

Lej  
287



# UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

## "El Amparo Contra Actos de los Organismos Descentralizados"

TESIS PROFESIONAL

*Que para obtener el Titulo de:*

LICENCIADO EN DERECHO

*Presenta:*

**Heriberto Gómez Coello**



## **UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso**

### **DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis está protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

<b>CAPITULO 1.- LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL</b>	
1.- Antecedentes	1
2.- Su evolución en México	15
3.- Su clasificación	58

## CAPITULO PRIMERO.

### LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL.

1.- ANTECEDENTES.- En este capítulo trataremos los antecedentes históricos de la Administración Pública Federal, considero antes de hacer ese estudio determinar el origen etimológico de la palabra administración y su definición que deriva del latin administratio -onis (Dirección, Ejercicio, Servicio)-, administrar viene de ad, a, y ministrare, ad manus trahere, traer a mano; trahere hace tractum, surgiendo de ahí la última radical del sustantivo administrator, administrador. El administrador ministra, maneja, sirve, provee, ejerce un cargo. Por último, administrare, verbo proveniente de la voz minister (que sirve o ayuda), se forma mediante el tema minis, contrapuesto a magis, que sugiere la idea de actividad subordinada, carácter -- que resulta visible en términos como ministro e inclusive administración, entendida como servicio.

Francisco López Alvarez, cita en su libro "La Administración Pública y la Vida Económica de México", a Güenechea que = consigna que esta mixta etimología latina tomaba en César la connotación de ejecutar; en Cicerón de capitanear y mandar y en Livio, de dirigir; infiriendo que la nota culminante de esta etimología es la de ejecución y obra, la de "servicio para un fin".<sup>1</sup>

El maestro Pedro Muñoz Amato define por su parte a la Administración Pública "como el gobierno, es decir, todo el conjunto de conducta humana que determina como se distribuye y -- ejerce la autoridad política".<sup>2</sup>

Por otra parte Woodrow Wilson, en su famoso artículo "El estudio de la Administración", publicado en 1887, la definió -- como la ejecución detallada y sistemática del derecho público. Cualquier aplicación particular de una ley general es acto de administración.<sup>3</sup>

1. Ed. Porrúa, México, 1956, págs 22 y s.

2. "Introducción a la Administración Pública". FCE. México, -- 1973, pág. 15

3. "Revista del 25 Aniversario INAP, México 1980"

En el año de 1937 Marshall E. Dimock, postuló una definición más amplia, que mantiene actualmente.

"... la administración se refiere al "que" y al "como" - del gobierno. El "que" es la sustancia, el conocimiento técnico de un campo, que capacita al administrador para llevar a cabo su tarea. El "como" son las técnicas de gerencia, los principios que llevan al éxito los programas cooperativos. Cada uno de estos elementos es indispensable; juntos forman la síntesis que se llama administración..."<sup>4</sup>

La definición equivale a "la administración pública es - el gobierno".

El Dr. Miguel Acosta Romero en su obra de "Teoría General del Derecho Administrativo", conceptúa a la Administración Pública como la parte de los órganos del Estado que dependen - directa o indirectamente del Poder Ejecutivo, tiene a su cargo toda la actividad estatal que no desarrollan los otros poderes (Legislativo y Judicial), su acción es continua y permanente, siempre persigue el interés público, adopta una forma de organización jerarquizada y cuenta con: a) elementos personales; - b) elementos patrimoniales; c) estructura jurídica; y d) procedimientos técnicos.<sup>5</sup>

Gabino Fraga habla de la Administración Pública como una organización especial que debe entenderse desde dos puntos de vista: formal y material, el primero como "el organismo público que ha recibido del poder político la competencia y los medios necesarios para la satisfacción de los intereses generales" y que desde el punto de vista material -continúa diciendo el maestro Gabino Fraga- "es la actividad de este organismo -- considerado en sus problemas de gestión y de existencia propia tanto en sus relaciones con otros organismos semejantes como - con los particulares para asegurar la ejecución de su misión" (A. Molitor, Administración Public. UNESCO, pág. 18).<sup>6</sup>

4. "Introducción a la Administración Pública". FCE. Méx.1973, pág. 19.

5. Ed. Porrúa México, 1979, pág. 60

6. "Derecho Administrativo". Ed. Porrúa México, 1979, pág. 119

Leonard D. White explica en 1950: "La Administración Pública consiste en todas las operaciones que tienen como propósito la realización o el cumplimiento de la política pública."<sup>7</sup>

La Administración pública federal es una organización - que forma parte de la actividad del Estado. Depende directamente del Poder Ejecutivo Federal y se caracteriza por un conjunto de órganos centralizados y desconcentrados y, por excepción, paraestatales, que tienen a su cargo atender legalmente las imprescindibles necesidades públicas, organizadas en servicios administrativos generales o en la forma de servicios públicos.<sup>8</sup>

Además, no debemos olvidar constitucionalmente la administración pública es una estructura política auxiliar del Poder Ejecutivo para la ejecución de la ley. Vedel ha señalado esta característica afirmando: "La Administración no es la única tarea del Ejecutivo, pero la administración es exclusivamente la tarea del Ejecutivo" (Vedel, Droit Administratif. París, 1961, pág. 17).<sup>9</sup>

La administración pública es una estructura político-jurídica reconocida en la Constitución. El artículo 69 de nuestra Carta Suprema ordena que el Presidente de la República rinda al Congreso de la Unión, un informe sobre el estado general que guarda la administración pública del país.

La organización del Estado debe ser eficiente y dar al público el servicio adecuado a las necesidades que satisface. Esa organización pública y la acción que desarrolla se denomina la administración pública, nos dice Roger Bonnard en su libro de Derecho Administrativo, 1955, Capítulo VII, Sección II.

"Se diría que la sociedad ha crecido desmedradamente y - ha de ser ella misma quien cumpla lo que el Estado impotente - no puede llevar a cabo".<sup>10</sup>

La administración pública es uno de tantos instrumentos que posee el estado para el control social. Podemos pues decir que la administración en sentido amplio, es la actividad total del Estado para la realización de sus fines necesarios y contingentes. Es actividad de los tres poderes. Desde un punto de vista más restringido entendemos por administración pública la actividad del poder ejecutor en la realización de los fines del estado que le corresponden en razón de su competencia.

7. Muñoz Amato Pedro, Ob. cit. p. 20

8. Serra Rojas Andrés. "Derecho Administrativo" Ed. Porrúa Mex. 1985, p. 74

9. Supra, pág. 74

10. Muñoz Amato Pedro Ob. cit. n. 15

Es incuestionable que toda sociedad políticamente organizada tiene su propia configuración de ideas, actitudes, normas, procesos, instituciones y otras formas de expresión humana en respuesta a las cuestiones siguientes: ¿Quiénes han de dirigir la conducta de los ciudadanos y encauzar los procesos sociales mediante el ejercicio del poder público? ¿Cuáles deben ser los propósitos del Estado y las normas para lograrlos? ¿Cómo deben ordenarse los procesos y las instituciones del gobierno? ¿De que modo deben actuar los gobernantes y gobernados en sus relaciones políticas? ¿En que forma y grados deben fijarse los límites de la autoridad y de las libertades de los súbditos? tales son los problemas de naturaleza, justificación, fines, administración y límites del gobierno.

Desde las edades más remotas, encontraremos vestigios -- que presuponen el resultado de una magnífica Administración Pública en las sociedades antiguas, como son la Muralla China y las Pirámides de Egipto. Y, entre nosotros las ruinas de Palenque y Chichen-Itzá, por mencionar algunas, y si continuamos haciendo un recorrido a través del tiempo, abundarían los ejemplos sobre obras resultantes de una organización Administrativa en alto grado eficientes. La movilización de los ejércitos Griegos de Alejandro, y la organización del Imperio Romano Etcétera.

"La Administración Pública en todo el mundo surgió y se desarrolló como respuesta a necesidades inaplazables mucho antes que se la hiciera objeto de una disciplina científica y se beneficiara de la aplicación de sus técnicas".<sup>11</sup>

"La Administración Pública considerada como un todo, ha crecido por yuxtaposición, en varios aspectos sin planificación previa y en otros excediéndola, todo ello a la velocidad y ritmo que el país exige, obligando a una continua integración, que no siempre es posible realizar correctamente".<sup>12</sup>

Alejandro Carrillo Castro al citar en su obra "La Reforma Administrativa en México, Base Metodológica, Antecedentes e Institucionalización del proceso (1821-1917)", a Gerald E.

11. Sierra Casasús Catalina. "Aportaciones al Conocimiento de la Administración Federal". Secretaría de la Presidencia, Dirección General de Estudios Administrativos, 1976, México, pág. 61

12. Ibid. p. 61

Caidés, dice que la administración de los asuntos públicos por medio de una burocracia profesional "ha existido siempre, ahí donde ha habido tareas que solucionar de manera centralizada, para grandes grupos de hombres y en gran espacio".<sup>13</sup>

"La Administración Pública es la parte más dinámica de la estructura estatal, actúa en forma permanente, sin descanso y sin horario y, según Colmeiro, acompaña al hombre desde su nacimiento hasta su desaparición en la vida terrestre".<sup>14</sup>

En China, 500 años a.C., existió un manual de organización y gobierno. En el antiguo Egipto y en Babilonia ya es posible encontrar poderosas burocracias de estribas, jerarquizadas por los sacerdotes. Si podemos considerar a la estadística y al impuesto como "signos de un sistema administrativo altamente centralizado y estructurado", ya en la época de la quinta dinastía Egipcia (2500 a 2350 años a.C.), hayamos estos factores. También en los valles del Indo y del Ganges florecieron imperios regidos con ayuda de una administración cuya eficiencia puede aún apreciarse que han quedado en los sistemas de canales, las urbes y otros vestigios. Pero, además tenemos según Henry Jacoby considera que en esa época "se determinaban los impuestos a través de oficinas registradoras, que centralizaban toda la información sobre la cosa civil y sobre las condiciones de vida... El censo de población se levantaba periódicamente. De esta manera el gobierno poseía un expediente de cada egipcio, con el monto de sus pertenencias y de sus ingresos y hasta el contrato de arrendamiento o de trabajo que le uniera a su propietario o a un patrón. Todo Egipto estaba catalogado e inventariado".<sup>15</sup>

"El Imperio Romano también dependió, en gran medida, de un riguroso sistema de administración. En sus últimos días había aumentado la intervención estatal en todos los campos, y los emperadores al verse ante la imposibilidad de atender al gigantismo de las necesidades públicas, tuvieron que delegar funciones en manos de personas e instituciones no públicas".<sup>16</sup>

13. Carrillo Castro Alejandro. Ed. Porrúa, México 1980, pág. 32

14. Acosta Romero Miguel. Ob. cit. pág. 38

15. Carrillo Castro Alejandro. Ob. cit. pág. 33

16. Murga Gener D. José Luis. "Actas del II Symposium Historia de la Administración". Ed. Instituto de Estudios Administrativos, Madrid 1971, pág. 99

Tras el paréntesis que significó para Occidente la Edad Media, el nacimiento de los modernos Estados nacionales se caracterizó por el resurgimiento de la centralización y la jerarquización de las funciones burocráticas.

Ya en la época moderna, en el siglo XVIII aparecieron, primero en Francia y después en Prusia, los teóricos de la Administración que adoptaron el nombre de "Cameralistas". Este grupo, además de haber incorporado a la administración civil conceptos de origen militar, como "Plana Mayor" (Staff) o "Jerarquía", hizo el primer intento por definir la administración pública como una estructura burocrática formal. Los Cameralistas no parecieron influir directamente en la Administración Pública Mexicana; en aquella época el país aún no era independiente. Pero algunas de sus ideas, previamente asimiladas por otros países -básicamente la metrópoli española-, llegaron posteriormente a México a través de instituciones específicas.

Max Weber el gran sociólogo Alemán demuestra que en la antigüedad hubo ejemplos de un "Burocratismo hasta cierto punto claramente desarrollado, como la monarquía diocleciana y el Estado Bizantino basado en ella".<sup>17</sup> Clasifica estos casos en el mismo grupo que los de la Iglesia Católica Romana, el Estado moderno y las empresas capitalistas.

Ahora, tratando el aspecto histórico, la Administración Pública Mexicana nace con un fuerte e ineludible impacto que le deja de herencia la Corona Española, va a copiar en parte estilos y métodos norteamericanos, a fines del siglo XIX sufre la corriente general de penetración de la cultura francesa, para que, finalmente, es decir en la actualidad, sean otra vez los Estados Unidos el país que ejerza mayor influencia. México añade a todo el mosaico heredado su aporte propio que en algunos campos lo coloca en posición progresista y, en otros lo mantiene en anacrónico retraso, formando estos contrastes una de nuestras más conocidas características.

Pues bien, haciendo un poco de historia "en nuestro país, en la época precolonial encontramos un panorama conformado de tribus indígenas (Cacicazgos o Reinos), viviendo algunos en estado sedentario, extendiéndose por todo el territorio de lo que hoy es el Estado Mexicano".<sup>18</sup>

17. Muñoz Amato Pedro. Ob. cit. pág. 56

18. López Alvarez Francisco. Opus cit. pág. 78 y s.

Dentro de esos grupos los que alcanzaron un grado de civilización y complejidad tal, que les permitieron poseer -- instituciones gubernamentales de cierta importancia, se encuentran los reinos de México, Texcoco y Tacuba, a tal grado, que el gobierno de la Nueva España tuvo su principal asiento en dichos territorios. Esos reinos formaron una triple alianza defensiva y ofensiva, lo que les permitió tener en sujeción a tribus que una vez vencidas se les sujetaba "únicamente al pago del tributo y al contingente de armas, municiones y soldados para la guerra; pero dejaban a los señores naturales su señorío, al pueblo sus usos y costumbres".<sup>19</sup>

En los Aztecas quien presidía la Administración Pública era el Rey auxiliado en sus funciones por el sacerdocio, la nobleza y la clase militar. Este era primordialmente el supremo jefe militar de la confederación. Todo lo concerniente a la guerra y a la defensa era encomendado al ejército -- que estaba organizado de la siguiente manera: tenía un jefe supremo y, dividido en secciones, contaba además cada una de ellas con un jefe principal y varios subalternos. Los ascensos y dignidades estaban de acuerdo con los méritos en campaña y número de prisioneros que se lograban. Los guerreros de más fama poseían grandes bienes, desempeñaban las funciones más importantes en la Administración exterior y gozaban de numerosos privilegios.

El maestro Lucio Mendieta y Nuñez dice que: "La organización militar de los aztecas comprendía también la Administración de Justicia que se regía por leyes especiales y otros órganos auxiliares, los constituidos por los embajadores y comerciantes; diplomacia y servicio de espionaje e información". Los comerciantes constituían el cuerpo de información y espionaje del ejército, por ese motivo se les estimaba. El contacto con los demás pueblos favorecían su misión.

En el campo de la justicia, correspondía la defensa interna a los tribunales y a la policía. Para la Administración de Justicia había varios tribunales que conocían de los diversos asuntos en razón de su competencia. Las sentencias y mandatos judiciales se hacían cumplir por un ejecutor encargado para ello en cada tribunal.

19. Ibid. p. 79

La policía no sólo intervenía aprehendiendo a los transgresores de los ordenamientos, sino que desempeñaba funciones preventivas y de vigilancia sobre aquellas personas a quienes privativamente se imponían ciertas reglas, como los miembros de las familias importantes. Las penas de prisión se extinguían en cárceles que a la vez servían de lugares de confinamiento para los condenados a muerte.

"Sobre la organización e importancia del comercio, en la famosa carta de relación que Hernán Cortés dirige a Carlos V, se maravilla de la variedad y riqueza de las mercancías y afluencia de gente que había encontrado en el mercado de Tlaloaco. En los mercados había tribunales especiales y policías que cuidaban de la verificación de las medidas y justicia de las transacciones. Los comerciantes formaban poderosas corporaciones con tribunales y prisiones particulares y estaban exceptuados del servicio militar ordinario".<sup>20</sup>

En materia de Educación Pública, ésta se impartía a través de dos instituciones; el Calmecac y el Telpuchcalli. Los hijos de los nobles acudían al Calmecac, que era una especie de seminario dirigido por sacerdotes. Al Telpuchcalli asistían los hijos de los plebeyos desde los quince años hasta que se casaban; era la escuela del clan en que, además de la educación, recibían instrucción militar.

La Administración había alcanzado cierto adelanto que se manifestaba en obras públicas como monumentos, edificios públicos, templos, caminos, etcétera, había cierta planeación de los servicios que eran indispensables en la colectividad.

La hacienda pública era mantenida a través de un sistema fiscal lo suficientemente organizado y sostenido mediante la imposición de tributos, o sea, impuestos en especie a los súbditos y pueblos vencidos. Generalmente se percibían al final de la estación agrícola, aunque esto no era regla precisa. La percepción de los impuestos se hacía con rigor, quienes no los pagaban eran condenados a muerte o reducidos a la esclavitud. Sin embargo, en épocas de escasez o pérdida de las cosechas el pago de tributos no era exigido.

---

20. *Ibid.* Pág. 80

Los Aztecas poseían una Administración Hacendaria bien organizada, cuya recaudación se efectuaba a través de recaudadores e inspectores, con jerarquías varias. Los efectos recaudados se almacenaban en edificios especiales y se llevaba --- cuenta de entradas y salidas por medio de pinturas jeroglíficas. Los encargados de la Administración Pública estaban sujetos a responsabilidades y penas severas cuando en el ejercicio de su cargo aceptaban dádivas o imponían fallos notoriamente injustos.

La conquista y colonización del Nuevo Mundo, fué regida por dos ideas fundamentales, la teoría económica mercantilista, que tomó mayor impulso merced al incremento del caudal metálico proveniente de América, y las colonias fueron una fuente de riqueza, principalmente minera; y la empresa misionera del cristianismo.

Pues bien, con la llegada de los españoles a América, los pueblos "no contaban con la infraestructura necesaria para emprender, por su cuenta, el reto que significaba la administración de los nuevos hallazgos. Por lo que la Corona Española tuvo que delegar ciertas facultades a particulares para que por su cuenta y riesgo, asumieran la responsabilidad que se derivaba del descubrimiento, la conquista y la colonización de América".<sup>21</sup>

En la práctica administrativa, las ideas se caracterizan por un centralismo orgánico para asegurar el control de la autoridad española.

"La organización administrativa del Imperio Español era de tipo jerárquico y centralista. En la cúspide de la pirámide gubernamental se sitúa la Corona Española y va descendiendo en jerarquía y autoridad hacia órganos colegiados y personales como el Consejo de Indias, los Virreyes y Capitanes Generales, las Audiencias; y, a los Gobernadores, Corregidores, Alcaldes Mayores y regidores en la base de esa jurisdicción. Con las reformas de Carlos III, en las postrimerías del Imperio el puesto de Intendente substituyó al de Corregidor, al de Alcalde Mayor, y en algunos casos al de Gobernador".<sup>22</sup>

21. Flores Caballero Romeo R. "Administración y Política en la Historia de México" Ed. INAP, México 1981, p. 25

22. López Alvarez Francisco. Ob. cit. pág. 85

En la Nueva España las principales Instituciones Gubernamentales se situaban en los siguientes órganos del gobierno: Los Reyes, El Consejo Real de Indias, La Casa de Contratación de Sevilla, El Virrey, Las audiencias Reales, Los Gobernadores y Adelantados, Los Intendentes, Los Corregidores y Los Ayuntamientos.

La soberanía de los Reyes sobre las llamadas Indias Occidentales, parte de la Bula Inter Coetera del 3 de mayo de 1493 expedida por Alejandro VI. Así adquieren el gobierno de las Indias como señores absolutos.

Francisco López comenta: "Parece ser que la circunstancia de haber sido patrocinada la empresa del descubrimiento de América por la Corona de Castilla fué la razón para que, históricamente, los territorios descubiertos quedaran incorporados jurídica y políticamente a la legislación y derecho Castellano, y no a los otros derechos que regían estados como el de Aragón, que todavía se gobernaban por ordenamientos particulares (Ley II, Tit. I, Lib. II, de la Recopilación de leyes de las Indias de 1680)". "De hecho, los Reyes españoles gobernaron la Nueva España a tono del mismo régimen absolutista que imperaba en la metrópoli. Al aumentar los discriminientos, la Corona, apoyada en el Consejo de Castilla, creó al nuevo organismo llamado Consejo de Indias quien se iba a encargar de ejecutar en la Colonia, las decisiones de la "monarquía".<sup>23</sup>

El consejo tuvo a su cargo la administración, supervisión y reglamentación de todos los asuntos del gobierno colonial; era el único capacitado para resolver problemas operativos en las áreas financieras, judicial, política, militar, eclesiástica y comercial. Por la naturaleza de los negocios que trataba, el Consejo incorporó a Geógrafos, Historiadores, Relatores, Matemáticos, Contadores y Cronistas, cuyo número, influencia y funciones aumentaban de acuerdo con las complicaciones de la administración y los avances y retrocesos de la Corona en su Política Europea. Las atribuciones de este Consejo quedan claramente definidas hasta el gobierno de Felipe II.

<sup>23</sup>. Flores Caballero Romeo R. Ob. cit. pág. 24.

Pero, una vez creado el Consejo de Indias, el Gobierno había trazado un esquema centralizado, e inició la administración - jerarquizada del territorio mediante la creación de virreinos, y sus funcionarios que se encargaron de su organización como son: Virreyes, Capitanes Generales, Gobernadores y, junto con ellos los oidores. La gran mayoría españoles, seleccionados en base a sus servicios y lealtad a la Corona.

