suficiente autonomía frente a las dependencias y al reclamar mayor dosis de independencia y no habiendo en la estructura administrativa federal un prototipo que la asegurara, el gobierno federal inventó los hoy llamados organismos autónomos constitucionales, que son alojados en el texto de la constitución como especímenes administrativos raros con máxima autonomía. Son los casos por ejemplo de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y del Banco de México, éste último alcanzó mayor independencia frente al secretario de Hacienda y Crédito Público. Estos, aún así son parte de la administración pública federal.

### XIII. PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

Por varias décadas del siglo veinte se tuvo la aspiración y el propósito de que la administración tuviese una ley de procedimiento administrativo que encausara y regulara la actividad administrativa federal, como la tenían España, Alemania, Argentina. Hubieron varios intentos oficiales, con proyectos que no llegaron a ser iniciativas de ley. Muchas razones, no de la doctrina, se esgrimieron en contra por los mismos funcionarios públicos federales que no aceptaban un sólo cauce legal para áreas administrativas muy especializadas y en particular la de los descentralizados de suma especialización y régimen legal frecuente de Derecho Privado.

Por fin llegó al Congreso de la Unión la iniciativa de Ley Federal de Procedimiento Administrativo en 1993, publicada el 4 de agosto de 1994 y que entró en vigor hasta el 1º de junio de 1995, ésta *vacatio legis* larga se debió seguramente a esperar que los funcionarios reconocieran el nuevo ajuste único a sus actos. Llamó la atención que la iniciativa por una ley tan reclamada y trascendental a la vida administrativa federal no hubiese sido objeto de debates en las cámaras legislativas, pasó sin objeciones, cambios, o cuando menos poner de relieve su importancia que pretendía simplificar la actividad administrativa y acabar con los cientos de procedimientos admi-

nistrativos existentes. A pesar de los defectos con que aparece la ley, fue sin duda un gran avance legislativo.

No satisfizo ni satisface hoy la normativa de la ley. Nulificada ésta por la ley misma, por asumir el papel de ser supletoria de todas las leyes administrativas federales, de manera que si éstas no la invocan y la tiene como tal, no se aplica, no debe aplicarse. Incumplió el legislador federal, no impuso una vía legal administrativa nueva, única, para toda la administración. Comprende a la administración centralizada federal y a los descentralizados a éstos siempre y cuando se trate de “sus actos de autoridad”, aspecto difícil de descubrir y que en la práctica se está al régimen legal aplicable, público o privado, a cada acto en cuestión. Excluye por fortuna de su ámbito, a los procedimientos en materia fiscal federal (contribuciones y accesorios) regulados por los códigos fiscales federales (por los tres, sucesivos). No hay más espacio y tiempo para alargar estos comentarios, pero sí el último, someter a una revisión el texto que no ha logrado disminuir los aun cientos de procedimientos administrativos.

#### XIV. REFORMAS CONSTITUCIONALES ADMINISTRATIVAS

Se sabe que son más de cuatrocientas reformas (modificación, adición, derogación) que ha experimentado el articulado de la Constitución desde que empezó el 1º de mayo de 1917. Son menores en número si sólo se toma en cuenta cada fecha de publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Se puede asegurar que la mayoría de las reformas son en materia administrativa, también que en su monto han sido iniciativas del Presidente de la República. Sin pretender ahora hacer memoria de todas, algunas como ejemplo sí. Primera, el periodo presidencial de cuatro años al principio y con la reforma de 1928 (D.O. 24 de enero de 1928) a seis años (artículo 83); requisito para ser presidente: hijo de padres mexicanos por nacimiento, 1917, con la reforma: hijo de padre o madre mexicanos, ya no por nacimiento mexicanos los padres (D.O. 1º de julio de 1994) (artículo 82); administración centralizada, 1917, después con la reforma de 1981, es centralizada y paraestatal la administración pública (D.O. 21 de abril de 1981) (artículo 90); facultades legislativas al Presidente en comercio exterior con la reforma de 1951 (D.O. 28 de marzo de 1951) a los artículos 49 y 131 constitucionales; nombramiento del Procurador General de la República en forma libre por el Presidente de la República, 1917, con la reforma de 1994 la

designación la hace pero se requiere la ratificación del Senado (D.O. 31 de diciembre de 1994) (artículo 89, fracción IX); la titularidad del gobierno del Distrito Federal perteneció al Presidente de la República (D.O. 20 de agosto de 1928), artículo 73, fracción VI, base 1ª, pero con la reforma de 1996 (D.O. 22 de agosto de 1996) el gobierno es del jefe electo por votación (artículo 122); los municipios no gozaron de autonomía económica sino hasta la reforma de 1982 (D.O. 3 de febrero de 1983) que determina cuáles son los servicios públicos municipales y qué recursos integran su Hacienda (artículo 115); desde 1917 los contratos de obra pública de carácter federal se sometían a subasta mediante convocatoria previa, con la reforma de 1982 (D.O. de 28 de diciembre de 1982) no sólo tales contratos sino también las adquisiciones, arrendamientos y enajenación de todo tipo de bienes están sujetos a licitaciones públicas que tomen en cuenta las mejores condiciones de precio, calidad, financiamiento, oportunidad, honradez, (artículo 134). Finalmente, son numerosas las reformas que ha recibido el artículo 27 de la constitución, precepto rector de los elementos y recursos naturales que son propiedad de la nación: minerales, petróleo y gas, aguas nacionales, espacio, subsuelo, bosques, pesquería, salinas, combustibles nucleares.

## XVI. LEYES REGLAMENTARIAS

Como epílogo de este panorama breve de la historia de la administración pública federal de México, es apuntar la prolífica legislación administrativa que ha derivado y continúa directamente de textos constitucionales bajo el nombre de leyes reglamentarias, como lo han sido en materia de aguas propiedad de la nación, y leyes de minería y de petróleo, que cumplen el papel de desarrollar y regular esos preceptos. Múltiples lo son también las que se apoyan en esas normas supremas como el artículo 73 y que ha hecho historia legislativa en campos como el forestal, pesca, arqueología, educación, cultura, agricultura, ganadería, industria, cinematografía, población, comunicaciones, transporte, salud pública, medio ambiente, etc. con la denominación distinta de leyes federales, leyes generales o simplemente leyes, todas expedidas por el Congreso de la Unión y por excepción el Presidente de la República.