Los Virreyes y los Capitanes Generales eran representantes del Rey, y tenían a su cargo los asuntos civiles y militares, y la supervisión de los asuntos financieros, de la justicia y los asuntos regulares de la iglesia.

Las Audiencias tenían a su cargo la elaboración e interpretación de asuntos legislativos y judiciales; estaban subordinadas al Consejo de Indias; era una especie de Corte de Apelaciones; sus miembros eran los Oidores. Los actos de los virreyes podían apelarse ante las audiencias.

Además, había una descentralización funcional que dió origen a la creación en el orden judicial, de un gran número de Tribunales que asumían la jurisdicción en asuntos determinados en los que cada rama de la administración pública tenía especial interés.

Los Tribunales eran Ordinarios o Comunes, conociendo de los juicios Civiles y Penales que no tenían señalada jurisdicción especial. En los Juzgados de Indios se ventilaban los asuntos en que estaban interesados los indígenas, los que se circunscribían a la aplicación de las leyes de Indias. De las cuestiones en materia de impuestos se encargaban los Tribunales de la Hacienda Real. "El Clero gozaba de fuero especial a través de los tribunales eclesiásticos. En materia de Comercio conocían de los negocios unos cuerpos casi gubernamentales llamados Consulados, que integrados por un presidente llamado -- Prior y por varios cónsules electos por el gremio de los comerciantes, contrataban, además, la recolección de algunos impuestos del gobierno y también construían obras públicas; el camino de Veracruz a México fué obra del Consulado de aquel puerto. El Tribunal de la Santa Hermandad cuidaba de la seguridad en los caminos".<sup>24</sup>

Como podemos darnos cuenta, había una infinidad de Tribunales Especiales que habían en la Nueva España, y sólo por citar algunos tenemos: Tribunales Militares, de Minas, Tribunal de la Acordada, de la Santa Cruzada, de la Santa Inquisición, Tribunal de Mostrencos, Vacantes e Intestados, de Co---rreos. Y Jueces no se diga: de aguas, de Lotería, de Gallos, del Juego de Pelota. Ahora de Alcaldes, de Mesta y de las Pesquerías de Perlas.

La Monarquía organizaba acciones de control y supervisión conocidas como Residencias y Visitas. La Residencia era un juicio público al que se sometían todos los funcionarios al terminar su gestión. El juicio de residencia -nos dice --- Francisco López Alvarez-, era instruido por un juez nombrado exprefeso y que generalmente era designado por la autoridad que había librado el nombramiento del residenciado. El juez instructor pregonaba la orden y llamaba a todos los agravados en contra del residenciado, que podía ser cualquier persona, inclusive los indígenas, para presentar las pruebas correspondientes y formular cargos, que siempre debían ser sobre hechos concretos. Terminaba el juicio con sentencia alternativa de condena o absoluc*ión* para el funcionario.

La visita se hacía en forma reservada, y servía para supervisar el funcionamiento de la Administración en toda una región específica. Esta se instauraba tan pronto se sospechaba o se recibía noticia o denuncia de algún fraude o abuso de autoridad. El funcionario designado para practicar la visita, estaba dotado de las más amplias facultades, entre ellas, la de suspender en sus funciones a los presuntos inculpad*os*. Las visitas podían ser de tipo general, para todo un virreinato o capitanaía general; y especiales, que se circunscribían a la inspección de sus organismos o autoridad determinada. La visita, en principio debía hacerse en secreto y la investigación carecía de procedimiento judicial. Otros funcionarios asimilados a los visitantes, eran los jueces-pesquisidores, quienes eran nombrados por las altas autoridades de la colonia para investigaciones de tipo informativo, solamente cuando surgía alguna denuncia concreta contra alguna autoridad inferior en jerarquía.

Pero, además, tenemos como otra medida de control la obligación que desde principios del siglo XVII tenían los regidores

que hacer la manifestación de sus bienes y pertenencias antes de tomar posesión de sus cargos, depositando a la vez fianza garante en el lugar principal de su gestión.

Para organizar la tierra y la fuerza de trabajo se creó la encomienda, que sirvió como núcleo de la organización -- económica y social de la vida colonial. Esta concesión temporal, se adaptó en América para explotar al indígena.

Puede decirse que al finalizar el gobierno de los Habsburgos, la Colonia estaba debidamente conformada y la vida política, económica y social establecida de acuerdo a los esquemas impuestos por la Administración Colonial.

"La monarquía era la cabeza de la Iglesia, pues dependía, desde el punto de vista institucional, directamente del Gobierno Español; estaba subordinada al Estado, solamente tenía ciertas libertades en los asuntos relacionados con la doctrina y la religión. El patronato real se encargaba de controlar a la Iglesia. Nada podía hacer la Iglesia sin la aprobación del monarca. Más sin embargo, la actuación de la Iglesia fue fundamental en la evolución de la Administración Pública en la Colonia, fue el brazo transmisor de la cultura española y, sin duda, a ella se debe la conquista espiritual, la conversión, la civilización y la educación de la sociedad indígena".<sup>25</sup>

"La desconfianza en las autoridades de la Colonia multiplicó las ordenanzas y complicó extraordinariamente la Administración Pública".<sup>26</sup>

Francisco López Alvarez, cita el comentario de Gordon Schaeffer que dice de la siguiente manera: "queda claro, pues, que la autoridad administrativa estaba extraordinariamente -- subdividida. Sin embargo, la Audiencia ataba muchos de los cabos sueltos. En ciertos casos, los jueces de ésta servían en los tribunales específicos. Además, las apelaciones ante los tribunales menores generalmente eran conocidas por la Audiencia. De este modo existía cierta integración en el sistema, aunque emanaba en un principio del uso múltiple del personal y del curso de las apelaciones en los tribunales, y no de una dirección centralizada en el virrey".<sup>27</sup>

25. Flores Caballero Romeo R. Ob. cit. pág. 31.

26. Supra pág. 88

27. Ob. cit. pág. 88 y s.

López Alvarez sigue comentando, "La aplicación de la exuberante legislación y la desconcentración funcional daba a la administración un notable cariz procesal y legalista que hacía difícil la distinción entre lo que era administración y lo que estrictamente era judicial. La demora en los litigios y la -- fragmentación de la autoridad traían como consecuencia la lentitud administrativa agravada, en casos, por las consultas necesarias al gobierno de la metrópoli de quien dependía muchas veces el fallo definitivo. La razón política de estas medidas enderezada a evitar la concentración de poder y prestigio del administrador colonial siempre peligrosa por la distancia que opera aflojando los lazos de unión y de control, situación -- que pudiera inducir a la independencia".<sup>27 bis</sup>

Con Felipe V y Carlos III, la Administración Española sufre las reformas inspiradas en el sistema centralista francés. La descentralización funcional regulada por organismos del tipo del Rey y Supremo Consejo de las Indias es suplantada por -- la nueva creación de las Secretarías del Despacho Universal, -- llevada a cabo por Felipe V, en 1717.

Podríamos concluir que la Administración y organización de la Colonia no fué uniforme, luego entonces, "La impreparación política fué la más funesta herencia que la Colonia legó al México Independiente. La anarquía y el caos de todo un siglo fincan ahí sus raíces"... "La atrofia de las instituciones, por la inoperancia de la iniciativa individual no ha -- acostumbrado a ver en el Jefe del Ejecutivo al Gobernante Omnisciente y fuerte, benévolo y previsor, que ha de cuidar paternalmente de nuestros intereses. Esa es la tarea que le exigimos -- por brindarle el favor de apoyarlo soportándolo. Desgraciadamente nuestra filosofía política no ha podido sacudirse esa herencia".<sup>28</sup>

---

<sup>27 bis</sup>. Ibid. p. 89

<sup>28</sup>. López Alvarez Francisco. Ob. cit. pág. 95 y s.

2.- SU EVOLUCION EN MEXICO.- Con la Independencia sufre la Administración Pública Mexicana un cambio radical en su estructura, los líderes criollos de la Nueva España se consideraban como vasallos de España tenían derecho a organizar una junta similar a la junta de Sevilla -una de tantas que organizó el pueblo español para defender a la Corona-. El hecho de que el Virrey José de Iturrigaray, hubiera aceptado con anterioridad -- que los criollos se organizaran espontáneamente para defender a la Corona fué suficiente para que el partido español encabezado por oidores y comerciantes, lo considerara traidor y, justificar el primer golpe de estado en el México del siglo XIX. Las primeras medidas del nuevo virrey consistieron en suspender la ejecución de las sanciones económicas que afectaban a la Iglesia, a los comerciantes y a los latifundistas. Alterado el orden, por quienes deberían respetarlo, el camino quedó -- abierto para quienes deseaban luchar por la Independencia. Miguel Hidalgo y José María Morelos se convirtieron en los líderes de las ideas libertarias. "Con Hidalgo surgió el primer intento de separación de poderes confiando al legislativo a una junta o congreso, mientras que al ejecutivo se reservó al jefe del movimiento".<sup>29</sup>

En la Constitución de Apatzingán de 1814, se establecieron tres órganos de gobierno como son: El Supremo Congreso Nacional, el Supremo Gobierno y el Supremo Tribunal de Justicia. Existía un predominio del Supremo Congreso Nacional sobre el Supremo Gobierno, que se concibe como un órgano de ejecución de aquél; para llevar a cabo sus funciones se crean tres secretarías de despacho: la de guerra, la de hacienda y la de gobierno.

"La Administración de los asuntos públicos durante la Revolución de Independencia, se hacía de acuerdo con los principios de un estado de guerra. Todo se administraba en condiciones extraordinarias; el éxito sería de quienes lograran obtener mejor financiamiento; el apoyo financiero forjado por los poderosos y aceptado por las contribuciones de la iglesia, permitió el pago de los emolumentos del ejército real. Por su parte, los insurgentes recurrían al apoyo popular, supliendo con hombres lo que no podían aportar en dinero por carecer de grandes fortunas para mantener la lucha".<sup>30</sup>

29. Castañeda Niebla Ma. Belén Guadalupe et. al. "La Administración Pública de 1786 al primer tercio del siglo XIX p. 181

30. Flores Caballero Romeo R. Op. cit. p. 48 y s.

Dentro de las estructuras administrativas del gobierno de Iturbide, se instituye la Junta Provisional Gubernativa, - con carácter de órgano legislativo, cuya función era los intereses de la oligarquía compuesta por los representantes de la iglesia, los militares y la nobleza, y de acuerdo a la experiencia en la organización de las "cuatro causas" (hacienda, justicia, gobierno y guerra), el gobierno se conforma.

Así se instituyen, por medio del Reglamento para el Gobierno Interior y Exterior de las Secretarías de Estado y del Despacho Universal, del 8 de noviembre de 1821, las secretarías de Relaciones Exteriores e Interiores; Justicia y Negocios Eclesiásticos; Guerra y Marina, y Hacienda.

Si partimos de la consideración de que la norma jurídica expresa la práctica de la actividad gubernamental, el reglamento describe la estructura y funciones de la administración central; con alto grado de sencillez y sin complejidad.

Desde el punto de vista administrativo, el país estaría gobernado por intendentes en las provincias, jueces en los partidos y en las jurisdicciones menores, se mantendrían provisoriamente gobernadores y ayuntamientos.

A la Secretaría de Estado y del Despacho de Relaciones Exteriores e Interiores le correspondía entre otras funciones, las siguientes: Relaciones diplomáticas; Gestión de la Dirección General de Correos; Composiciones de caminos y calzadas; todos los asuntos permanentes del Estado.

A la Secretaría de Estado y del Despacho de Justicia y Negocios Eclesiásticos le correspondía: todos los negocios de los consejos, tribunales supremos, jueces y demás autoridades civiles del reino, cuyas consultas de pleitos, causas y demás deben ser despachados por ella; los asuntos generalmente eclesiásticos; los pertenecientes a todas las religiones seculares y regulares; todo lo correspondiente a las tres juntas supremas: de cirugía, de medicina y de farmacia; todos los empleados de la servidumbre en general del palacio imperial.

A la Secretaría de Estado y del Despacho de Guerra y Marina le correspondía: los asuntos pertenecientes a las armas y guerra de mar y tierra; la provisión general de los empleos del ramo.

A la Secretaría de Estado y del Despacho de Hacienda le correspondía: lo perteneciente a la Hacienda Pública en sus diversas rentas; la provisión inmediata o aprobación en su caso de todos los empleos de rentas.

"Diez años de lucha habían causado la muerte de medio millón de hombres, la paralización del comercio, la reducción al mínimo de la actividad minera, la agricultura en ruinas, una deuda de 76 millones y un fondo de 42 mil pesos para iniciar las actividades del nuevo gobierno".<sup>31</sup>

El efímero imperio fué incapaz de resolver la caótica situación política así como de mantener la paz y la unión que -- pretendía. El 19 de marzo de 1823, abdica Iturbide con el levantamiento de Casa Mata.

El 4 de octubre de 1824 fué promulgada la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos que tiene sus antecedentes en la Constitución Norteamericana y en la Constitución liberal de Cádiz de 1812. En la amalgama de estas Cartas Fundamentales se vertían las dos opiniones que estarían en pugna -- hasta la promulgación de la Constitución de 1857, las ideas federalistas de origen norteamericano y el centralismo francés, introducido en México con la Constitución de Cádiz.

Con la nueva Constitución quedan separados los poderes -- ejecutivo, legislativo y judicial. La Administración se convierte desde entonces en una función del Poder Ejecutivo y, los estados adquieren la autonomía administrativa local, reduciendo en esta forma sus funciones el Poder Ejecutivo. Este sistema sufre una breve interrupción con la promulgación en 1836 de la Constitución conocida como las Siete Leyes, que implanta un -- centralismo atenuado y reduce los estados a la categoría de Departamentos.

En las elecciones resultan Presidente y Vicepresidente -- Guadalupe Victoria y Nicolás Bravo, respectivamente. El gobierno no prometió estabilidad particularmente después de que integró en su gabinete a Lucas Alamán, ideólogo del centralismo y a Miguel Ramos Arizpe, Líder del Federalismo. El país seguía en -- ruinas, pues el gobierno heredaba los problemas financieros --

---

31. Flores Caballero Romeo R. Op. cit. p. 53

del imperio. La Administración pública era un completo desorden y ya no era fácil recurrir al préstamo forzoso. La situación se agravó aún más porque, para obtener fondos, había que comenzar por remover la deuda heredada que ascendía a casi cuatro mil millones de pesos.

La organización del gobierno de Victoria se realizó de acuerdo con el Reglamento para el Gobierno Interior y Exterior de las Secretarías de Estado y del Despacho Universal, expedido por la Junta Soberana provisional Gubernativa del Imperio Mexicano, el 8 de noviembre de 1821, en la que todos estaban conformes, resolvió las preocupaciones de la nueva república.

La consolidación de la independencia en lo interior, procurando la unión y obediencia de los mexicanos a la Constitución y a la búsqueda del reconocimiento de la independencia y la soberanía nacionales, configuró la creación de la Secretaría de Estado y del Despacho de Relaciones Interiores y Exteriores, para asegurar que los objetivos y propósitos de esa Secretaría se cumplieran, evitar las acciones de los enemigos -- del nuevo orden en el interior y disuadir las pretensiones de invasión del exterior, se creó la Secretaría de Estado y del Despacho de Guerra y Marina.

La Secretaría de Relaciones Exteriores e Interiores se encargaría, de acuerdo con el decreto del 8 de noviembre de 1821, de atender los contactos diplomáticos, la Dirección General de Correos, la conservación y mantenimiento de caminos, -- avenidas y puertos, así como el manejo de los asuntos políticos internos y el control de los jefes políticos de las provincias, estados, ayuntamientos y la suspensión de todos los empleados de su área.

A la Secretaría de Guerra y Marina correspondía despachar los asuntos del orden interior y apoyo al gobierno y todo lo relacionado con las armas y guerra de mar y tierra. Por su parte, la Secretaría de Hacienda se encargaría de recaudar y administrar todas las rentas pertenecientes a la Federación, la administración de correos y la lotería, la casa de Moneda, la elaboración de los presupuestos, el ordenamiento de la Tesorería General, así como la elaboración de cuentas generales del ejército y el examen y glosa de la cuenta pública a través de la contaduría mayor integrada por las secciones de Hacienda y Crédito Público.

"La supervivencia de un orden jurídico confuso, administrado a través de más de 40 tribunales de los distintos fueros, que mantenían militares, eclesiásticos, universitarios, profesionales y gremiales, entre otros, y en particular aquellos que administraba la iglesia (incluida la educación pública), originó la creación de la Secretaría de Estado y del Despacho de Justicia y Negocios Eclesiásticos, que atendería los negocios de los consejos, tribunales supremos, jueces, así como los asuntos eclesiásticos, la presentación de los arzobispos, obispados, canonjías, curatos y demás empleados, incluyendo las órdenes seculares y regulares. Además, todo lo relacionado con las juntas supremas de cirugía, medicina y farmacia".<sup>32</sup>

Para organizar las finanzas y cambiar el sistema administrativo colonial, en particular para eliminar la tesorería y contaduría del ejército, la contaduría de aduanas, pólvora, lotería y el tribunal de cuentas, retirar las facultades que tenían los consulados para cobrar impuestos y centralizar la dirección en una sola unidad, se creó la Secretaría de Estado y del Despacho de Hacienda.

Esta estructura administrativa se mantuvo con pocos cambios después de la creación de la Secretaría de Fomento, Colonización e Industria y Comercio, por los siguientes cien años. Refleja, como es natural, imprecisiones y duplicaciones en áreas de competencia. Quizá la falla más importante se observaba en la falta de definición política en un área, como era la de Justicia y Negocios Eclesiásticos, que requería profundas modificaciones, incluyendo en ello los aspectos educativos.

En 1828, con la preparación de las elecciones vino la agitación. El grupo en el poder se dividió entre los partidarios de Gómez Pedraza y los de Vicente Guerrero, y cuando éstos preparaban su campaña el vicepresidente Nicolás Bravo -- fué derrotado y exiliado a virtud de la rebelión que se decidió poner en marcha contra el gobierno.

Con el movimiento que Santa Anna encabezó (llamado de la Acordada), Vicente Guerrero sube al poder.

---

32. Flores Caballero Romeo R. p. 62

Durante la primera vigencia del sistema federal en el período comprendido entre 1824 y enero de 1835 el Poder Ejecutivo Federal cambió de titular en dieciséis ocasiones. Los Ministros de Relaciones cambiaron o fueron ratificados, en treinta ocasiones; los de Justicia, treinta y cuatro; los de Guerra, cuarenta y ocho y los de Hacienda, treinta y siete. Era difícil que en estas circunstancias se pudiera establecer una administración pública eficaz.

Sobre el listado de estructuras, instituciones y dependencias que componían la administración pública federal, es necesario resaltar lo siguiente:

a) La existencia de comisarías y por tanto de comisarios. Las comisarías se instituyen el 21 de septiembre de 1824, creándose la Comisión Central de Guerra y Marina (16 de noviembre de 1824) adscrita a la Secretaría de Estado y del Despacho de Hacienda; la Comisaría General de Guerra (23 de enero de 1828) adscrita a la Secretaría de Estado y del Despacho de Guerra y Marina; la Comisión de Reconocimiento de lmites (28 de enero de 1828), Comisión de Coatzacoalcos (28 de enero de 1828), etcétera. Los Comisarios fueron agentes del poder central que se diseminaron en el territorio nacional, en términos estrictamente administrativos se configuran como las primeras formas de delegación y de administración territorial coordinados desde un eje central.

b) La existencia de comandancias generales. Estos eran elementos de integración político-administrativa del Estado Mexicano. En cierto modo representaron un proceso de control militar del territorio mexicano.

c) Creación del Banco de Avío. Este nació como un proyecto del gobierno porque, dado el desorden político y administrativo, los capitalistas no querían arriesgar sus inversiones en negocios productivos. La idea fue de Lucas Alamán y el proyecto se financió con el veinte por ciento del pago de los impuestos de importación de artículos de algodón y lana, cuya importación estaba prohibida según el arancel de 1829. "Podríamos sostener que el Banco de Avío se constituye como el antecedente primario de la administración paraestatal en México".<sup>33</sup>

33. García Cárdenas Luis. "Antecedentes y Desarrollo de la Administración Pública Federal en México" RAP 54, p. 239

El Banco obtuvo sus éxitos y fracasos de la estabilidad política y financiera del país, y fué irregular, por decreto expedido en 1842 por el Presidente Antonio López de Santa Anna, desaparece.

Santa Anna quien encabezó la oposición de las reformas - que concluyeron en 1834 con la disolución del Congreso y el destierro de Gómez Farías, se llamó a gobernar al grupo conservador que se encargó de destruir las milicias, disolvió las legislaturas de los estados y, considerando que todos los males del país se debían al esquema federal, planteó un nuevo sistema de gobierno dominado por el centralismo, apoyado por el ejército que haría posible la elección de un nuevo Congreso Constituyente (1835).

En páginas anteriores habíamos hecho mención de las Leyes Constitucionales de 1836, conocidas como las Siete Leyes; en la primera se definían las garantías individuales, los derechos y obligaciones de los mexicanos; en la segunda se ofrecía una verdadera innovación al crear un Supremo Poder Conservador integrado por 5 individuos, cuyas atribuciones tenía el control de la Constitución, declarando la nulidad de leyes del Poder Legislativo, decretos, actos del Poder Ejecutivo y de la Suprema Corte de Justicia, o declarar la incapacidad del Presidente para gobernar. De igual forma podía suspender las sesiones del Congreso, cambiar al gabinete, negar la sanción a reformas constitucionales y calificar las elecciones de los senadores. Sólo era responsable ante Dios y ante la opinión pública. Sus integrantes no podrían ser juzgados ni reconvénidos por sus opiniones. Ese organismo supremo es contrario al principio de la división de poderes, supeditándose a él los poderes del Estado, es la forma de gobierno más aberrante de la historia nacional, atenta contra los principios más elementales de buen gobierno. Aunado a ello, se transforma al Consejo de Gobierno en un órgano corporativo en cuanto que se integraba por trece individuos, llamados consejeros, los cuales eran dos eclesiásticos, dos militares y el resto de las demás clases (dominantes) de la sociedad.

La tercera ley correspondía a la organización del Poder Legislativo que, en esencia, a pesar de los deseos de los extremistas de derecho, mantuvo la estructura liberal. Contenía los requisitos que deberían reunir los Diputados y Senadores.

La cuarta ley establecía que el Poder Ejecutivo estaría en manos de un supremo magistrado (Presidente de la República), cuya gestión duraría ocho años y su elección se haría de una terna elaborada por el Consejo de Ministros, el Senado y la Alta Corte de Justicia.

La quinta ley se destinaba al Poder Judicial. Este se integraría por la Corte Suprema, los tribunales superiores de los departamentos, los tribunales de hacienda y por los juzgados de primera instancia. La Corte se integraría por once ministros y un fiscal. La Suprema Corte juzgaría de los actos del Presidente y todas las altas autoridades civiles. Sin embargo, para juzgar los actos de los militares debería asociarse con generales del ejército y no juzgaba a los eclesiásticos. Los cargos eran a perpetuidad.

La sexta ley establecía la división territorial; departamentos, distritos y partidos. Los primeros estarían administrados por gobernadores, quienes serían nombrados por el Gobierno central de una terna presentada por las juntas departamentales. Cada cabeza de distrito tendría un prefecto y un subprefecto, un ayuntamiento en los poblados de cuatro mil habitantes y, en el resto, jueces de paz.

Finalmente, la séptima ley tenía por objeto determinar que la Constitución permaneciera inalterable y que los cambios que se le presentaran fueran de acuerdo a las muy estrictas modalidades del Supremo Poder Conservador, que tenía la facultad de dar o negar la sanción a las reformas que acordase el Congreso.

"Con estas instancias de gobierno, era imposible que la administración pública alcanzara cierto grado de desarrollo, como podría pensarse al establecerse un gobierno centralista. Sin embargo, la administración pública ha alcanzado carta de naturalización mediante la práctica administrativa a través de las secretarías bajo la dirección de los secretarios de despacho. En las Leyes centralistas de 1836 no se habla de secretarios, como el caso del decreto de 1821, sino que habla de ministros. Así se establecen un ministro de lo Interior, otro de Relaciones Exteriores, otro de Hacienda y otro de Guerra y Marina y, claro está, es de suponerse que tenían que despachar por medio de ministerios".<sup>34</sup>

Se presenta una nueva modalidad en relación con el Trabajo gubernamental mediante la institución de la Junta de Ministros para resolver con el Presidente todos los asuntos graves de gobierno. A la vez se establece el acuerdo entre ministro y jefe del Ejecutivo para el despacho de los asuntos del ramo -- respectivo. Por otro lado, se estipula que los ministros deberán presentar a la legislatura una memoria del estado que guarda la administración de sus respectivos ministerios y se les responsabiliza por el cumplimiento de las leyes que les correspondan y por los actos que autorice al Presidente (refrendo).

La debilidad del Ejecutivo y por ende de la administración pública, de 1836 a 1841 se observa en el proceso de corporativización de la gestión pública, lo que no impide una ampliación de su esfera de acción. Ejemplo es el establecimiento del Banco Nacional el 20 de enero de 1837.

A partir del levantamiento de Santa Anna, el 28 de septiembre de 1841, se replantea una reorganización y redistribución del poder político, cuya organización se da a partir de las Bases de Organización para el gobierno provisional de la República. En las "Bases" se manifiesta la tendencia de fortalecer al Ejecutivo por la vía organizativa. Es así que el Ministerio de Relaciones Exteriores e Interiores, se transforma en Ministerio de Relaciones Exteriores y Gobernación (a partir del 18 de octubre de 1841)

"otro intento de ampliar el ámbito de la acción gubernamental de acuerdo con las "Bases", los constituyó el Ministerio de Instrucción Pública e Industria. Sin embargo, un mes después de creado (13 de octubre de 1841) se cambia por el de Justicia e Instrucción Pública".<sup>35</sup>

Con el triunfo del movimiento de Reforma se liquida para siempre una serie de problemas que había obstaculizado la estabilidad de las funciones públicas. El centralismo, como plataforma política, desaparece. La nacionalidad y la idea republicana se consolidan. Ya no habrá más sueños monárquicos. Esa -- pléyade de Varones de la Reforma que, agrupados alrededor de la enhiesta figura de Juárez, combaten la intervención, con ese fuerza se logró la consolidación de las instituciones republicanas.

" Con los propósitos de legitimár de nuevo el ascenso al poder de Santa Anna, se convoca a un nuevo Congreso para elaborar el proyecto de una nueva Constitución. Dicho documento, -- con tintes más cercanos a la federación que al centralismo, no fue del agrado de Santa Anna, y utilizando un procedimiento común en él, deja la presidencia en manos del vicepresidente Nicolás Bravo, mientras que su ministro de Guerra y Marina fraguaba el golpe de Estado con los propósitos de disolver el Congreso. Se forma una Junta Nacional Legislativa por la que se instituyen las Bases Orgánicas de la República Mexicana de 1843. La Administración se desempeñaría a través de cuatro ministros; Relaciones Exteriores, Gobernación y Policía; Justicia, Negocios Eclesiásticos, Instrucción Pública e Industria; Hacienda, y de Guerra y Marina".<sup>36</sup>

Además de los cuatro ministerios, el presidente se auxiliaría de un Consejo de Gobierno integrado por 17 personas nombradas, a perpetuidad, por el propio presidente. Este Consejo constituía una innovación porque, entre sus facultades, estaba la de presentar dictamen sobre los asuntos de gobierno y proponer los reglamentos y medidas que le parecieran útiles para el mejor servicio público en todas las ramas de la administración. El Consejo tendría como supernumerarios a los expresidentes, - exsecretarios que hubieran ejercido su cargo por más de un año, los ministros jubilados de la Suprema Corte de Justicia y los jefes superiores de Hacienda.

La primer Dirección General de la Industria Nacional - creación importante dentro de las reformas administrativas - fue precedida por Lucas Alamán, quien también había sido fundador y primer Presidente del Banco de Avío, cuya designación directa la hacía el Presidente de la República. El financiamiento de las operaciones de la Dirección quedaría a cargo del gobierno, mediante captación de ingresos derivados de una franca política proteccionista.

De igual manera, el éxito de la Dirección General de Industria, como antes lo fué el Banco de Avío, también estaba -- condicionado por la estabilidad política y el equilibrio presupuestal, que no lograron mantenerse durante su existencia.

En el período comprendido entre las Bases de Organización Política de la República Mexicana de 1843 y las Bases para la Administración de la República de 1853, la historia político-administrativa de México vivió una verdadera tragedia que sacudió las raíces de la nación, además de las luchas internas entre las distintas facciones, la anarquía administrativa central y territorial, se perdió más de la mitad del territorio - en la guerra con los Estados Unidos de Norteamérica. Es evidente que el joven Estado Mexicano no había logrado la unidad civil de la nación como tampoco alcanzado la plena organización de la sociedad por la vía de la administración pública.

"Las ideas administrativas de Alamó planteaban la necesidad de integrar un sistema administrativo que fuera capaz de ordenar la función pública en vista de los requerimientos de la época. La concepción de la administración pública como actividad de organización y dirección social estaba presente en los funcionarios públicos mexicanos, existía la voluntad pero no así la capacidad".<sup>37</sup>

Después de la invasión norteamericana, se planteaba la necesidad de la reorganización del país, y en opinión del Presidente José Joaquín de Herrera (1848-1851) la primera necesidad del país era la administración pública. Sin embargo, para poder llevar a cabo el proyecto de reorganización era menester fortalecer el Ejecutivo Federal mediante el proceso de concederle facultades extraordinarias. Es evidente que tal necesidad no es aceptada por los congresistas y poderes regionales, lo que obliga al presidente interino Juan Bautista Ceballos - (6 de enero de 1853 al 7 de febrero de 1853) cesar en sus funciones al Poder Legislativo.

"Entre 1848 y 1853 no hubo momento de reposo; levantamientos, asonadas, divisiones, cuartelazos, sublevaciones, planes de gobierno, proyectos de constitución, golpes de Estado, invasiones o amenazas de invasiones, saqueos, pillaje, movimientos separatistas y, frente a ello, la incapacidad de los gobiernos y del Congreso para establecer el orden y organizar la administración pública. Esta, que presentaba señales de desorden profundo, funcionaba sólo en base al préstamo y vivía del agio de manera regular, a tal grado que -como decía Justo Sierra- "había entrado el orden en el caos". Mientras tanto,

---

37. García Cárdenas Luis Op. cit. p. 246

México volvía los ojos a Santa Anna".<sup>38</sup>

Los caminos de la dictadura se estaban presentando por lo que no es casual que de nuevo Antonio López de Santa Anna (20 de abril de 1853/13 de agosto de 1855) asuma la titularidad del Poder Ejecutivo, dándole un carácter dictatorial.

Es indudable que todo fortalecimiento del Ejecutivo implica un desarrollo en su estructura y funciones por lo que no es de extrañarse que surjan nuevas actividades gubernamentales tales que implican la necesidad de la ejecución.

En el ramo de Guerra y Marina en el año de 1851, se observa un proceso de centralización de las funciones que corresponden al Ministerio de Guerra y Marina. A manera de ejemplo se incorporan a ella la plana mayor del Ejército y las direcciones de Artillería e Ingenieros, que antes fungían como órganos autónomos. En la Secretaría de Hacienda (1852), y la organización del Ministerio de Relaciones Exteriores, Gobernación y Policía (1852), se reestructuraron, lo que nos indica que la formación interna de las secretarías de Estado se habían desarrollado a pesar de la anarquía política en -- que se desenvolvía el país.

Las condiciones para la ascensión de la dictadura santanista estaban dadas: situación grave, inexistencia del Congreso, se le otorgaron facultades extraordinarias al Ejecutivo, fortaleciéndolo. Sin embargo, es evidente que la administración pública era desordenada y no estaba centralizada. Tenemos, que Santa Anna dos días después de asumir el poder -- (22 de abril de 1853) establece un decreto llamado Bases para la Administración de la República y mediante otro decreto -- del 12 de mayo del mismo año conforma toda la estructura y funciones del aparato administrativo. De acuerdo con ambos decretos la administración pública en sus primeros niveles queda estructurada de la siguiente manera: Secretaría de Estado de Relaciones Exteriores; Secretaría de Estado de Gobernación; Secretaría de Estado de Negocios Eclesiásticos e Instrucción Pública; Secretaría de Estado de Fomento, Colonización, Industria y Comercio; Secretaría de Estado de Guerra y Marina y, Secretaría de Estado de Hacienda y Crédito Público.

Es indudable que si hacía falta una administración pública más diversificada, la dictadura existente en el país creó puesto que en estos momentos, no existían, y por primera vez en la historia administrativa de México, se establecen, aumentan a seis el número de las secretarías de Estado. Esto quiere decir que se superó el principio de la administración colonial que sostenía que el gobierno debería administrar en el ramo de las "cuatro causas".

Como podemos deducir, el artífice principal de esta nueva estructura administrativa del Estado mexicano es Lucas Alamán, quien ocupó la cartera de Relaciones Exteriores en un lapso muy breve. A este gran pensador mexicano se le debe la creación de la Secretaría de Estado de Fomento, Colonización, Industria y Comercio, puesto que desde siempre se había distinguido por su pensamiento proteccionista así como por su deseo de construir un México mercantilizado y la colonización era un medio eficaz para unir territorialmente a la nación mexicana.

También se crea la Secretaría de Gobernación y de Hacienda a quien se le adjunta el ramo del crédito público.

El levantamiento encabezado por Juan Alvarez e Ignacio Comonfort mediante el Plan de Ayutla, logra el derrocamiento del dictador. A partir de este movimiento se inicia una etapa fundamental de la historia de la administración pública mexicana, lapso en que se sientan las bases de la moderna administración gubernamental de la nación mexicana.

El primer producto de este movimiento liberal fué la elaboración de una nueva Constitución en 1857. Este nuevo ordenamiento jurídico general de la sociedad mexicana, en materia de administración pública, establece una nueva forma de gobierno congresional.

"El nuevo gobierno luchaba en el fondo por lo que sería propósito fundamental de los gobiernos liberales establecer -- las bases de una sólida administración pública, sabedor de que contaba con el apoyo popular y de que podía colocarse por encima de la lucha de facciones. Para lograr su propósito dividió el gabinete en 6 Secretarías: Relaciones Exteriores, Gobernación, Hacienda, Justicia, Fomento y Guerra. Sin embargo, antes del 11 de diciembre, aceptó la Ley de Administración de Justicia Orgánica de los Tribunales de la Nación del Distrito y Te-

rritorios, expedida el 23 de noviembre de 1855, mejor conocida como Ley Juárez".<sup>39</sup>

"Poco después, el gobierno expidió la Ley de Desamortización de Fincas Rústicas y Urbanas, propiedad de las corporaciones cíviles y religiosas, el 25 de junio de 1857, mejor conocida como Ley Lerdo. Esta ley planteaba, en términos económicos, los beneficios que recibía la iglesia con la desamortización".<sup>40</sup>

En 1859 se reunió el Congreso aprobando el 5 de febrero la nueva Constitución, donde se reconoce que los derechos del hombre son la base y el objeto de las instituciones sociales. La libertad se coloca por encima de todo: se nace libre, la enseñanza es libre, libertad para escribir y publicar, viajar, - portar armas y asociarse.

En el período de Juárez de 1861 a 1865, parecía indicar que, resuelto el problema político, México estaría en la etapa de la institucionalización y de la reorganización social. La nueva administración se inició con la difusión del plan de gobierno que repetía, en esencia, a los anteriores del grupo de Reforma. Destacó, sin embargo, el especial empeño por realizar una reforma administrativa a fondo. El gobierno estaba decidido a lograr el equilibrio entre la política y la administración. El gobierno dictaría las medidas prontas, severas y enérgicas en el orden económico y administrativo para evitar la disolución social y sólo ejercía aquellas señaladas por la Constitución.

Las primeras medidas que tomó el gobierno, para eliminar gastos, consistieron en reducir las Secretarías de Estado a 4; Relaciones Exteriores y Gobernación; Justicia, Fomento e Instrucción Pública; Hacienda y Crédito Público y de Guerra y Marina. Sin embargo, no se podía detener su desarrollo; en junio del mismo año se restablecen las seis secretarías de Estado.

Pero la crisis financiera del gobierno de Juárez era evidente, por lo que en diciembre de 1861 se reducen de nuevo a 4 las secretarías de Estado. "En junio de 1863 el gobierno se -- trasladó a San Luis Potosí, como consecuencia de la crisis que se avecinaba, porque se sentía más seguro en provincia, donde

39. Flores Caballero Romeo R. Op. cit. p. 99

40. Durand Ponte Victor Manuel. México: la formación de un país dependiente. pp. 40-41

ya había recibido innumerables muestras de apoyo... Además, el costo del aparato administrativo en San Luis Potosí se reducía considerablemente".<sup>41</sup>

En 1864, llegó a México Fernando Maximiliano encumbrado por los conservadores, al frente de la Corona del Imperio Mexicano, sin embargo, no correspondió a las expectativas de éstos. Implantó una monarquía democrática. Aumentó a diez el número de ministros; estado, Negocios Extranjeros y Marina, Instrucción Pública y Cultos, Gobernación, Hacienda, Fomento, Guerra, Justicia, Casa Imperial y Presidente del Consejo de Ministros. Dividió al país en 50 departamentos, divididos a su vez en distritos y municipalidades.

"Posteriormente vino la reelección de Juárez la que ocasionó divisiones y levantamientos. Este sentó las bases del México contemporáneo. El gobierno consolidó su autoridad moral y diseñó los fundamentos de la administración pública de los gobiernos subsecuentes, especialmente en las políticas de colonización, recursos hidráulicos, comercio, hacienda pública, educación, equilibrio de los tres poderes y, sobre todo, convencer al pueblo y a los políticos de que, sobre los intereses personales, de facción o de grupo, está el de la nación regida por el orden constitucional".<sup>42</sup>

Porfirio Díaz asume la presidencia (1877-1880) (1884-1910). La Administración Pública adquiere un desarrollo en sus más diversas manifestaciones. Así, por ejemplo, las secretarías de Estado en su expresión de organización interna adquieren nuevas dimensiones en las funciones y estructuras.

La estabilidad porfiriana permitió, así como las condiciones materiales, la creación de una de las secretarías de Estado más importantes de nuestra historia administrativa como es la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas.

Es evidente que la administración pública mexicana adquiere un carácter típicamente capitalista al abandonar el criterio de las cuatro funciones de gobierno y asume bajo responsabilidad del Estado las funciones de obras públicas, comunicaciones, instrucción pública, bellas artes, fomento, comercio, beneficencia pública y la cuestión agraria.

41. Flores Caballero Romeo R. Op. cit. pp. 110-111

42. Ibid. p. 119

El primer periodo presidencial de Díaz no fue del todo lo exitoso que de él se esperaba, ya que tuvo problemas en su gabinete que cambió con mucha frecuencia: en las seis Secretarías de Estado hubo treinta cambios en menos de cuatro años. La Secretaría de Relaciones cambió doce veces; la de Gobernación, cuatro; Fomento tuvo un solo titular; Guerra, tres; Hacienda, seis; y Justicia e Instrucción Pública, cuatro.

Manuel González, quien fue electo y se hizo cargo el 10 de diciembre de 1880 continuó la obra material del régimen anterior, pero la impopularidad del General González fué estimulada por los partidarios de Díaz, quienes deseaban que regresara a la presidencia. Este ya había presentado su candidatura y le facilitaba el camino la penuria de las finanzas y el desorden administrativo que había dejado el general González.

Porfirio Díaz ocupó la presidencia por segunda vez el 10 de diciembre de 1884.

El desarrollo de las comunicaciones había sido una preocupación constante desde la época de Juárez, sin embargo, en el Porfiriato se logró aumentar la red ferroviaria de 640 Kilometros a más de veinte mil Kilometros, construidos por cuarenta y cuatro compañías, la mayoría de Estados Unidos. La capital quedó bien comunicada con las principales capitales de los estados y los centros de producción más importantes del país. La red telegráfica, por su parte, llegó a setenta mil Kilometros. Estas acciones permitieron que el comercio cubriera más de noventa mil Kilometros.

"El auge de las comunicaciones obligó a desarrollar las obras públicas y a incorporar nuevos centros de producción a la economía del país. La tendencia del Estado a participar en forma fundamental en el seno de la sociedad civil mediante su administración, se convierte en su ley de desarrollo, por lo que no es extraño que en los regímenes postrevolucionarios esta tendencia se acentuara".<sup>43</sup>

El gabinete estaba compuesto por siete Secretarías: Relaciones Exteriores, Gobernación, Justicia e Instrucción Pública, Fomento, Hacienda y Crédito Público y Comercio, Guerra y Marina, y la de Comunicaciones y Obras Públicas. Esta se encargaría de administrar las siguientes actividades: correo interior,

vías marítimas de comunicación, unión postal universal, telé--  
grafos, teléfonos, ferrocarriles, obras portuarias, faros, mo--  
numentos públicos y obras de utilidad y ornato, carreteras, --  
calzadas, puertos, ríos, puentes, lagos, canales, mantenimien--  
to y obras en Palacio Nacional y Chapultepec y desagüe del Va--  
lle de México.

En esa época se inició la explotación del petróleo, se -  
llegó a producir más de diez mil barriles. La Ley Minera de --  
1882 autorizó la propiedad del subsuelo a los inversionistas,  
mientras la paz forzada mantenía calmados a más de ciento diez  
mil obreros, la minería de México estaba a la par de cualquier  
industria de su tipo en el mundo, el país se convirtió en el -  
principal productor y exportador de plata.

"Para administrar la prosperidad, el dictador ordenó una  
serie de medidas administrativas y sus correspondientes orga--  
nismos Públicos que respaldaban el lema inventado por Ignacio  
Luis Vallarta, de menos política y más administración, que sir--  
viera de símbolo a la dictadura. Se crearon entre otros: La --  
Universidad Nacional de México, el Observatorio Meteorológico  
Central, la Penitenciaría para el Distrito Federal, etcétera.  
Y, junto con todas estas reformas e instituciones, dos impor--  
tantes innovaciones: la creación de la Secretaría de Comuni  
caciones y Obras Públicas y la Secretaría de Instrucción Públi--  
ca y Bellas Artes".<sup>44</sup>

La esencia personalista y patriarcal de un régimen inca--  
paz de renovarse, se prestó al contubernio, a la corrupción,  
al desorden y a la imprevisión administrativa, y se simbolizó  
como menciona Romeo R. Flores Caballero -como la petrificación  
del Porfiriato. La imagen de la dictadura se resquebraja y la  
del dictador se deterioraba rápidamente. Francisco I. Madero -  
ofrece soluciones fundamentalmente políticas y administrati--  
vas.

El Plan de San Luis fué el antecedente del golpe de gra--  
cia para la dictadura del General Díaz, cuando Madero, en su -  
carácter de Presidente provisional, nombró a su gabinete: Fran--  
cisco Vázquez Gómez, Relaciones; Federico González Garza, Go--  
bernación; José María Pino Suárez, Justicia; Manuel Bonilla, --  
Comunicaciones; y Venustiano Carranza, Guerra y Marina.

---

44. Flores Caballero Romeo R. Op. cit. pp. 130

Madero se hizo cargo de la Presidencia de la República el 6 de noviembre de 1911. La imagen y el liderazgo de Madero se deterioraban paulatinamente, quien fué acusado de inepto para realizar las promesas de la Revolución, no obstante las condiciones adversas en su administración, Madero logró realizar reformas importantes en la administración de justicia, educación, asistencia pública, reforma agraria, reforma electoral, legislación, transportes, conflictos laborales y financieros.

"A la muerte de Madero, la presencia de Victoriano Huerta en el poder no tuvo momento de reposo. El asesinato de Belisario Domínguez precipitó la ruptura entre la Cámara de Diputados y el usurpador. La lucha armada contra el gobierno de Huerta se extendió a todo el territorio. El Plan de Guadalupe y las adiciones al Plan de Ayala recogían y reflejaban la naturaleza del movimiento; predominaba el desorden en su gobierno. En diecisiete meses todos los Estados de la República cambiaron dos y tres veces de gobernador, el ministro de Relaciones fué cambiado cinco veces, el de Gobernación cuatro, el de Justicia tres, el de Instrucción Pública cuatro, el de Fomento cinco, el de Agricultura dos, el de Comunicaciones tres, el de Hacienda tres y el de Guerra dos".<sup>45</sup>

El éxito del movimiento constitucionalista obligó a Huerta a dejar el poder y huir de México, encargando la administración a Francisco S. Carvajal, quien a su vez, la entregó el 12 de agosto.

Venustiano Carranza proclamó el Plan de Guadalupe que lo convirtió en Primer Jefe del Ejército Constitucionalista. Desde luego, esta proclama no sólo desconocía a Huerta como Presidente sino también a los poderes Legislativo y Judicial.

"Carranza decidió establecerse a fines de agosto de 1913 en la ciudad de México e inició una efectiva gestión administrativa. Al asumir la primera jefatura del Ejército Constitucionalista, formó su gabinete con las mismas dependencias que habían funcionado en la administración maderista, desconociendo los cambios realizados por Huerta".<sup>46</sup>

45. Flores Caballero Romeo R. Op. cit. p. 158

46. Guerrero Omar. "La Administración Pública Presidencial p. 543.

La Administración carecía de titular en algunas Secretarías, como la de Justicia y de la Instrucción Pública y de Bellas Artes. Los asuntos encomendados a la Secretaría de Fomento se atendían por la de Comunicaciones y Obras Públicas. Sin embargo consideró que dadas las condiciones extraordinarias de su administración, era fundamental apoyarse en las Secretarías de Guerra, Gobernación y Hacienda para organizar al ejército y administrar el territorio que paso a paso se le quitaba a la usurpación.

"Carranza se ve obligado a adicionar el Plan de Guadalupe el 12 de diciembre de 1914, para dotar y restituir tierras a los pueblos, para fortalecer la pequeña propiedad y realizar acciones que permitieran la expropiación de tierras, su repartición y la fundación de pueblos; estas adiciones se ven fortalecidas con la expedición de la Ley Agraria el 6 de enero de 1915".<sup>47</sup>

Eulalio Gutiérrez, asume el poder al haber sido desconocido Carranza, y durante su breve permanencia pretendió modificar la estructura administrativa al crear la Secretaría de Agricultura y Colonización y agregó a la de Fomento las áreas de Industria y Comercio.

Por distanciamiento con Villa, Eulalio Gutiérrez dejó su lugar a Roque González Garza, quién en lo administrativo ejercía facultades extraordinarias en el ramo de Hacienda, creó un Departamento de quejas a fin de moralizar la administración de justicia y también expidió un decreto que establecía casos de sustitución o destitución, así como la responsabilidad de los miembros del gabinete.

"El 31 de enero de 1917 concluía sus labores el Congreso Constituyente de Queretaro. "Su reunión fue el crisol en el que se fundieron y depuraron las inquietudes políticas de las clases desvalidas", para dar origen a una Constitución que estableciera las bases de un Estado fuerte y con amplias facultades para intervenir en las cuestiones económicas, de propiedad, de trabajo, de educación, con objeto de realizar el bienestar y la justicia social. Esta transformación ideológica y política exigía la consecuente reorganización del aparato administrativo, lo que se realizó a partir del 14 de abril, antes de que Carranza asumiera el cargo de Presidente de la República, me--

---

47. García Cárdenas Luis. Op. cit. p. 276

dante la expedición de una nueva Ley de Secretarías de Estado que, en lo fundamental, hacía desaparecer las Secretarías de - Gobernación, Justicia y la de Instrucción Pública y Bellas Artes. La primera dio lugar a la Secretaría de Estado, la segunda se transformó en el Departamento Judicial de la Nación, mediante la transferencia al Poder Judicial de los Tribunales de Circuito y los Juzgados de Distrito; y a los ayuntamientos, - los Juzgados menores de paz. La tercera dio lugar, por un lado al nacimiento de las Direcciones Generales de Educación Pública y Bellas Artes y los Departamentos Universitario y Administrativo; por otro lado, la educación primaria y secundaria que dó encomendada a los ayuntamientos y al gobierno del Distrito Federal y a la Dirección Federal de Bellas Artes se le encomen dó el Archivo General de la Nación".<sup>48</sup>

"La Secretaría de Hacienda, Crédito Público y Comercio - se seccionó en dos para dar lugar a la de Industria y Comercio. Por otra parte se creó el Departamento de Salubridad Pública; y el Museo de Historia Natural y el Instituto Médico Nacional pasaron a la Secretaría de Fomento".<sup>49</sup>

Carranza comprendió que con la Carta de Querétaro, la es tr u c t u r a del poder se había modificado y las nuevas atribuciones del Estado requerían adecuaciones del aparato administrati vo; así, una vez más en diciembre de 1917, se transformaron -- las Secretarías de Industria y Comercio y la de Fomento para agregarles los asuntos laborales a una, y los agrícolas a otra. La Secretaría de Estado se dividió en la Secretaría de Goberna ción y en la de Relaciones Exteriores. Asimismo, se crearon los Departamentos de Aprovevisionamientos Generales, de Contraloría, de Establecimientos Fabriles y Aprovevisionamientos Militares.

La creación de Departamentos Administrativos, para auxi liar al Presidente en asuntos de carácter técnico, constituyó una innovación importante, en tanto que facilitó la atención - inmediata de los principios de la Revolución Mexicana y de los objetivos económicos y sociales impuestos a la Administración Pública por la Constitución de 1917, y permitió una mayor fle x i b i l i d a d e la estructura administrativa. Con la nueva estruc tura era posible dar una solución a los problemas agrario y -- obrero de más alto nivel.

El uno de junio de 1920, asume al poder Adolfo de la Huer

48. Flores Caballero Romeo R. Op. cit. p. 169

49. Ibid. p. 169

ta, nombrado presidente provisional en la sesión extraordinaria por el Congreso. El cinco de septiembre de 1920 se efectuaron las elecciones presidenciales y Alvaro Obregón ganó por mayoría. Con esto se daba paso a un nuevo ciclo en la historia de México.

El nuevo gobierno procedió, de inmediato, a sentar las bases para la institucionalización del país y fortaleció el andamiaje administrativo para consolidar las conquistas de la Revolución. Procuró el reconocimiento de su gobierno por las potencias del momento y renegociar los términos de la deuda externa. Se necesitaba una nueva dirección, que Obregón proporcionaría. Una vez más, la paz era el problema eminente para la reconstrucción del país. Obregón quería fomentar la industria y la agricultura e igualmente cumplir con los compromisos establecidos con los trabajadores y campesinos.

"Se consideró que la reestructuración de la Secretaría de Relaciones Exteriores era un renglón prioritario para el mejor desarrollo de la política internacional del gobierno. El punto de partida fué la asignación de la Comisión Internacional de Límites solamente a esta dependencia. La Comisión se encargó de realizar estudios sobre la rectificación de la línea divisoria con los Estados Unidos".<sup>50</sup>

En abril de 1921 se reorganizó y depuró el servicio consular y los consulados generales se agruparon en dos categorías: seis de primera y catorce de segunda, que se encargaron de efectuar labores de inspección.

En febrero de 1922 se reestructuró esta Secretaría a fin de que sus servicios fueran más eficientes. Los órganos que la constituirían, de acuerdo al reglamento que se expidió, serían las Oficinas del Subsecretario y del Oficial Mayor, y los Departamentos Consultivos de Derecho: Administrativo, Consular, Contabilidad y Glosa, Diplomático y de Publicidad.

A principios de 1921 se inició la reconstrucción económica del país, que se manifiesta en una serie de decretos y reglamentos sobre asuntos financieros con el fin de estabilizar la situación monetaria del país y, básicamente, en la reorganización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. En ésta la reestructuración se inició mediante la formación de inventa

---

50. Ibid. p. 296.

rios y la revalorización de los bienes nacionales. Se efectuó la Convención Nacional Catastral y se estableció la Comisión Permanente de la misma, para promover las reuniones anuales.

La Secretaría de Hacienda cobró mayor importancia, ya que todos los presupuestos de las dependencias gubernamentales deberían enviársele antes de ser turnados a la Comisión de Auditoría del Congreso. Esta Secretaría realizaba una auditoría especial por su cuenta, para introducir las adiciones o sustracciones que consideraba necesarias.

Se creó el Departamento Técnico Fiscal para formular el presupuesto de egresos y la Ley de Ingresos para adaptar los impuestos a las necesidades nacionales.

Pero, además, tenemos otro aspecto de esta reorganización que lo constituyó el establecimiento de inspecciones permanentes en todas las Secretarías de Estado para vigilar escrupulosamente el manejo de fondos del erario. En 1921 se reorganizó el sistema de glosa y se descentralizó mediante la creación de las auditorías regionales, cuyo propósito era el de agilizar las operaciones de contabilidad y responsabilidades; para esto, se establecieron veintinueve delegaciones de este departamento en el interior de la República.

"La Secretaría de Educación Pública fué creada en octubre de 1921, con la designación de José Vasconcelos como Secretario, siendo un aspecto muy importante dentro de la reconstrucción en el sector educativo. Se había estipulado que la educación primaria sería libre y obligatoria para todos los niños hasta los 15 años de edad y que el gobierno, en la medida que lo permitiera la hacienda pública, tendría la obligación de alimentar, vestir y educar a los niños huérfanos".<sup>51</sup>

"Las funciones que se le establecían a dicha Secretaría fueron publicadas por decreto de fecha 3 de octubre de 1921 y le asignaba las siguientes dependencias: la Universidad Nacional de México, la Escuela Nacional Preparatoria y las extensiones universitarias, la Dirección de Educación Primaria y Normal, todas las escuelas oficiales primarias, secundarias y jardines de niños del Distrito Federal y Territorios, la Escuela Superior de Comercio y Administración, los Departamentos de Bibliotecas y Archivos, Escolar, de Educación y Cultura para la Raza

indígena y el de Bellas Artes, y todo aquello que tuviese que ver con la educación artística del pueblo".<sup>52</sup>

En materia Agraria, una de las medidas de apoyo al campo, toda vez que el ochenta por ciento de la población económicamente activa se dedicaba al sector agropecuario, fué la creación de la Dirección de Irrigación el primero de marzo de 1921, con el objeto de atender los asuntos relacionados con las concesiones de las aguas federales, como respuesta a la descentralización de la Secretaría de Agricultura y Fomento. Esta Secretaría que contaba con 14 agencias en toda la República, continuó su proceso de descentralización en ese mismo año, las agencias aumentaron a veinticinco establecimientos.

En junio de 1922 se creó, por decreto, la Dirección de Cooperación Agrícola, con el fin de constituir a los trabajadores del campo en agricultores autónomos y promover el cooperativismo agrícola. Para 1921 había 220 sociedades cooperativas ejidales y esta Dirección se reorganizó, por el acuerdo presidencial del 20 de julio de 1923, como la Dirección de Aprovechamiento de Ejidos y Cooperativas Agrícolas. Otra medida de esta dependencia, en ese año, fué la desconcentración del Departamento de Aguas, el país se dividió en siete zonas con el propósito de controlar el uso de las aguas.

También se creó en julio de 1923, la Dirección de Pesquerías dentro de Agricultura y Fomento; y se reglamentó la pesca marítima y fluvial. Posteriormente, se establecieron agencias y cuerpos de inspecciones de esta dirección en los principales puertos del país.

En la rama de Industria, Comercio y Trabajo, la Secretaría tuvo sus primeras modificaciones en 1921, cuando se reorganizó el Departamento de Petróleo. La reorganización de este Departamento se debió al crecimiento de la industria petrolera. Más adelante se formó y actualizó el Catastro Petrolero.

El Departamento de Minas, perteneciente a Industria, des concentró sus servicios para agilizar las denuncias y los trámites mediante el establecimiento de agencias en los centros productores del país. En junio de 1923 se crearon, mediante un acuerdo, la Comisión de Fomento y Control de la Industria de -

Generación de Fuerza y, más adelante, el Instituto Geológico, con el fin de obtener un mejor conocimiento del subsuelo e in vestigar los recursos hidrológicos subterráneos.

El Departamento de Salubridad estableció 19 delegacio-- nes en las capitales de los Estados y desconcentró sus servi-- cios de sanidad pública en los puertos y en las ciudades fron-- terizas.

Dentro de la reorganización del ejército, la primera me dida que se tomó fue la creación de la Comisión Revisora de - hojas de servicio del ejército y la expedición del reglamento de la misma el 29 de abril de 1921. En ese mismo año se crea-- ron los Talleres Nacionales de Construcciones Aeronáuticas, - que dependía de Establecimientos Fabriles y Militares, pasa-- ron a formar parte del nuevo departamento.

El General Plutarco Elías Calles ocupa la Presidencia - el 18 de diciembre de 1924, enfrentándose a una doble necesi-- dad: realizar una reforma agraria intensiva y una completa -- reorganización de la política financiera y bancaria. El 25 de enero de 1925 se dio el primer paso para la reorganización de la Secretaría de Hacienda mediante la supresión del Departamen-- to de Aprovisionamientos Generales que duplicaba funciones de otras dependencias. Se elaboró la Ley de Ingresos, que tenía por objeto clasificar técnicamente los ingresos federales. La Ley del Impuesto sobre la Renta se expidió el 2 de abril de - ese año, y su reglamento el día 29.

Más adelante, se creó una Comisión Especial sobre la deu da interior cuyas funciones serían el reconocimiento, la con-- solidación y la titulación de todas las deudas, el estableci-- miento de relaciones y la determinación de la capacidad de pa go del erario.

En febrero de 1928 se expidió el reglamento de la Ley - de Agentes Aduanales y el 18 de abril la Ley Aduanal, para mo dernizar los procedimientos relacionados con el comercio exte-- rior, se agilizaron los trámites, se delimitaron las respon-- sabilidades y el área de competencia de los funcionarios adua-- nales, y se decretó la autonomía para la Dirección General de Aduanas.

En el ramo de Hacienda en general, casi todos los organismos de esta área fueron reestructurados para modernizar los sistemas de trabajo y uniformar los procedimientos.

Uno de los primeros frutos de esta reestructuración financiera fue el Banco de México, este se ocuparía de emitir billetes y regular la circulación monetaria en la república, los cambios sobre el exterior y la tasa del interés, redescantar documentos de carácter genuinamente bancario y efectuar las operaciones bancarias que requería el servicio de la Tesorería y, subsidiariamente, todas aquellas que en general competen a los bancos de depósito y descuento.

La creación del Banco de México se debió a la necesidad de establecer en el país un régimen bancario con orientación económica y social.

Las reformas en el área de la agricultura continuaron, la Ley sobre Riegos que se aprobó el 9 de enero de 1926, y se instituyó la Comisión Nacional de Irrigación, dependiente de la Secretaría de Agricultura.

Con el fin de dotar al país de vías de comunicación se creó la Comisión Nacional de Caminos por el decreto de 30 de marzo de 1925, estuvo administrada por la Junta Nacional de Caminos, constituida mediante el mismo decreto. Esta se integró con representantes de la Secretarías de Hacienda y Comunicaciones y de los causantes de impuesto por consumo de gasolina. El 2 de abril de 1926 se expidió la Ley de Caminos y Puentes. En 1928 se reglamentó el tránsito en los caminos y se estableció el servicio de vigilancia en los caminos reconstruidos. La Comisión dotó al país de vías de comunicación, inexistentes hasta ese momento, y se ampliaron comunicaciones telefónicas, carreteras y vías.

La Dirección de Ferrocarriles Nacionales de México pasó a depender, en febrero de 1925, de la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas, para reorganizar sus servicios y ni velar sus gastos.

La Secretaría de Relaciones Exteriores también fue reorganizada para adecuarse más a las necesidades en el extranjero. El 19 de abril de 1926 se expidió la Ley de Migración, -

en la que se fijaron las reglas para la inmigración y la emigración, se estableció el impuesto para el inmigrante y se otorgaron al Ejecutivo las facultades para restringir la inmigración de los trabajadores.

El nacionalismo de Calles se puso de manifiesto en las relaciones exteriores, por lo que, tuvo, entre otros objetivos, el liberar al país de la dependencia exterior, mediante la reducción de la participación de extranjeros en la vida nacional.

La Ley sobre el Petróleo se reglamentó y fue puesta en vigor en enero de 1927.

En el aspecto de legislación laboral, se creó la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, con dependencias en todos los Estados. La Junta se integraba con representantes de los patrones, de trabajadores y del gobierno, se le confirió la facultad de intervenir en conflictos de trabajo.

En el gobierno de Emilio Portes Gil, se planteó el establecimiento de un sistema de partidos políticos sólidos que permitieran desvincular la política de la administración. Puso especial énfasis en continuar la institucionalización del país, la promoción al campo y el establecimiento de un programa de desarrollo, mediante el cual se dieron facilidades para constituir las ligas de comunidades agrarias; se estimuló la creación de casas del campesino, se formaron los circuitos rurales para promover la educación en el campo, y, posteriormente, se organizaron las Juntas de Defensa Agrícola en cooperación con la Secretaría de Agricultura.

El gobierno federal en el año de 1928, concluyó con un superávit de dieciséis millones de pesos, se pagaron las deudas ocasionadas por la campaña militar de marzo y abril, y se establecieron las bases para un arreglo sobre la deuda exterior.

La Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo, mediante el Departamento de Trabajo, estableció en 1929 la Comisión Técnica del Ramo Textil. Se constituyeron los Talleres de Enseñanza Industrial en el Departamento de Industria.

Una de las cuestiones más importantes durante la administración de Portes Gil fue la constitución del Departamento del Distrito Federal, dependiendo directamente del Ejecutivo

Federal para sustituir al Ayuntamiento y al Gobierno del Distrito. El Departamento quedó constituido por la Oficina de -- Asuntos Administrativos y la de Hacienda en el área administrativa a fin de subsanar las deficiencias anteriores. El presupuesto del extinto ayuntamiento se destinó a obras de la -- ciudad".<sup>53</sup>

En julio de 1929, el Ejecutivo expidió la Ley Orgánica de la Universidad Nacional Autónoma de México. La autoridad suprema la constituía el Consejo Universitario, integrado por profesores y alumnos con un rector como coordinador de la institución, de las escuelas, de las academias de profesores y - alumnos.

Ortiz Rubio al ser declarado Presidente electo el 17 de noviembre de 1929 se enfrentó a una crisis económica derivada de la situación mundial de 1929. Esta situación obstaculizó - el desarrollo de los programas de administración pública, la suspensión de los servicios de la deuda y la reducción de gastos para continuar los servicios públicos normales.

La Constitución Política fue reformada en los artículos 43 y 45, a fin de establecer los territorios Norte y Sur de - Baja California y señala al paralelo 28°, como la línea divisoria de ambos.

Con estas modificaciones y otras más que por razón de - espacio se omiten, Ortiz Rubio se había propuesto transformar la maquinaria gubernamental, mediante la simplificación, inintensificación y eficacia de los servicios administrativos, pa - ra lograr un régimen adecuado a las condiciones imperantes en el campo económico. "Cambió su gabinete hasta en tres ocasio - nes sin embargo, desarrolló una importante labor legislativa al aprobarse durante su régimen la Ley General de Comunicaciones, la Ley de Instituciones Financieras y de Crédito, el Cód - igo de Comercio, la Ley General de Sociedades, el Código de Procedimientos Civiles, el Código Penal Federal, el Código de Procedimientos Penales y la Ley Orgánica de la Justicia Federal".<sup>54</sup>

53. García Cárdenas Luis. Op. cit. p. 304

54. Flores Caballero Romeo R. Op. cit. p. 209

Abelardo L. Rodríguez fue designado Presidente provisional por el Congreso en sustitución de Pascual Ortiz Rubio. Durante el primer año de su gobierno llevó a cabo una reorganización administrativa que se inició con la creación en 1933 de la Secretaría de Economía Nacional. Mediante el decreto del 16 de enero de 1934, la Comisión Nacional Agraria fue convertida en Departamento de Asuntos Agrarios como dependencia directa del Ejecutivo.

"En noviembre de 1933, fue terminado el proyecto del Plan Sexenal, cuyo principio básico fue la intervención estatal en los siguientes campos: agricultura, trabajo, economía nacional, comunicaciones y obras públicas, educación, gobierno, ejército, relaciones exteriores, hacienda y crédito público y fomento comunal. Igualmente se incluían reformas generales en materia de salubridad pública y un mejor control del gobierno sobre la vida económica de la nación".<sup>55</sup>

La base del gobierno del general Lázaro Cárdenas quien ocupó la presidencia el 30 de noviembre de 1934 fue el Plan Sexenal, quien de inmediato inició un programa nacional de organización del país que comprendió a todas las agrupaciones de los sectores público y privado, cubría tanto los aspectos políticos como los económicos y administrativos. El cumplimiento del Plan Sexenal exigió reformas y adecuaciones a la administración pública.

La reforma agraria en este período alcanzó un desarrollo sorprendente, asimismo Cárdenas llevó a cabo una reforma muy importante al sistema financiero de la agricultura. Como complemento del apoyo oficial a este sector, se constituyó la empresa estatal denominada Almacenes Nacionales de Depósito, S. A.

"El 24 de agosto de 1937 el Ejecutivo expidió una Ley para el establecimiento de la Comisión Federal de Electricidad como organismo encargado de organizar y dirigir un sistema nacional de generación, transmisión y distribución de energía eléctrica, bajo la coordinación de la Secretaría de Economía Nacional".<sup>56</sup>

<sup>55</sup>. García Cárdenas Luis. op. cit. p. 306

<sup>56</sup>. Ibid. p. 308

"La Ley de Expropiación fue uno de los acontecimientos de mayor trascendencia. En ella se concedía al Presidente amplias facultades para expropiar bienes privados "por causa de utilidad pública y del bienestar social de la nación". -- Igualmente se otorgaban facultades para autorizar expropiaciones y así, los ferrocarriles pasaron a manos obreras constituyéndose la empresa denominada Administración Obrera de los Ferrocarriles Nacionales de México, que luego pasó a ser un organismo público descentralizado".<sup>57</sup>

"Más tarde, Cárdenas utilizó esas facultades para efectuar la expropiación petrolera de 1938, realizada en base a los artículos 27 y 123 Constitucionales, que señalaban entre otros aspectos el derecho del Estado para "imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público", y el derecho de huelga para "conseguir el equilibrio entre los factores de la producción armonizando los derechos del trabajo con los del capital". La expropiación efectuada el 18 de marzo fue la respuesta al desacato de las compañías petroleras, por negarse a obedecer el fallo de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la solución de un conflicto interno de carácter laboral, relacionado con el aumento de sueldo y salarios para los trabajadores".<sup>58</sup>

La nacionalización del petróleo obligó al gobierno a asumir la responsabilidad de su administración y, en adelante, las labores de exploración, localización, comercialización y distribución fueron encomendadas a Petróleos Mexicanos, que nacía en esos momentos.

En materia educativa, al iniciarse el régimen cardenista entró en vigor una reforma al artículo 3o. Constitucional relativa a la definición de la educación como socialista y la exclusión de toda doctrina religiosa del ámbito de la enseñanza.

Se reorganizó la dependencia encargada de la seguridad nacional y le dio un nuevo nombre: Secretaría de la Defensa Nacional que absorbió al Departamento de Establecimientos Fa-

57. Flores Caballero Romeo R. Op. cit. p. 217

58. Ibid. p. 218

briles y Aprovisionamientos Militares. Al mismo tiempo, instituyó el Departamento Administrativo de Marina.

Hubo un crecimiento del sector privado, pero esto no significó, de manera alguna, que el sector paraestatal detuviera su crecimiento. En esta época se invirtió en la formación de Altos Hornos de México, S.A., Fundiciones de Fierro, S.A.; Aceros Esmaltados, S.A.; Máquinas y Herramientas, S.A.; e Industria Eléctrica Mexicana, S.A. de C.V.

Con el General Manuel Avila Camacho en la presidencia, quien inició su periodo presidencial el 15 de diciembre de 1940 al 30 de noviembre de 1946, estableció el periodo de la gubernatura de seis años, dispone la inamovilidad del Poder Judicial. Esta situación exigió nuevamente la modernización del aparato administrativo del gobierno.

Por ello, se constituyó la Comisión Intersecretarial de Administración Pública como un organismo encargado de formular y realizar un programa de mejoramiento de la estructura administrativa, su organización, suprimir o reducir servicios redundantes, mejorar el rendimiento del personal, hacer más expeditos los trámites con el menor gasto para el erario y conseguir así un aprovechamiento de fondos públicos.

Para estudiar el impacto de la guerra sobre la economía del país, se constituyó la Junta de Economía de Emergencia, integrada por los Secretarios de Hacienda, Economía, Agricultura y Relaciones Exteriores. Al concluir la Segunda Guerra Mundial surgió la Comisión Nacional de Planificación para la Paz.

En el aspecto laboral también se efectuó una reorganización administrativa. El departamento de trabajo cambió su rango a Secretaría del Trabajo y Previsión Social a fines de 1940. La Ley del Trabajo fue modificada en cuanto a la participación de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje en los conflictos sindicales junto con el Estatuto Jurídico de Trabajadores al Servicio del Estado.

"En 1942, se promulgó la Ley del Seguro Social, en la que, se preveía la implantación de un seguro sobre los diversos riesgos profesionales que garantizara los derechos adquiridos a los contratos colectivos y, básicamente, se proponía

el establecimiento de un instituto de servicio público descentralizado, con representación de Gobierno, trabajadores y patronos, que procurara todas las garantías deseables para la inversión y manejo de fondos que se acumularon con el objeto de favorecer a los trabajadores desprovistos de protección contractual".<sup>59</sup>

La Secretaría de Asistencia Pública y el Departamento de Salubridad se fusionaron en una sola Secretaría: la de Salubridad y Asistencia, y se inauguraron el primer Dispensario Anticanceroso, el Instituto Nacional de Cardiología, etcétera.

Durante el gobierno de Avila Camacho, se realizó un programa de construcción de escuelas de gran trascendencia, se instaló la Escuela Nacional de Bibliotecarios, se promulgó una ley para establecer el Premio Nacional de Artes y Ciencias y se le reconoció a la Universidad Nacional Autónoma de México el carácter de organismo descentralizado.

En la Secretaría de Comunicaciones y Transportes se creó la Dirección de Obras Públicas; se elaboraron reglamentos para la Ley General de Vías de Comunicación para la Construcción de Caminos y se conformaron la Escuela Nacional de Telecomunicaciones y la Dirección General de Telecomunicaciones.

El Departamento de Marina fue elevado a rango de Secretaría de Estado, con el objeto de proteger las costas y contribuir al desarrollo de la industria pesquera.

También se expidió la Ley Orgánica del Ministerio Público Federal, reglamentaria del artículo 102 Constitucional, en la que se establecían las facultades, organización y estructura de la institución.

Al concluir el régimen de Avila Camacho el país presentaba características de una sociedad moderna, urbana e industrial.

El régimen del presidente Miguel Alemán, que se iniciaba en 1946, continuó básicamente los intentos de modernización de la economía nacional promovidos por el presidente Avila Camacho. Se expidió una nueva Ley de Secretarías y Departamentos de Estado que creó dos Secretarías de Estado: Recursos Hi

59. Ibid. p. 224

dráulicos y Bienes Nacionales e Inspección Administrativa, para satisfacer con más eficacia las necesidades del país y como parte del programa de reorganización de la Administración Pública.

La intervención del Estado en las empresas dedicadas a actividades industriales o comerciales, se definió a través de la Ley sobre atribuciones del Ejecutivo Federal en Materia Económica, que establecía entre otras, la fijación de precios, comercialización, importación y exportación de alimentos básicos y materias primas.

Para 1947, las empresas del Estado se habían convertido en un elemento fundamental del fortalecimiento de la independencia económica del país. El estado cubría, a través de estas empresas, las áreas básicas del desarrollo industrial e intervenía en el proceso económico. Sin embargo, su funcionamiento para propósitos administrativos, se hacía de manera más o menos independiente del aparato gubernamental.

Por esta razón, previniendo su crecimiento y racionalizando sus funciones dentro de la economía del país, el régimen del presidente Alemán expidió la Ley para el Control de Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, que establecía los lineamientos legales para normar sus actividades, bajo la supervisión de la Secretaría de Hacienda.

A principios de la década de los cincuenta, México se encontraba en pleno desarrollo. Su estructura industrial y agrícola se fortalecía, las inversiones se multiplicaban en todos los sectores. Las exportaciones de materias primas y productos manufacturados aumentaban.

El Presidente Ruiz Cortínez, en su período decidió sanear la administración pública, y restringir el gasto público.

El fomento a la industria paraestatal se manifestó en obras como el Complejo Industrial Sahagún que comprendía Diesel Nacional, Constructora de Carros de Ferrocarril y Fabrica Nacional de Maquinaria Textil.

La política de beneficio social del gobierno se manifestó en las actividades de instituciones como el Seguro Social, la Dirección de Pensiones y los Bancos del Ejército y la Armada que efectuaron un programa de viviendas populares. Sin em-

bargo fue necesaria la creación del Instituto Nacional de la Vivienda.

Se implantó un programa de moralización de la administración pública en el régimen, entre cuyas legislaciones expedidas por el Ejecutivo se encuentran: La Ley de Responsabilidades de Funcionarios y Empleados de la Federación, la Ley de Estímulos y Recompensas para Funcionarios y Empleados de la Federación, la Ley de Estímulos para Particulares, la Ley de Reconocimiento al Mérito y las Juntas de Mejoramiento Moral, Cívico y Material.

En la Secretaría del Trabajo se inició un programa de desconcentración de servicios en la República y se crearon - el Instituto Técnico Administrativo del Trabajo y la Academia de Preparación Administrativa.

Otros organismos relacionados con los recursos del país fueron la Comisión Nacional de Energía Nuclear, y el Consejo Superior Coordinador de Recursos no Renovables.

La Secretaría de la Defensa Nacional se reorganizó. La Dirección de Pensiones Militares fue creada y se promulgaron las leyes de Ascensos y Recompensas, de Retiros y Pensiones Militares.

En el régimen de Adolfo López Mateos, se expide el 24 de diciembre de 1958, la nueva Ley de Secretarías y Departamentos de Estado; ésta introdujo en la Administración Pública Federal los cambios más importantes, desde Cárdenas, que permitieron según los especialistas del régimen, una mayor eficacia administrativa para proporcionar soluciones adecuadas a los problemas cada vez más complejos que planteaban el incremento de la población y la amplitud de las tareas sociales y económicas del país.

Los aspectos más sobresalientes, del nuevo andamiaje administrativo estaban representados por la creación de las Secretarías de la Presidencia, de Patrimonio Nacional y de Obras Públicas, así como del Departamento de Turismo y la reasignación de funciones entre las dependencias restantes.

La Secretaría de la Presidencia, lo que antes fuera la Comisión de Inversiones Públicas, sería el organismo encargado de las labores de planeación, coordinación y vigilancia de

las inversiones de las dependencias federales, organismos -- descentralizados y empresas del sector paraestatal.

Dentro de esta Secretaría se constituyeron, en 1960, - por una parte, la Dirección de Vigilancia de la Inversión Pública y de los Subsidios Federales, y por la otra, la Oficina del Plan General de Gasto Público.

"La Secretaría de Obras Públicas, surgió de la antes - Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas, como la dependencia que se encargaría de realizar obras de fomento e interés general armonizando el motivo social que las demandara, la jerarquía administrativa que promoviera y las circunstancias objetivas en que se realizaran".<sup>60</sup>

En la esfera competencial de esa Secretaría se realizarian considerables mejoras al sistema ferroviario y la ampliación de la red de carreteras del país a través de Caminos y Puentes Federales de Ingresos.

El Departamento de Turismo, también surgió de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, tenía objetivos precisos dentro del esquema de crecimiento con estabilidad. Para - 1961 se había expedido ya la Ley Federal de Turismo y creado el Consejo Nacional de Turismo como órgano de consulta y asesoramiento de las autoridades en la materia.

El régimen apoyó su política agraria en normas como la Ley Forestal, el Reglamento para la Planeación, Control y Vigilancia de las inversiones de los Fondos Comunes Ejidales y el Reglamento para el seguro obligatorio de los trabajadores del campo.

El Presidente licenciado Gustavo Díaz Ordaz (1964-1970) trataría de rebasar el fallido intento de relacionar el funcionamiento con la planteación y buscar en la coordinación de todas las dependencias centrales y paraestatales, la racionalización administrativa y la eficacia de la que había carecido hasta entonces la administración pública, virtud al esquema - para ella seleccionado. En 1964, el Presidente Gustavo Díaz - Ordaz no heredaba problemas económicos serios, en cuanto a -- los objetivos del desarrollo estabilizados se habían alcanza-

---

60. Ibid. p. 248

do en muy alto grado. El régimen trataba de hacer una administración pública moderna, ágil y eficaz que contribuyera a una redistribución del ingreso cada vez más necesaria. La planeación, como instrumento de gobierno, que había venido esbozándose desde finales del sexenio anterior es parte importante de las preocupaciones del titular del Ejecutivo. El llamado Plan de Acción inmediato que López Mateos había diseñado para el trienio 1962-1964, dentro de la entonces Secretaría de la Presidencia, había permitido rebasar sus propias metas de crecimiento. Como continuación Díaz Ordaz encomendó a la Comisión Intersecretarial para la formulación de planes de desarrollo, la elaboración de un "programa de desarrollo económico y social" para su sexenio después de que una iniciativa presentada por la Comisión Especial de Planeación de la Cámara de Senadores, en 1963, no había prosperado.

En lo concerniente al campo, fueron creadas algunas empresas de participación estatal como: Comisión Operadora de Graneros del Pueblo, Compañía Algodonera Comercial, Productos Forestales Mexicanos, Industrial de Abastos, Alimentos Balanceados y Financiera Nacional Azucarera, eran creadas con el mismo objeto.

Al final de su mandato, Díaz Ordaz había sancionado la expedición de dos importantes cuerpos legislativos: la Ley Federal del Trabajo y el Código Fiscal de la Federación.

Se ampliaron las redes de caminos, se crearon Aeropuertos y Servicios Auxiliares y el Sistema de Transporte Colectivo. Se elaboró un programa de unificación de los ferrocarriles. El período del presidente Díaz Ordaz no evidenció cambios de consideración, el aparato administrativo que sirvió de apoyo a su gestión sexenal era el mismo.

"El programa de reforma administrativa que en el sexenio de Díaz Ordaz se gestaba, se trataba de agudizar la herramienta administrativa hasta penetrar al logro de objetivos de eficiencia; y también de eficacia porque el enclave de la Administración Pública, constituido por necesidades y demandas de una población cada vez mayor se había diversificado tanto como multiplicado".<sup>61</sup>

"Los trabajos iniciados en 1965 en materia de reforma -- administrativa, constituyeron el enlace más evidente entre el gobierno del Licenciado Gustavo Díaz Ordaz y los subsecuentes".<sup>62</sup>

En marzo de 1965 un acuerdo presidencial ordenó a todas las entidades públicas que remitieran a la Secretaría de la Presidencia sus lineamientos de política, los problemas de implificaciones nacionales y regionales; las metas por alcanzar, los medios y recursos que requirieran y las necesidades de la población que se satisfacerían. Con esta información se procedería a formular el programa de Acción del Sector Público para el período de 1966-1970, revisado y enriquecido serviría de base para el programa de reforma administrativa sobre el que la Comisión de Administración Pública habría de trabajar para contar con el marco referencial requerido.

La Comisión determinó que para resolver los problemas administrativos de las dependencias del sector público, era necesario crear Unidades de Organización y Métodos, para que efectuaran una asesoría técnica permanente que les permitiera elaborar análisis y proponer medidas tendientes a la racionalización de las actividades administrativas.

Una de las características más notables del régimen de Luis Echeverría, (1970-1976) era la de una mayor intervención por parte del Estado en la actividad económica. Dicha intervención se manifiesta en el incremento de empresas de participación estatal que por su diversidad y complejidad, hicieron necesaria una reforma a la Ley para el Control de Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal.

En el orden institucional se crearon organismos como: el Instituto del Fomento Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, el Comité Nacional Mixto de Protección al Salario, el Instituto Nacional del Consumidor, etcétera.

Para una mejor administración de justicia laboral se creó la Procuraduría Federal de la Defensa del Trabajo.

El gobierno de Luis Echeverría apoyó la colectivización del campo y a la pequeña propiedad, y expidió una nueva Ley Federal de la Reforma Agraria. Para adecuar el aparato admi--

nistrativo se transformó el Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización en la Secretaría de la Reforma Agraria, y el Departamento de Turismo en Secretaría de Turismo.

La Secretaría de Educación Pública se reestructuró administrativamente y se crearon la Sub-Secretaría de Educación Primaria y de Cultura Popular y Educación Extraescolar y el Consejo Nacional de Recursos Humanos y Relaciones Industriales.

Se crearon organismos como el Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad Rural y de la Vivienda Popular (INDECO), el Fondo para la Vivienda de los Trabajadores del Estado (FOVISTE), que estaban enfocadas a resolver problemas de vivienda.

Los asentamientos humanos no controlados o conformados irregularmente, fueron objeto de atención mediante la creación de FIDEURBE.

A la Secretaría de Salubridad y Asistencia Pública se le asignó el desarrollo y ejecución del Plan Nacional de Salud que señalaba necesidades, prioridades y racionalización de recursos para el período 1974-1984.

En mayo de 1971 se expidió la Ley para Prevenir y Controlar la Contaminación Ambiental, y el Reglamento para la Prevención y Control de la Contaminación Atmosférica por Humos y Polvos. Se modificó la estructura administrativa para dar cabida a la Subsecretaría de Mejoramiento del Ambiente, en la Secretaría de Salubridad y Asistencia.

La Dirección General de Estudios Administrativos, que sustituyó a la Comisión de Administración Pública, se encargó de organizar los programas y elaboró las bases para el Programa de Reforma Administrativa del Gobierno Federal 1971-1976 con el objeto de integrar los órganos y mecanismos del sistema de reforma y revisar las actividades gubernamentales en forma sectorial e implantar sistemas administrativos comunes en todas las dependencias.

Posteriormente, se establecieron las Comisiones Internas de Administración en todos los organismos del sector público, entre otras. Estas comisiones llamadas CIDAS, se encar

garon de plantear, formular y ejecutar las reformas del marco de acción de las dependencias; el crecimiento explosivo de la población y el imperativo de dar respuesta a sus demandas, ha bía expandido y complicado las estructuras administrativas al grado de evidenciar serias deficiencias como traslapes, dupli caciones, contradicciones y hasta deshonestidad.

"Hasta antes del gobierno del presidente López Portillo, (1976-1982) el país no contaba con un plan de desarrollo so- cioeconómico coherente y articulado, ello impedía o frustraba los intentos de una Reforma Administrativa cabal, ni siquiera al principio de su mandato fué posible contar con él; así que hubo de elaborar un programa global como marco de referencia que precisara con claridad los objetivos generales y particu- lares y sentara las bases metodológicas, que permitieran concebir y formular programas articulados y compatibles entre sí. Debería contener también las estrategias para instrumentar los proyectos específicos, considerando además que el aparato bu- rocrático dependiente del Poder Ejecutivo se constituía, al - inicio de su mandato, por un conjunto complejo de más de qui nientos organismos estructurados jurídica y administrativamen- te de diversas maneras y bajo distintas denominaciones".<sup>63</sup>

Se proponen tres vías de acción: la alianza para la pro ducción; la reforma política y la reforma administrativa.

La primera es un intento al llamado de todos los secto- res sociales para integrarse en un esfuerzo común para resol- ver la crisis.

La segunda persigue la participación de fuerzas hetero- géneas, que activen la vida política del país, paulatinamente atrofiada.

La tercera cuyo objetivo prioritario es lograr la efi- ciencia de la acción pública. Esta reforma administrativa se encontraba enmarcada jurídicamente en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la que se encargaba de regu- lar la organización y funcionamiento de la administración pú- blica federal, en su conjunto; establece las partes que la in tegrán (administración pública centralizada y paraestatal); - determina las secretarías de Estado y los departamentos admi-

<sup>63</sup>. Ibid. p. 285

nistrativos, designándoles competencia específica y establece la base de regulación de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal.

Era necesario contar con personal honesto y eficiente, en un marco de respeto a sus derechos, hiciera posible el manejo permanente y constante del proceso de reforma. Esto implicaba el establecimiento de un sistema de administración y desarrollo de personal. Se necesitaba también que se asegurara la congruencia entre objetivos y acciones de la administración para precisar avances, detectar desviaciones, rezagos y responsabilidades; en suma les permite la evaluación de los resultados obtenidos mediante la adopción de la programación como instrumento fundamental para ello.

"Básico y elemental era "organizar al gobierno para organizar el país mediante una reforma administrativa para el desarrollo económico y social que contribuyera a garantizar institucionalmente la eficiencia, la eficacia, la congruencia y la honestidad de las acciones públicas".<sup>64</sup>

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal implicó la creación de seis nuevas dependencias, la desaparición de dos y una más racional redistribución de funciones que ha permitido afirmar a los conocedores del Programa de Reforma - 1976-1982, que ella significó el cambio más profundo que se ha realizado en la historia. "Se crearon cinco nuevas Secretarias de Estado y un Departamento Administrativo; se revisaron y ajustaron las funciones en diecinueve de las veinte dependencias directas del Ejecutivo; se redujeron cincuenta y cinco concurrencias con treinta y seis funciones específicas a treinta y ocho, aumentando las últimas a trescientas cuarenta".<sup>65</sup>

La Secretaría de Programación y Presupuesto se convirtió en uno de los polos del eje sobre el que giraría la Administración Pública, sería la encargada de elaborar los planes nacionales y regionales de desarrollo económico y social, así como de programar su funcionamiento -tanto por lo que toca a la inversión como al gasto corriente- y de evaluar los resultados de su gestión. Además, a fin de realizar adecuadamente

64. Flores Caballero Romeo R. Op. cit. p. 286

65. Ibid. p. 289

el control presupuestario y contar con la información necesaria para sus labores de programación se le adscribió la preparación de la cuenta de la Hacienda Pública y el Sistema Nacional de Estadística.

El otro polo del eje, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, fué objeto de una severa revisión y, como consecuencia, muchas de sus funciones fueron asignadas a las Secretarías de Programación y Presupuesto, Patrimonio y Fomento Industrial y de Comercio; debido a la importancia creciente del crédito interno y externo para el financiamiento del desarrollo nacional, se fortalecieron sus funciones en esta materia tanto en la Ley Orgánica de la Administración Pública como en la Ley de Deuda Pública, para convertirla en otra secretaría globalizadora del sistema.

El sector rural fué fortalecido en cuanto se integraron programáticamente, la administración de los insumos, el riego y la tenencia de la tierra y las funciones antes dispersas en las Secretarías de Agricultura y Ganadería y la de Recursos Hidráulicos, se reunieron en la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, que asumió todas las atribuciones de las funciones menos algunas que se adjudicaron a otras dependencias de la administración pública.

La vivienda, el desarrollo urbano y otras cuestiones conexas, antes asignadas a las Secretarías de Obras Públicas, de Patrimonio Nacional, de Agricultura y Ganadería, de Recursos Hidráulicos, de Salubridad y Asistencia y de la Presidencia se agruparon y dieron contenido a las funciones de la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas.

La nueva Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial se integró con las funciones de la del Patrimonio Nacional y algunas de las relativas de la entonces Secretaría de Industria y Comercio, salvo algunas ya mencionadas. Esta última se integra con las funciones que ya tenía en materia de comercio interno y externo y recibe otras de Hacienda y Crédito Público, así como de Relaciones Exteriores.

El Departamento de Pesca recibió funciones que antes tenía la Secretaría de Industria y Comercio y algunas de Recursos Hidráulicos.

Pero, mucho se ha escrito sobre la estrategia del Estado Mexicano de crear entidades y organismos paraestatales. - Las empresas públicas en México representan, de cualquier manera, un renglón importantísimo en el desarrollo del país. A partir de 1925 el sector paraestatal se ha desarrollado tanto que la posibilidad normativa de coordinación y control -- que se adscribía al Presidente de la República, era ya casi imposible.

En efecto, si en 1930 existían sólo dieciséis entidades de este tipo, en 1940 eran ya setenta y una, en 1950, ciento cincuenta y una, y en 1960, doscientas sesenta y dos, en 1970 casi seiscientas y en 1976 llegaban ya a más de novecientas.

Era pues, imperativo integrar normas orgánicas para regular el establecimiento, funcionamiento y coordinación del universo paraestatal, máxime que más de la mitad del gasto público se canalizaba ya por su conducto. Esto da por resultado la sectorización de esas entidades por sectores administrativos.

De acuerdo con la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Administración Pública Paraestatal se integra con los Organismos Descentralizados, las Empresas de Participación Estatal, las Instituciones Nacionales de Crédito, las Organizaciones Auxiliares Nacionales de Crédito, las Instituciones Nacionales de Seguros y Finanzas y los Fideicomisos, y éstas sólo podrán ser creadas por Acuerdo del Ejecutivo Federal.

Si la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal fué la base de la Reforma del Presidente López Portillo, las leyes y acuerdos simultáneos sirvieron para poner en marcha - los aspectos más significativos de la administración. Entre las acciones, instrumentos y mecanismos de fortalecimiento al federalismo, la Reforma ha propiciado la desconcentración y la descentralización de facultades y recursos para aproximar la capacidad de decisión a los lugares donde los problemas se generan. Para estos efectos se han creado órganos dotados de unidad de mando y responsabilidad sobre las diversas unidades y programas de trabajo que de una misma dependencia o entidad paraestatal operan en cada una de las entidades federativas.

Estas transformaciones han ido obedeciendo a las nuevas estrategias de desarrollo nacional, y ésta a su vez respondiendo a las demandas de la población y a la modificación de las condiciones internas y externas.

"El primero de diciembre de 1982, al asumir su responsabilidad como titular del Poder Ejecutivo Federal, el Presidente de la República Miguel de la Madrid, recibió un país en crisis, siendo el problema económico el que más destaca, y es to no se debe a meras circunstancias temporales, sino a factores de estructura: desequilibrio en las finanzas públicas con un déficit creciente; en las relaciones entre los sectores de la economía y de la sociedad, fundamentalmente la polarización entre la ciudad y el campo; otro factor importante, es el problema demográfico, su mala distribución geográfica, las grandes concentraciones urbanas etcétera, y que como consecuencia esto acarrea el desempleo".<sup>66</sup>

Dada la gravedad del caso, a partir de 1982 y ante la necesidad de contar con la infraestructura jurídico administrativa para apoyar el programa del gobierno, se reforma y adiciona la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y se promulgan una serie de leyes y acuerdos que son la base de la modernización administrativa, que significan principios normativos del desarrollo económico y social; entre éstas destacan: Las reformas en materia económica a la Constitución Política; la Ley de Planeación; las reformas y adiciones a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; la Ley de Obras Públicas etcétera.

Como parte de esa reforma, el artículo 26 de la Constitución determina que el Estado debe integrar un sistema nacional de Planeación Democrática. El Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, fué formulado en el marco de esa reforma y presentado en mayo de 1983, entre cuyos objetivos básicos se encuentran: conservar y fortalecer las instituciones democráticas; vencer la crisis; recuperar la capacidad de crecimiento; iniciar los cambios cualitativos que requiere el país en sus estructuras económicas, políticas y sociales.

66. Loubert Jr. Enrique. "Entrevista Exclusiva con Miguel de la Madrid Hurtado" Excelsior. 1984.

El gobierno de Miguel de la Madrid parte de la consideración de que por mandato Constitucional, el Estado debe intervenir en sectores estratégicos de la economía, aparato productivo y distributivo, y así lo demuestran las reformas y adiciones a los artículos 25, 26 y 28 Constitucionales.

El proceso para 1984 incluyó varios cambios, destacando la implantación del programa de simplificación administrativa, cuya orientación ha consistido en imprimir mayor fluidez y oportunidad a la aplicación del gasto público.

En la simplificación administrativa, se tratan de conjugar los aspectos técnicos con los orgánico-funcionales, para dar mayor racionalidad al proceso de planeación.

Se tomaron medidas para la reestructuración de la Industria paraestatal, como el retiro por parte del Estado de la participación en entidades que se ubicaban en actividades o ramas industriales no definidas como prioritarias o que ya habían cumplido los objetivos para los que fueron creadas; - por lo que se procedió a su venta o liquidación, extinción - en los años de 1983, 1984 y 1985.

Por otra parte, fueron reestructuradas diversas dependencias del Ejecutivo Federal como son: la Secretaría de Comercio, ahora Secretaría de Comercio y Fomento Industrial; - la Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial, ahora denominada Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal, así como la creación de la Secretaría de la Contraloría de la Federación; la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, ahora denominada Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología; y, últimamente la Secretaría de Salubridad y Asistencia, cuyo nombre es ahora Secretaría de Salud. Esta reorganización no fué sólo de carácter nominal como ésta última dependencia, sino también funcional-estructural.

3.- SU CLASIFICACION.- La estructura del gobierno mexicano - presenta un vasto campo de órganos y atribuciones originados en su régimen político republicano, federal y presidencial: un Poder Ejecutivo unipersonal, un Legislativo bicamaral y - uno Judicial; 31 estados, un Distrito Federal. Los Estados - miembros de la Federación, en su régimen interior, también - adoptan la división de poderes

Cada uno de estos órganos del Estado tiene su propia estructura, y todos ellos, en sus respectivas esferas de competencia y a través de su organización específica, deben cumplir los objetivos previstos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Por tanto, la comprensión de la administración pública hace necesario el conocimiento de dichos objetivos y el de los órganos que integran al Estado mexicano, con especial hincapié en el Poder Ejecutivo Federal, por ser quien la tiene a su cargo ese ámbito.

El Poder Ejecutivo Federal, depositado para su ejercicio en la sola persona del Presidente de la República, representante del Gobierno Federal, y Jefe de Estado, actúa, como un órgano político, en la jefatura del gobierno y con el carácter de órgano administrativo, al proveer, en esta esfera específica, a la exacta observancia de las leyes del Congreso.

En su calidad de órgano administrativo, el Presidente de la República es la máxima autoridad y funge, por ello, como jefe supremo de la Administración Pública Federal. La complejidad y diversificación en el desempeño de la función administrativa, exige que el Presidente de la República se auxilie de las Secretarías de Estado, y de Departamentos Administrativos que se establece en una ley que expide el Congreso, y de la Procuraduría General de la República, y de organismos autónomos centrales.

Los titulares de estos órganos están sujetos única y exclusivamente a la Ley, así como a los reglamentos, decretos, acuerdos, órdenes e instrucciones del Presidente de la República, quien los nombra y remueve libremente.

Es importante hacer notar la observación que el maestro Jacinto Faya Viesca hace respecto de que "las dependencias y entidades de la administración no son elementos de constitución orgánica del Ejecutivo Federal, puesto que la Constitución Política del país expresa que el Poder Ejecutivo Federal se deposita en una sola persona que será el Presidente de la República Mexicana, y la administración pública es sólo auxiliar del Ejecutivo Federal, y que por ningún motivo forma parte de él". 67

Las funciones encomendadas a la administración pública federal han ido aumentando, y, en consecuencia, los órganos y organismos destinados a cumplirlas: los primeros -las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos- los determina el Congreso mediante una Ley, mientras que los segundos -los organismos descentralizados, empresas de participación estatal y fideicomisos- los crea el Congreso de la Unión o el propio Ejecutivo Federal. La diferencia entre ambos tipos fundamentales de organización ha llevado a agruparlos bajo dos grandes rubros: administración central y administración descentralizada.

"La organización central de la administración pública -- fue prevista por el Constituyente de 1916-1917, al considerar que para el desempeño de sus labores, el Ejecutivo necesita de órganos de dos tipos para atender los diversos ramos de la Administración, (según la doble función de dicho Poder), el cual ejerce atribuciones políticas y administrativas. De este doble punto de vista resultan dos grupos de órganos, los que ejercen atribuciones meramente políticas o, a la vez políticas y administrativas, y los que administran exclusivamente un servicio. Al grupo de órganos políticos o político-administrativos pertenecen las secretarías de Estado. Al segundo grupo, meramente administrativos, los departamentos".<sup>68</sup>

De tal forma se establecieron los departamentos administrativos como figura distinta de las Secretarías de Estado, en cargándoseles labores fundamentalmente de apoyo administrativo comunes a diversas dependencias.

67. "Administración Pública Federal" ed. Porrúa, S.A., México, 1979. p. 32

68. Cervantes del Río Hugo. "La Administración Pública en México" RAP No. 27. 20 Aniversario. P. 4

El Sector Central, de dependencia inmediata del Ejecutivo, se integra, conforme a la Ley actual, por 18 Secretarías de Estado y un Departamento. Existen, además, 2 Procuradurías cuyos titulares son nombrados y removidos libremente por el Presidente de la República. Estos órganos son los siguientes: Secretaría de Gobernación, Secretaría de Relaciones Exteriores, Secretaría de la Defensa Nacional, Secretaría de Marina, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Secretaría de Programación y Presupuesto, Secretaría de la Contraloría, Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, Secretaría de Energía Minas e Industria Paraestatal, Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, Secretaría de Comunicaciones y Transportes, Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, Secretaría de Educación Pública, Secretaría de Salud, Secretaría del Trabajo y Previsión Social, Secretaría de la Reforma Agraria, Secretaría de Turismo, Secretaría de Pesca, Departamento del Distrito Federal, Procuraduría General de la República.

Los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal, que tienen dependencia mediata del Ejecutivo, se han multiplicado en las últimas décadas, en función de situaciones diversas, entre las cuales destacan:

a) La decisión del Estado de crear organismos para ejercer funciones que hasta el momento no desempeñaba; unos se hicieron necesarios para dotar de estabilidad al sistema económico, como el banco central, llamado Banco de México, que se creó, en principio, para atender la necesidad de contar con un emisor único de moneda; otros por ser indispensables para propiciar un desarrollo económico y social sostenido, y consolidar los programas de la Revolución Mexicana, como los bancos de Crédito Agrícola y Ejidal, la Nacional Financiera y la Compañía Nacional de Subsistencias Populares, entre algunos más.

b) La prestación directa, por el Estado, de servicios públicos considerados de interés nacional, tales son los casos de la Comisión Federal de Electricidad, los Ferrocarriles Nacionales de México y Petróleos Mexicanos.

c) La atención de actividades económicas que no habían sido atendidas adecuadamente por el sector privado, sea por los altos requerimientos de inversión, las bajas tasas de utilidad o el largo plazo para recuperar la inversión, tal es el origen de Altos Hornos de México, Constructora Nacional de Carros de Ferrocarril, Diesel Nacional y Guanos y Fertilizantes, o bien evitar el cierre de empresas en dificultades financieras, con el objeto fundamental de mantener abiertas -- fuentes de trabajo y evitar el desempleo, como ha ocurrido -- con la Sociedad Mexicana de Crédito Industrial, la Siderúrgica Nacional y el Ingenio de San Cristobal.

Por lo general, estos organismos se encuentran regidos por un órgano colegiado, que en algunas ocasiones equivale -- al consejo de administración de una sociedad anónima, como -- en el caso de los Ferrocarriles Nacionales de México, entre otras, también se encomienda dicha función a un mecanismo de coordinación intersecretarial, como el Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad Rural y de la Vivienda Popular, a una comisión mixta de coordinación entre sector público y privado, así ocurre en el caso del Instituto Mexicano del Seguro Social, y existen casos, como el del Instituto -- del Fondo Nacional para la Vivienda de los Trabajadores en -- que la composición del órgano rector se fundamenta en un cogobierno de autoridades y organizaciones de trabajadores y -- de patronos.

Por lo común, del órgano colegiado depende un director, director general o gerente. También aquí es posible encontrar diferencias que se establecen en la ley o decreto que los -- crea. En ocasiones, este funcionario es nombrado por el propio órgano colegiado; en otras lo nombra la dependencia que preside ese consejo, comisión o junta directiva y en otras -- más requiere nombramiento presidencial y acuerda directamente con el titular del Ejecutivo. El caso de la autonomía de -- las universidades plantea una modalidad especial, puesto que en el nombramiento del Rector, solamente interviene la comunidad universitaria, sin participación del Estado.

Los órganos paraestatales poseen un patrimonio constituido con bienes de la Federación, destinado a la prestación de un servicio público o a la realización de otros fines de interés social.

El artículo 10. de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal hace alusión a una clasificación de la Administración Pública en centralizada y paraestatal. Lo que importa distinguir es el hecho que los órganos de la Administración Pública centralizada son muy diferentes en sus modalidades jurídicas y técnicas a los órganos de la Administración Pública descentralizada o paraestatal.

La centralización administrativa consiste en que siempre hay algunos poderes últimos de decisión. Estos poderes, de una serie de poderes inferiores e intermedios para decidir, se encuentran localizados en un número muy reducido de órganos, que son los únicos que pueden dictar resoluciones técnicas, administrativas y legales. La gran complejidad de la Administración Pública no detiene su marcha a pesar de que sean pocos los órganos que puedan decidir en última instancia. Esto es posible porque existen muchos órganos inferiores que preparan el terreno para que los órganos de decisión tomen una resolución definitiva.

La centralización administrativa estructura de tal manera su aparato administrativo, que sólo ciertos funcionarios tienen la facultad de decidir en los asuntos más serios de las finanzas y del personal. A fin de hacer cumplir ciertas determinaciones, el poder del manejo de la fuerza pública se da a esos casos funcionarios, siendo esto un elemento característico de la centralización.

Existe una relación de jerarquía que implica los siguientes poderes de los órganos superiores sobre los inferiores.

"Dichos poderes, que se refieren unos a la persona de los titulares de los órganos jerarquizados, y otros a los actos que realizan, son los siguientes: Poder de nombramiento; Poder de mando; Poder de vigilancia; Poder disciplinario; Poder de revisión y, Poder para la resolución de conflictos de competencia".<sup>69</sup>

---

69. Fraga Gabino "Derecho Administrativo". Ed. Porrúa, S.A., México, 1979, p. 167

En la centralización administrativa, las autoridades superiores tienen poder jurídico, administrativo y técnico. Los órganos superiores asumen el control para imponer determinaciones que impliquen el uso de la fuerza pública.

La centralización de la Administración Pública Federal organiza los órganos que auxilian al Presidente de la República bajo una relación de absoluta dependencia jerárquica en el mando y en la capacidad para resolver la totalidad de los asuntos legales, administrativos y técnicos. La administración centralizada es como una pirámide en la que el Presidente de la República ocupa el vértice y, de allí hacia abajo, los distintos planos o niveles van siendo ocupados por los Secretarios, Subsecretarios, Oficiales Mayores, etcétera.

"La Administración Pública paraestatal, corresponde en la doctrina a una forma jurídica y técnica de organizar a ciertos órganos de la administración centralizada. El hecho que las entidades paraestatales estén organizadas bajo un régimen jurídico distinto al de los órganos centralizados no significa que escapen del control y actúen independientemente".<sup>70</sup>

Estos órganos descentralizados o entidades paraestatales tienen personalidad jurídica y patrimonio propio, además de un alto grado de autonomía técnica y orgánica. Con la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, las entidades paraestatales ingresan a la pirámide de la administración centralizada.

Para el maestro Andrés Serra Rojas, el régimen de la centralización administrativa, la reduce a "a) El régimen de centralización administrativa propiamente dicha. Habrá centralización administrativa cuando los órganos se encuentran en un orden jerárquico dependiente directamente de la Administración Pública que mantiene la unidad de acción indispensable para realizar sus fines. En su organización se crea un poder unitario o central que irradia sobre toda la administración pública federal. b) El régimen de centralización administrati

---

70. Faya Viesca Jacinto. Op. cit. p. 47

va con desconcentración o simplemente, la desconcentración - administrativa, se caracteriza por la existencia de órganos administrativos, que no se desligan del poder central y a quienes se les otorgan ciertas facultades exclusivas para actuar y decidir, pero dentro de límites y responsabilidades precisas, que no los alejan de la propia administración. La competencia que se les confiere no llega a su autonomía"... "En la desconcentración se confieren competencias a un órgano administrativo determinado o se relajan moderadamente los vínculos jerárquicos y de subordinación que lo unen al poder central"... "Los organismos centralizados y desconcentrados no tienen autonomía orgánica, ni autonomía financiera independiente, su situación se liga a la estructura del poder central. Los elementos fundamentales de la descentralización la capacitan para actuar con una relativa autonomía".<sup>71</sup>

"La descentralización administrativa es la técnica de organización jurídica de un ente público, que integra una personalidad a la que se le asigna una limitada competencia territorial o aquella que parcialmente administra asuntos específicos, con determinada autonomía o independencia, y sin dejar de formar parte del Estado, el cual no prescinde de su poder político regulador y de la tutela administrativa".<sup>72</sup>

El poder central conserva en todo momento las facultades de vigilar y controlar a los entes paraestatales. En México, estas facultades de control y vigilancia siempre habían estado reservadas en forma exclusiva al Presidente de la República y, en algunos casos, en campos muy específicos a algunas Secretarías de Estado. Las facultades de vigilancia y control se han ampliado a la totalidad de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos a partir de la expedición de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Como habíamos mencionado en páginas anteriores, la autonomía orgánica es uno de los elementos más esenciales de los entes descentralizados. La política de organización y direc-

71. Ed. Porrúa, S.A., México, 1985, p. 480 y s.

72. Ibid. p. 482

ción de estos órganos debe ser ejercida siempre por autoridades distintas del poder central. En México, los entes paraestatales han quedado sometidos a los centrales en materias básicas, como las relativas a cuestiones de programación, financiamiento, gasto y evaluación; sobre todo, han quedado obligados a coordinar sus políticas descentralizadas a las grandes políticas del sector administrativo del cual forman parte.

El patrimonio de las entidades paraestatales no es un patrimonio distinto al del Estado, sino que forma parte del patrimonio estatal.

Estas dos formas de organización (centralización y descentralización), corresponden a un régimen jurídico enclavado dentro de los órganos que auxilian al Poder Ejecutivo Federal. Es el Estado que actúa en un régimen de legalidad y que desarrolla su actividad en el ámbito de la competencia del Poder Ejecutivo.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal establece que la administración pública paraestatal está compuesta por las siguientes entidades: los organismos descentralizados; las empresas de participación estatal; las instituciones nacionales de crédito, organizaciones auxiliares de crédito e instituciones nacionales de seguros y fianzas; los fideicomisos; las sociedades nacionales de crédito, creadas en agosto de 1983 por decreto presidencial.

Las Empresas de Participación Estatal Mayoritaria serán aquellas que reúnan las siguientes características: que de manera conjunta o independiente, aporten o posean el 50% o más del capital social, ya sean el gobierno federal, el gobierno del Distrito Federal, uno o más organismos descentralizados, otra u otras empresas de participación estatal, una o más instituciones nacionales de crédito u organismos auxiliares nacionales de crédito, una o varias instituciones nacionales de seguros o de fianzas, o uno o más fideicomisos; que en el capital social figuren acciones de serie especial únicamente suscritas por el gobierno federal; y que el gobierno federal tenga exclusivamente la facultad de nombrar a la mayoría de -

los miembros del consejo de administración, junta directiva u órgano de gobierno, así como de vetar los acuerdos de la asamblea general de accionistas, del consejo de administración o cualquier órgano equivalente.

La forma jurídica más frecuente que adquieren las empresas de participación estatal mayoritaria es la de sociedad anónima; no obstante existen otras que se integran como sociedades cooperativas de participación estatal o de responsabilidad limitada.

Las Empresas de Participación Estatal Minoritaria serán aquellas que reúnen las siguientes características: que uno o más organismos descentralizados u otra, u otras empresas de participación estatal mayoritaria posean de manera conjunta o independientemente acciones o partes de capital menores del 50% y hasta el 25%; que la vigilancia de la participación estatal se encargue a un comisario designado por el gobierno federal. Este tipo de empresas usualmente están constituidas como sociedades anónimas u otras formas jurídicas de derecho privado.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal establece que se asimilan a las empresas de participación estatal mayoritaria, las sociedades civiles así como asociaciones civiles en las que la mayoría de los asociados sean una o varias instituciones nacionales de crédito, uno o varios organismos descentralizados u otra u otras empresas de participación estatal posean, conjunta o independientemente, el 50% o más del capital. Por ejemplo el grupo de empresas de NAFINSA, S.A., el grupo financiero SOMEX, S.A.

Los fideicomisos se establecen por acuerdo de la Secretaría de Programación y Presupuesto como fideicomitente único de la administración pública centralizada.

"Las Sociedades Nacionales de Crédito, recientemente -- creadas por decreto y reguladas por la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito, tienen como principales características las siguientes: son creadas por decreto presidencial; tienen personalidad jurídica y patrimonio propios; su capital está representado por certificados de aportación patrimonial y son nominativos; el 66% de su capital está sus-

crito por el gobierno federal y representado por los certificados de serie "A"; el 34% restante de su capital, puede ser suscrito por el propio gobierno Federal; por algunas entidades del sector paraestatal, por los gobiernos de los estados y de los municipios, por los usuarios y por los trabajadores de las mismas sociedades nacionales de crédito, representado por los certificados de serie "B"; solamente el gobierno federal puede adquirir certificados de la serie "B" por más -- del 1% del capital; su capital mínimo lo fija la Secretaría de Hacienda y Crédito Público con base a la situación económica del país o de la región donde se orienta significativamente la prestación de servicios bancarios, así como de los capitales pagados y las reservas de capital".<sup>73</sup>

Las empresas públicas son entidades de la administración pública paraestatal sujetas a control por el Congreso de la Unión y cuyo presupuesto se integra, en su totalidad, a la Ley del Presupuesto de Egresos de la Federación.

De estas entidades, 13 son organismos descentralizados y 14 empresas de participación estatal mayoritaria. Entre los primeros sobresalen Ferronales (Ferrocarriles Nacionales de México), CONASUPO, C.F.E. (Comisión Federal de Electricidad), ISSSTE, IMSS y PEMEX. Como empresas públicas mayoritarias están PIPSA, AEROMEXICO y CLyFC (Compañía de Luz y Fuerza del Centro), AHMSA y FUMOSA (fundidora Monterrey, S.A.).

Ahora bien, para finalizar diremos que las entidades paraestatales en México, al igual que las dependencias de la administración centralizada, son parte del "sector público". En este sentido, la actividad y los fines de las entidades paraestatales se encuentran vinculados a las metas y objetivos del conjunto de la Administración Pública.

---

73. Pichardo Pagaza Ignacio "Introducción a la Administración Pública de México" Libros de texto INAP-CONACYT. pp. 357-358

**CAPITULO II.- LA AUTORIDAD DEL ESTADO**

- 1.- Concepto de autoridad 68**
- 2.- Los Organos del Estado: Auxiliar y Autoridad 72**
- 3.- Características del Organo Autoridad 75**

## CAPITULO SEGUNDO

### LA AUTORIDAD DEL ESTADO

1.- CONCEPTO DE AUTORIDAD.- Es evidente que el Estado es una obra artificial de la sociedad, parte importante de la misma, construida para su servicio y para el hombre, va unido a los términos de poder, autoridad, orden, imperio, soberanía, función, atribución. Su idea se invoca y se expresa en varios actos de la vida, desde la constitución hasta las resoluciones judiciales o administrativas; es una unidad soberana organizada de decisión y de acción, en la que convergen elementos formativos como la población y el territorio, con elementos de orden de poder y de gobierno; una dialéctica de ser y deber ser, de acto y de sentido, encarnado en una realidad social.

El concepto de Estado ofrece sentidos diversos y contradictorios en el vocabulario político contemporáneo. En la acepción más general y repetida que viene de etapas anteriores, el Estado aparece como una comunidad política o autoridad, formada por un poder soberano organizado sobre un territorio determinado.

"Ya los griegos llamaban al Estado, "polis", esto es, lo concibieron como sinónimo de ciudad. Lo que para los romanos fue "civitas", "república" o "imperium": la primera con la acepción de comunidad de ciudadanos, la segunda identificada con la cosa común al pueblo, y, la última, con la de poder de mando, con la de autoridad; fué en Italia, en el siglo XV, cuando se empezó a usar la palabra "Estado", para designar a una república, reino o principado, o como se sigue considerando hasta nuestros días, una persona jurídica formada por una comunidad política asentada en un territorio determinado y organizada soberanamente en un gobierno propio, con decisión y acción".<sup>74</sup>

Los fines del Estado constituyen direcciones, metas, propósitos o tendencias de carácter general que se reconocen a éste para su justificación y se consagran en su legislación.

---

74. Polo Bernal Efraín "Manual de Derecho Constitucional" Ed. Porrúa, S.A. México, 1985. p. 101

Para poder llevar a cabo todas esas metas, propósitos o tendencias de carácter general, el Estado requiere de cierta "potestad" legalmente conferida y recibida para ejercer una -función pública, para dictar al efecto resoluciones cuya obediencia es indeclinable bajo la amenaza de una sanción y la -posibilidad legal de su ejecución forzosa en caso necesario".<sup>75</sup>

La palabra "autoridad" proviene del sustantivo latino -"autorictas", "autorictatis" y tiene varias acepciones según el Diccionario de la Lengua Española, Real Academia Española, Madrid, 1970, 19a, ed. p. 145, a saber: a) carácter o representación de una persona por su empleo, mérito o nacimiento; b) potestad, facultad; c) Potestad que en cada pueblo ha estado blecido su constitución para que le rija y gobierne, ya dictando leyes, ya haciéndolas observar, ya administrando justicia; d) Poder que tiene una persona sobre otra que le está subordinada, como el padre sobre los hijos, el tutor sobre el pupilo, el superior sobre los inferiores; e) Persona revestida de algún poder, mando o magistratura; f) Crédito y fé que, por su mérito y fama, se da a una persona o cosa en determinada materia; g) Texto, expresión o conjunto de expresiones de un libro o escrito, que se citan o alegan en apoyo de lo que se dice; h) -- "autoridad de cosa juzgada": se dice de lo que está ejecutoriado.

Por supuesto que no todas, pero, si algunas de las acepciones que anteceden son útiles para caracterizar a la autoridad.

Otros autores como Gabino Fraga consideran que órgano de autoridad es todo aquél que tiene facultades de decisión y ejecución o alguna de ellas por separado; o sea cuando la competencia otorgada a un órgano implica la facultad de realizar actos de naturaleza jurídica que afecten la esfera de los particulares y la de imponer a éstos sus determinaciones... Los órganos de la administración que tienen el carácter de autoridad, -sigue diciendo Gabino Fraga- pueden concentrar en sus facultades las de decisión y las de ejecución; pero también puede suceder que sólo tengan la facultad de decisión y que la ejecución de sus determinaciones se lleve a cabo por otro órgano diferente.

75- De Plina Rafael "Diccionario de Derecho" Ed. Porrúa, S.A., México, 1983. p. 111

Para el Dr. Ignacio Burgoa Orihuela en una primera acepción, la palabra "autoridad" equivale a "poder, potestad o actividad que es susceptible de imponerse a algo, y, referida al Estado, como organización jurídica y política de la sociedad humana, implica el poder con que éste está investido, superior a todos los que en él existan o puedan existir, y que se des- pliega imperativamente en tal forma, que a nada ni a nadie le es dable desobedecerlo o desacatarlo, en una palabra es el po der de imperio emanado de la soberanía, cuyo titular real es el pueblo. El concepto de "autoridad", pues, en atención a este primer sentido, constituye uno de los elementos que integran la naturaleza del Estado, garante de la eficacia y observancia del órden jurídico"... "En el terreno de estricto Derecho Público, por "autoridad" se entiende jurídicamente aquél órgano del Estado, integrante de su gobierno, que desempeña una función específica tendiente a realizar las atribuciones estatales en su nombre. Bajo este aspecto el concepto de "autoridad" ya no implica una determinada potestad, sino que se traduce en un órga no del Estado, constituido por una persona o funcionario o por una entidad moral o cuerpo colegiado, que despliega ciertos ac tos, en ejercicio del poder de imperio, tal como se desprende de la concepción contenida en el artículo 41 Constitucional. - En este sentido, por tanto, podemos aseverar que es el Estado el que crea sus propias autoridades, mediante los diversos ordenamientos legislativos en lo que se consigna su formación, or ganización y funcionamiento, encauzado por las bases y reglas - que el mismo establece normativamente".<sup>76</sup>

El maestro Burgoa, al afirmar que el concepto de autoridad revela la idea de órgano estatal, se está refiriendo a su rasgo general y extrínseco, ya que dentro del régimen jurídico del Estado, existen diversas entidades públicas, diversos cuer pos, que no son autoridades, en el correcto sentido de la pal abra.

El elemento de diferenciación entre las autoridades propiamente dichas, y las que no lo son, o sea, los órganos del Estado, radica en la naturaleza de las funciones que ambos rea lizan.

76. Burgoa Orihuela Ignacio. "El Juicio de Amparo" Ed. Porrúa, S.A., México, 1984, 21a. Edición, p. 187

Así tenemos, pues, que "autoridad es aquél órgano estatal, investido de facultades de decisión o ejecución, cuyo desempeño, conjunto o separado, produce la creación, modificación o la extinción de situaciones generales o especiales, jurídicas, fácticas, dadas dentro del Estado, o su alteración o afectación, todo ello en forma imperativa".<sup>77</sup>

Para que el acto de un órgano del Estado pueda ser considerado como de autoridad, se requiere que se desempeñe a propósito o en relaciones de supra-a-sub-ordinación, o sea, el Estado en ejercicio de sus funciones de imperio desplegadas al través de sus diversas dependencias gubernativas, dirigidas a los particulares -entablándose esta relación entre sujetos colocados en planos diferentes- y además debe reunir las características de unilateralidad, la imperatividad y la coercitividad.

La unilateralidad, se refiere a la concurrencia de la voluntad únicamente por parte del Estado al emitir el acto.

La imperatividad de todo acto de autoridad, consiste en la inexorable obligación por parte del gobernado de acatarlo, o sea, la voluntad del particular se encuentra necesariamente supeditada a la voluntad del Estado externada a través del propio acto.

Y la coercitividad se refiere a la facultad que tiene todo acto de autoridad del Estado para hacerse respetar y ejecutar coactivamente por diferentes medios.

En consecuencia, podríamos entender como autoridad a toda aquella persona revestida de su poder, de una potestad o facultad respecto del dictado de leyes, de la aplicación de las mismas o respecto de la administración de justicia.

---

77. Ibid. p. 190

## 2.- LOS ORGANOS DEL ESTADO: AUXILIAR Y AUTORIDAD.

El Organó del Estado es el conjunto de elementos materia les y personales con estructura jurídica y competencia para reg lar una determinada actividad del Estado; así tenemos que Ór gano del Estado puede considerarse el Congreso de la Unión, o bién, cada una de sus Cámaras, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, un Juzgado de Distrito, una Secretaría de Estado, - una Dirección Jurídica, etcétera.

El Órgano-individuo se visualiza desde el orden de la -- realidad, y es siempre un hombre o varios. El Órgano-institu-- ción, se ve desde el orden de las normas. Así, el Congreso de la Unión es una pluralidad de hombres que lo integran, y desde el punto de vista del Órgano-institución, es, conforme a la -- Constitución, un Órgano en que se deposita el Poder del Estado para crear normas. De esto se desprende que mientras el Órgano-- institución es permanente, el que cambia es el Órgano-individuo que lo encarna.

El Órgano-institución tiene un área de competencia y un - conjunto de atribuciones y facultades. Al repartirse las funcio nes y los Órganos, de conformidad con el principio de división de poderes, y la atribución de una función o parte de ella a un Órgano, produce su competencia, que podría definirse como la -- asignación de su función. El uso del poder fuera de su competen cia provoca su desvío, su exceso o abuso.

"La expresión Órgano del Estado suele emplearse en dos sen tidos: a) simple y concreto, designando solamente los distintos individuos que desarrollan de hecho la voluntad del Estado; b) con alcance amplio y abstracto, indicando los diversos oficios estatales, las diferentes instituciones que reducen a unidad nu merosos y variados elementos; es decir, no sólo personales, si no también materiales y jurídicos, considerados estos últimos - como atribuciones o competencias".<sup>78</sup>

Desde el punto de vista de la división de competencias en tre los Órganos de la Administración, da lugar a la clasificac ión de ellos en razón de la naturaleza de las facultades que - les son atribuidas, así tenemos que pueden separarse en dos ca tegorías; unos que tiene carácter de autoridades y otros que -- tienen el carácter de auxiliares.

78. Biscaretti Di Ruffia "Derecho Constitucional" Ed. Tecnos, Madrid, 1973, p. 197, citado por Polo Bernal Efraín, Op. - cit, p. 288

Respecto de los primeros ya habíamos asentado que se trata de la competencia otorgada a un órgano, y que esto implica la facultad de realizar actos de naturaleza jurídica que afectan la esfera de los particulares y la de imponer a estos sus determinaciones, es decir, cuando el referido órgano está investido de facultad de decisión y ejecución, nos encontramos frente a un órgano de autoridad.

Y estos pueden concentrar en sus facultades las de decisión y las de ejecución; pero también puede suceder que sólo tengan la facultad de decisión y que la ejecución de sus determinaciones se lleve a cabo por otro órgano diferente.

Así, por ejemplo, dentro del régimen municipal existen dos órganos que son fundamentales: el Ayuntamiento y el Presidente Municipal. El ayuntamiento es un órgano de decisión que toma sus resoluciones en la forma establecida por la ley, pero que directamente no las ejecuta. El Presidente Municipal es un órgano de ejecución a quien está encomendado llevar a efecto las decisiones tomadas por el ayuntamiento.

"Cuando las facultades atribuidas a un órgano se reducen a darle competencia para auxiliar a las autoridades y para preparar los elementos necesarios a fin de que éstos puedan tomar sus resoluciones, entonces se tiene el concepto de órganos auxiliares". 79

Gabino Fraga hace una clasificación de los órganos auxiliares atendiendo a sus atribuciones, entre los que encontramos aquellos órganos auxiliares de preparación técnica y material de los asuntos que los órganos de autoridad deben decidir.

"Aquellos órganos consultivos, los cuales pueden ser o bien colegiados o bien unitarios. Entre los órganos de consulta pueden existir diversos grados, según la necesidad legal de oírlos y la obligación que haya de seguir las opiniones que emitan. -- Así, puede suceder que las autoridades tengan una facultad discrecional para solicitar la opinión de esos órganos de consulta. En tal caso las funciones de éstos son simplemente facultativas. También puede ocurrir que la ley imponga a las autoridades la obligación de oír previamente al órgano de consulta. En tal caso las funciones de éstos son simplemente facultativas. También

---

79. Fraga Gabino "Derecho Administrativo" Ed. Porrúa, México, 1979. p. 126

puede ocurrir que la ley imponga a las autoridades la obligación de oír previamente al órgano de consulta pero sin que la opinión de éste oblique a la autoridad. Por último, se puede presentar el caso de que la autoridad esté obligada a seguir el parecer del órgano consultivo. Propiamente, aquí se encuentra ya un órgano que no es simplemente consultivo, sino que en realidad se trata de un órgano de decisión que colabora con la autoridad para el ejercicio de sus funciones". 80

A diferencia de los órganos autoritarios, los llamados auxiliares carecen de las facultades de decisión y ejecución y de la potestad de imponer sus determinaciones, pues su actividad estriba en coadyuvar, en diversa y variada forma, con las autoridades, bien sea preparando técnicamente el negocio que ante ellas se ventila, proporcionándoles su consulta, o bien prestándoles una colaboración general, que no en todos los casos es -- obligatoria.

El maestro Ignacio Burgoa, cita a don Andrés Serra Rojas, quien dice que "los órganos auxiliares se concretan a preparar las determinaciones administrativas, sin que puedan tomar ninguna determinación, salvo los casos en que la ley estima, en forma transitoria y ocasional, que un órgano auxiliar tome una providencia de carácter provisional". 81

Efraín Polo Bernal, por su parte establece que "los órganos auxiliares no toman decisiones ni ejecutan, sino que sólo opinan acerca de asuntos que se someten a su consideración, sin que, como ya se dijo, tengan capacidad para decidir y resolver sobre ellos, ni para ejecutar los acuerdos o mandamientos de -- quienes son auxiliares o simples particulares dentro de una relación jurídica determinada". 82

80. Ibid. p. 127

81. Burgoa Orihuela Ignacio Op. cit. p. 188

82. Polo Bernal Efraín. Op. cit. p. 282

3.- CARACTERISTICAS DEL ORGANO AUTORIDAD.- Ya en el punto anterior habíamos tocado lo referente a los atributos de los actos de autoridad, ahora bien, estas autoridades, o mejor dicho estos órganos de autoridad reúnen las siguientes características, lo que los hace además distintivos de los órganos auxiliares no autoritarios que son a saber:

a) Se trata de un órgano del Estado, representado por una persona o funcionario, o bien por un cuerpo colegiado.

b) La titularidad de facultades de decisión o ejecución - pueden ser realizables de manera conjunta o separada.

c) En el ejercicio de sus facultades sus actos serán re-vestidos por la imperatividad.

d) Esos actos de imperio se traducirán en la creación, modificación o extinción de situaciones generales o especiales, de hecho o de derecho, dentro del régimen estatal, o la alteración o afectación de las mismas.

"Como podemos darnos cuenta, dentro de las características del órgano autoridad resalta el poder que en su acepción general se refiere al Dominio, imperio, facultad y jurisdicción - que se tiene para mandar o para ejecutar una cosa. La capacidad para crear, modificar o destruir un derecho o una obligación u otra fuerza legal". 81

En el Derecho Público Moderno el poder se refiere a la autoridad que tienen los órganos del Estado que forman su gobierno.

El poder es a la vez una fuerza jurídica y una fuerza material. La primera lo encausa y lo justifica, la segunda le permite cumplir y realizar los fines de una comunidad política. Esta fuerza material definitiva es la que permite mantener la supremacía de un poder que manda sobre los demás poderes.

La presencia del Estado la encontramos en todas partes. - Su autoridad se hace sentir bajo diversas formas:

a) En forma de actos administrativos,

b) En forma coactiva para que se cumplan sus mandamientos

c) En forma de asistencia y, de otras manera, pero siempre será a través de ordenaciones o ejecuciones.

El orden jurídico que integra el Estado sin el poder del que se le reviste es inconcebible. Estado y Poder mantienen una relación estrecha, por lo que es difícil, en ocasiones, señalar cuál es aquella parte del Estado que no se manifiesta como poder, o, cuál es el aspecto del poder que no es totalmente regulado por el mismo Estado.

**CAPITULO III.- AUTORIDADES RESPONSABLES EN EL JUICIO DE AMPARO**

- |   |    |
|---|----|
| 1.- Características                       | 77 |
| 2.- Clases de autoridades                 | 79 |
| 3.- Las autoridades de Hecho y de Derecho | 82 |

## CAPITULO TERCERO

### AUTORIDADES RESPONSABLES EN EL JUICIO DE AMPARO.

1.- CARACTERISTICAS.- En la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 103 y en la Ley de Amparo en su primer artículo, establecen en una redacción similar la procedencia del Juicio de Amparo contra leyes o actos de la "autoridad" que viole las garantías individuales; por leyes o actos de la "autoridad" federal que vulnere o restrinjan la soberanía de los Estados; y por leyes o actos de las "autoridades" de éstos que invadan la esfera de la autoridad federal.

Por otra parte, en la misma Ley Reglamentaria de los artículos 103 y 107 Constitucionales, el artículo 11 establece lo que es "autoridad" responsable diciendo que es la que dicta u ordena, ejecuta o trata de ejecutar la ley o el acto reclamado.

Para los efectos del juicio de Amparo, dice Luis Bazdresch, "son autoridades en general, los órganos del poder público, superiores o inferiores, que por la ley que los instituyó están facultados para expedir prevenciones, órdenes o disposiciones, que afectan de alguna manera a los particulares, ya en su conjunto, ya individualmente, así como los órganos encargados de cumplir esas disposiciones o de imponer su cumplimiento a los particulares, ya por sí mismos, ya con la intervención de otro órgano gubernativo; una autoridad determinada reviste la calidad de responsable, cuando alguien le atribuye un acto o una omisión que considera violatorio de sus garantías".<sup>82</sup>

Ya en el Capítulo anterior habíamos determinado el origen etimológico de la palabra autoridad, ahora bien, nos toca establecer el origen de la palabra "responsable", el que proviene del latín "responsum", supino de "respondere", que es un adjetivo que alude al sujeto obligado a responder de alguna cosa o por alguna persona.

<sup>82</sup>. Bazdresch Luis "El Juicio de Amparo, Curso General" Ed. -- Trillas, 4a. Edición, p. 57

Para el Maestro Carlos Arellano García, desde un punto de vista gramatical, la autoridad responsable debe ser "una persona revestida de poder para el dictado de leyes, para la aplicación de las mismas o para administrar justicia y que está obligada a responder de alguna cosa o por alguna persona".<sup>83</sup>

Posteriormente el maestro Arellano García propone un concepto de autoridad responsable que dice así: "La autoridad responsable en el amparo es el órgano estatal, bien federal, local o municipal, a quien el quejoso le atribuye el acto o ley reclamados, presuntamente violatorios de garantías individuales o del sistema de distribución entre Federación y Estados".<sup>84</sup>

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido por jurisprudencia firme el concepto de autoridad responsable: "AUTORIDADES, QUIENES LO SON.- El término "autoridades" para los efectos del amparo, comprende a todas aquellas personas que disponen de la fuerza pública, en virtud de circunstancias ya legales, ya de hecho y que, por lo mismo estén en posibilidad material de obrar como individuos que ejerzan actos públicos, por el hecho de ser pública la fuerza de que disponen".<sup>85</sup>

Como podemos deducir del anterior criterio, la característica primordial de la autoridad responsable, es el de "imperium" que permite que ciertos actos o mandatos tengan que ser forzosamente cumplimentados, ya que la oposición contra dichos actos o mandatos significaría la posibilidad del uso de la fuerza pública, la que está a disposición de las personas denominadas autoridades. Aunada a esta característica podemos señalar a la potestad, o a la soberanía, las cuales, pueden presentarse en la autoridad responsable, no necesariamente tienen que concurrir juntas a la vez.

Por otra parte, el Derecho Italiano considera que toda autoridad debe reunir las siguientes características:

- a) La investidura de poder
- c) Actuar en función de cometidos estatales
- d) Que esos cometidos estén de acuerdo con las funciones estatales que le corresponde conforme a la ley
- e) Disponer de la fuerza pública.

83. Arellano García Carlos "El Juicio de Amparo" Ed. Porrúa, S. A. México 1982, Pág. 468.

84. Ibid. p. 468.

85. Tesis Jurisprudencial No. 53, 1917-1975, Octava Parte. p. 98

2.- CLASES DE AUTORIDADES.- Dentro de las autoridades responsables, el Maestro Carlos Arellano García clasifica algunas importantes como son:

a) Federales, Locales o Municipales. Siendo las autoridades responsables federales, las que integran, centralizada o descentralizadamente, el sistema federal, en alguno de los tres Poderes: Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

Las autoridades responsables locales son aquellas que pertenecen al sistema de organización interno de alguna entidad federativa, de cualquiera de sus tres Poderes: Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

Son autoridades responsables municipales las que pertenecen al sistema de organización interno de alguna entidad municipal, por la realización de actos administrativos o judiciales. Los municipios no pueden emitir leyes, están sujetos a las que emita la Federación o los Estados, a través del Congreso de la Unión o de la Legislatura local, respectivamente.

b) Unitarias o Colegiadas. Las autoridades responsables suelen tener un solo funcionario que encarna al órgano estatal, entonces se trata de autoridades unitarias como puede ser un juez de lo civil.

Otras veces, las autoridades responsables son órganos del Estado que están encarnadas por varios funcionarios que actúan conjuntamente, como puede ser un tribunal superior de justicia de alguna entidad federativa.

c) De Hecho o de Derecho. Las autoridades responsables - investidas de poder estatal con base en la constitución o en la ley, se denominan autoridades de derecho.

Son autoridades responsables de hecho, aquellas que, carecientes de investidura constitucional o legal, forman parte del aparato estatal, bien federal, local o municipal y realizan una conducta que afecta al particular, que es impugnado en el amparo.

d) Ordenadoras o Ejecutoras. La autoridad responsable que dicta la ley reclamada en el amparo, es una autoridad que ha dictado el acto de autoridad reclamado en el amparo. Se trata de una autoridad decisora u ordenadora.

A su vez, la autoridad responsable que dicta una orden o un mandato, que toma una decisión basada o no en la constitución o la ley, es una autoridad ordenadora.

La autoridad responsable que se encarga de dar cumplimiento a un mandato, o una orden de una autoridad ordenadora, es ejecutora.

Lo que se podría concluir que, autoridad ordenadora es la que dicta u ordena y autoridad ejecutora es la que ejecuta o trata de ejecutar.

e) Centralizada o Descentralizada. La Administración Pública puede estructurarse centralizada o descentralizada.

La estructura centralizada se caracteriza por una organización del Poder Ejecutivo, ya sea en la Federación o de una entidad federativa, en la que se pertenece directamente a ese Poder Ejecutivo, a través de vínculos jerárquicos que le dan unidad a ese Poder, en que sus integrantes se constituyen por nombramiento, son sujetos al mando, de sanción, de solución de controversias competenciales, de vigilancia, etcétera. Si reclamamos un acto de la Secretaría de Hacienda hacemos una reclamación dirigida a una autoridad responsable centralizada, dado que forma parte del Poder Ejecutivo Centralizado por darse los diversos vínculos jerárquicos mencionados.

En la organización descentralizada del poder público se relajan alguno o algunos de los mencionados vínculos de jerarquía pero, el organismo descentralizado forma parte del Poder Ejecutivo, cuando tiene la potestad imponible sobre los gobernados, sin requerir el apoyo indispensable de un órgano centralizado, es decir, que se debe considerar como autoridad, y en contra de sus actos procede el juicio de amparo.

Si un órgano, como un Departamento Jurídico de una Secretaría de Estado, forma parte de la administración pública centralizada, no goza de potestad, de imperio, de soberanía, imponibles sobre los gobernados, no es autoridad, pero, si la ley les otorgara capacidad para decidir y resolver sobre asuntos que se sometan a su consideración, y ejecutar los acuerdos y mandamientos de los titulares de las secretarías, si sería autoridad y sus actos serían objeto de los medios de impugnación,

incluso el juicio de garantías. De tal manera, podríamos interpretar a "contrario sensu" la tesis jurisprudencial número 372 (Quinta Epoca), página 620, Volumen 2a Sala Tercera Parte, Apén dice 1917-1975; anterior Apéndice 1917-1965, Jurisprudencia 65, Página 83; en el Apéndice de fallos 1917-1954, Jurisprudencia - 340, página 647, que dice de la siguiente manera:

"DEPARTAMENTOS JURIDICOS DE LAS SECRETARIAS DE ESTADO, NO SON AUTORIDADES.- Los Departamentos Jurídicos de las Secretarías de Estado, no son autoridades que puedan ser enjuiciadas en el amparo, pues son órganos de consulta, sin más función que la de opinar acerca de los asuntos que se sometan a su consideración, sin que, por tanto, tengan capacidad para decidir y resolver sobre ellos, ni para ejecutar los acuerdos o mandamientos de los titulares de dichas Secretarías".

La impugnabilidad de los actos de autoridades responsables centralizadas o descentralizadas, a través del juicio de amparo, depende de que ese órgano, centralizado o descentralizado, actúe con potestad, con imperio, con soberanía, respecto de los gobernados, afectándolos en su esfera jurídica en forma directa y personal. "Habrá imperio, potestad o soberanía en el órgano estatal centralizado o descentralizado, cuando la voluntad de éste se imponga a los gobernados, sin darle relevancia al posible consentimiento de los gobernados".<sup>86</sup>

3.- AUTORIDADES DE HECHO Y DE DERECHO.- Ya en el anterior apartado teníamos que dentro de las diversas clases de autoridades habíamos señalado a las autoridades de hecho y de derecho, señalando que las autoridades de hecho o de "facto" son aquellas que carecen de investidura constitucional o legal, más sin embargo forman parte del aparato estatal, ya sea Federal, Local o Municipal; y que las autoridades de derecho o de "iure" eran aquellas que se encontraban investidas del poder, de acuerdo a la constitución o a la ley.

Sobre este particular tenemos que, se ha formulado la -- doctrina de los funcionarios de hecho o de "facto".

En el Derecho Internacional es donde ha tenido su origen el problema de los funcionarios de "facto", el reconocimiento por un Estado, del gobierno de otro nacido no de acuerdo con - las leyes sino de un movimiento revolucionario, y la capacidad de un gobierno de hecho para responsabilizar a un Estado frente a otros, constituyen problemas que ocurren a menudo en la - vida internacional.

Para algunos autores desde el punto de vista de otro Gobierno, un Gobierno es considerado como de "iure", cuando se - le ha reconocido en forma completa y, presumiblemente permanente, como la organización calificada para hablar y actuar por - el territorio y por el pueblo sobre los cuales ostenta jurisdicción, y especialmente cuando un individuo en particular es reconocido como el Jefe de ese Gobierno, como el reconocimiento de los Estados Unidos al gobierno de Venustiano Carranza, afirmando que oficialmente fue considerado como un reconocimiento de gobierno de "facto" el 19 de octubre de 1915, y como reconocimiento de gobierno de "jure" cuando Carranza fue reconocido como Presidente, el 31 de agosto de 1917.

También el derecho constitucional se interesa por el problema de los gobiernos de hecho, dada la constante necesidad de calificar a la luz de los principios constitucionales la legalidad de un gobierno surgido en forma diversa de la regulada por la Constitución Política del país, y también la posibilidad de examinar la validez de los actos de los funcionarios de ese gobierno frente a los derechos del individuo garantizados por la Constitución.

"De acuerdo a la doctrina norteamericana, el funcionario de hecho existe en los cuatro casos siguientes: a) cuando sin nombramiento ni elección conocidos, un individuo desempeña un puesto público bajo tales circunstancias de reputación o aquiescencia que inducen al público a considerarlo como funcionario legítimo; b) cuando la elección o el nombramiento, han existido y son válidos, pero el funcionario ha dejado de cumplir un requisito o condición legal; c) cuando ha habido elección o -- nombramiento, pero el funcionario es inelegible, o falta competencia al órgano que lo nombró o eligió o hubo irregularidad o defecto en el ejercicio de la competencia, y esas circunstancias son desconocidas por el público y d) cuando el nombramiento o elección se han hecho de acuerdo con una ley que más tarde es declarada inconstitucional".<sup>87</sup>

El Maestro Fraga cita la clasificación de Gastón Jése, sobre las situaciones que pueden presentarse con motivo del ejercicio de un cargo público:

"I. El funcionario de derecho, que es el que goza de una investidura regular, porque su designación o elección se ha -- efectuado cumpliéndose con todos los requisitos que las leyes establecen".

"II. El funcionario de hecho, que es el que tiene una investidura, pero que ésta es irregular y además, aparentemente, da la impresión de un funcionario legalmente designado".

"III. El usurpador, que es el que carece de investidura o es tan burda la que tiene que no puede normalmente dar la impresión que da el funcionario de hecho".

"Afirma Jése que para distinguir al funcionario de hecho y al usurpador de cargo es preciso ocurrir al carácter plausible o no de la investidura: "hay funcionario de hecho si la investidura es plausible, usurpador de funciones si la investidura no es plausible".<sup>88</sup>

"Y más adelante agrega: Para que la investidura sea plausible, es preciso que la función sea ocupada pública y pacíficamente, pues si ella está ya ocupada pacíficamente por otro individuo que es o que pasa por ser el funcionario de derecho, el

87. Fraga Gabino. Op. cit. p. 161

88. Ibid. p. 161

público está necesariamente advertido de que la regularidad de la investidura invocada por el nuevo ocupante, en contra de la situación pacífica existente, es dudosa. El que sin título regular asume una función ya ocupada pacíficamente, es un usurpador".<sup>89</sup>

Como podemos advertir, estas doctrinas no marcan una diferencia de un funcionario o autoridad de hecho, con su ilegitimidad; una autoridad de hecho será siempre ilegítima e incompetente, más no toda autoridad ilegítima será de "facto" e incompetente.

Para hacer más comprensible este punto diremos que un acto de nombramiento o de elección del funcionario o empleado público, condicionará para éste, ejerza la atribución de la situación jurídica referida y la posibilidad legal de asumir todas las facultades y obligaciones del cargo para el cual ha sido investido.

En nuestra Carta Fundamental, se establece la forma de obtener la investidura necesaria para ejercer la competencia que a cada uno de los Poderes se atribuye. La competencia concede a la autoridad, al órgano, el derecho y el deber de hacer uso de las facultades que concede la competencia.

Constitucionalmente, la competencia debe estar atribuida expresamente, ésta es la regla, aun cuando hay órbitas de poderes implícitos.

La competencia, es un conjunto de facultades que un órgano puede legítimamente realizar. Como tal, es improrrogable, salvo que la ley lo autorice.

La competencia, dentro del ámbito del derecho constitucional, no puede delegarse, por lo menos su prohibición es tajante en las Constituciones rígidas.

La competencia, pues, condiciona la validez del acto, un acto emitido fuera de la competencia será motivo para que el particular afectado lo impugne y, obtener que quede sin efectos.

Así, habrá órganos competentes y órganos incompetentes, conforme tengan o no facultades constitucionales para desempeñar una función pública.

---

89. Ibid. p. 161

Así tenemos que, los artículos 51 a 60 de la Constitución Federal establecen quiénes son los titulares del Poder Legislativo, en qué forma son electos para el desempeño de su cargo, qué requisitos deben tener para convertirse en titulares y qué organismos están encargados de verificar la regularidad de la elección.

Por cuanto hace al Poder Ejecutivo, los artículos 80 y 82 establecen quién es el titular, en qué forma se elige o se designa y los requisitos que se necesitan para llegar a serlo.

Por último, iguales prescripciones rigen acerca de los titulares del Poder Judicial en los artículos 94 y 101 de la misma Constitución Federal.

Como podemos ver, las funciones correspondientes a cada uno de los Poderes que constitucionalmente se establecen, solamente pueden ejercitarse por los titulares de esos Poderes y, solamente existen como titulares legítimos, como funcionarios de derecho, cuando se han observado las prescripciones de la Constitución y de la Ley Electoral en su caso, que fijan el procedimiento para la elección o la designación correspondiente. Esta misma situación podemos observar cuando se trata de cargos públicos regulados no por preceptos constitucionales sino por leyes secundarias.

Aunque en estricto rigor, los funcionarios de "facto" o de hecho no pueden actuar válidamente en nombre del Poder Público ya que no se han llenado las condiciones para que adquieren la competencia inherente al cargo, se ha admitido, sin embargo, que tratándose de algunos de esos funcionarios, y los ilegítimos o irregulares haya que reconocer dentro de ciertas limitaciones la validez de sus actos, pues el interés público así lo exige para dar seguridad a las relaciones jurídicas. En efecto, razones de equidad, de necesidad, obligan a considerar que deben sostenerse ciertos actos de aquellos funcionarios, - pues es necesario proteger a las personas que se han visto obligadas a tratar con un funcionario que tiene todas las apariencias de funcionario legítimo y de derecho, y respecto del cual no sería razonable, y sí completamente inusitado, exigir que el público que tiene que acudir ante él le reclame previamente a

su intervención la demostración de que ha llenado todos los requisitos de ley para adquirir la investidura en el cargo que de hecho está desempeñando.

Ahora bien, en lo referente a la legitimidad de las autoridades que imponen a los particulares molestias en sus personas o en sus bienes, diremos que el artículo 16 Constitucional establece "Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento", hay quienes sostienen la cuestión de que si la autoridad es ilegítima, es decir la que no tiene investidura regular, es por tal razón incompetente. "Los sostenedores de la tesis afirmativa argumentaban diciendo, por una parte, que no puede concebirse, que existan autoridades fundadas en contra o fuera de la ley, y que aunque el derecho público admite autoridades de hecho y autoridades de derecho, el régimen constitucional mexicano nunca reconoce las autoridades de hecho y, por el contrario, da derecho al particular para -- exigir que no le gobierne una autoridad de hecho. Por otra parte, afirmaban que faltando la legitimidad de la investidura, no puede adquirirse la competencia que la ley sólo atribuye -- cuando se llenan los requisitos que la misma establece, concluyéndose que donde no hay legitimidad en la autoridad, tiene -- ésta incompetencia de origen y, por lo tanto, es para los efectos del artículo 16, autoridad incompetente".<sup>90</sup>

La tesis anterior fue refutada vigorosamente por Vallarta en los términos siguientes: "negó en primer lugar la facultad de la Corte para revisar la legitimidad de las autoridades del país, porque eso sería constituirla en árbitro de la existencia de los poderes que deben ser independientes de ellos; - que la actitud del Poder Judicial en este particular debe ser la de aceptar y reconocer cuando menos como autoridades de hecho, a las que cada Estado reconoce, para no lastimar la soberanía local, y por lo que hace a la cuestión de fondo, expresó que el artículo 16 no habla de autoridad legítima sino de autoridad competente, y que es torturar su letra y espíritu - llamar a la ilegítimidad incompetencia de origen, pues la le-

---

90. Fraga Gabino. Op. cit. p. 160

gitimidad y la competencia son cosas distintas, como lo demuestrtra el hecho de que una autoridad legítima puede ser incompetente".<sup>91</sup>

El Maestro Vallarta, estableció también que: "El amparo sirve para garantizar al individuo contra las arbitrariedades de la autoridad, aun de "facto" y que sólo tiene un título colorado o putativo".<sup>92</sup>

Así pues, para Ignacio Luis Vallarta se deberían considerar como autoridades responsables para los efectos del amparo, no tan sólo aquellas entidades que están investidas -por su --elección o por su designación- de títulos legítimos, sino también y de una manera especial, las autoridades ilegítimas.

Opinaba el insigne Jurista que en un régimen de derecho, no pueden existir autoridades fuera de la ley, pero resulta indudable que existen entidades que tienen un título "putativo" -como lo llamaba Vallarta- y que, por tanto, actúan como individuos que ejercen actos públicos en virtud de la afectación que pueden hacer en la esfera jurídica de los particulares, --con carácter imperativo.

"Si bien es cierto que no pueden existir autoridades contra la prohibición expresa de la ley, también es indudable que las que tienen competencia para ejercer las funciones públicas de su oficio, mientras ese título no se nulifique por quien corresponda... pero aún, hay más: el amparo, medio eficaz creado por la Constitución para proteger las libertades individuales, no puede encargarse sino de la competencia o incompetencia, fáciles de probarse con la sola presentación de la orden, causa de la molestia y con el texto de la ley que da o niega, a la autoridad de que se trata, la competencia para expedirla".<sup>93</sup>

Así tenemos que la legitimidad o ilegitimidad se refiere a la persona física que integra al órgano autoridad en cuanto se reúnen los requisitos que establece la ley para desempeñar un determinado cargo o función en algún órgano del Estado y, es designado conforme a la ley; y la competencia o incompetencia se refiere al órgano no a la persona, al conjunto de facultades o atribuciones inherentes al órgano que establece la ley.

91. L. Vallarta Ignacio "Votos" Imprenta Francisco Díaz de León 1882, Tomo III p. 106

92. Ibid. p. 260

93. Ibid. p. 286

Todo lo anteriormente expresado podría resumirse de la siguiente manera: primeramente el amparo jamás juzga de la legitimidad de las autoridades, sino de su competencia; segundo, el amparo tiene como finalidad garantizar al individuo el goce de sus libertades individuales, protegerlo contra las arbitrariedades de las autoridades, aun las de "facto"; y tercero, en principio, en un régimen de derecho, no pueden existir autoridades que no deriven su competencia de la ley, pero, es indudable que las entidades que tienen "prima facie" -de hecho- las características de tales y actúan en consecuencia, deben ser consideradas como autoridades y, por tanto, sus actos, cuando afectan los derechos de los particulares, pueden ser enjuiciados a través del juicio de amparo, siempre que implique violación a las garantías individuales.

<b>CAPITULO IV.- LOS ORGANISMOS PUBLICOS DESCENTRALIZADOS</b>	
1.- Nociones	89
2.- Clasificación en la Doctrina Francesa	94
3.- La Descentralización Administrativa	102
4.- Características	107

## CAPITULO CUARTO

### LOS ORGANISMOS PUBLICOS DESCENTRALIZADOS.

1.- NOCIONES.- En su acepción gramatical descentralizar, es -- "transferir a diversas cooperaciones o personas una parte de la autoridad que antes ejercía el Gobierno supremo del Estado". O sea, en otras palabras se descentraliza cuando dichas potestades se distribuyen entre múltiples órganos.

Las organizaciones descentralizadas se caracterizan porque sobre ellas no existe jerarquía del poder central. Y tal parece que nuestra Constitución -dice Delfino Solana Yañez- "no admite esos organismos ya que todas las facultades de administración corresponden al ejecutivo".<sup>94</sup>

En nuestra opinión muy personal, consideramos que la misma Constitución de manera implícita en diversos artículos, establece la base de la existencia de la administración pública paraestatal. Por ejemplo, el artículo 27 establece la propiedad originaria de la nación sobre las tierras y aguas del territorio mexicano, así como el dominio directo de todos los recursos naturales de la plataforma continental y los zócalos submarinos, de las islas, de todos los minerales, los yacimientos de piedras preciosas, de sal de gema y las salinas, los combustibles minerales, sólidos; el petróleo y todos los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos y gaseosos, toda vez que para establecer las reservas nacionales en materia minera, para llevar a cabo en forma exclusiva la explotación del petróleo, carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos; para generar, conducir, transformar, distribuir y abastecer energía eléctrica; para la explotación de minerales radioactivos y combustibles nucleares; para el desarrollo y mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana, y el fomento de la agricultura, -- fueron creadas instituciones como son: Petróleos Mexicanos y el Instituto Mexicano del Petróleo; Comisión Federal de Electricidad y sus filiales; Instituto Nacional de Investigaciones Nu--

94. Solana Yañez Delfino. "La Administración Pública en México" RAP No. 12, Julio, Agosto, Septiembre 1959.

cleares, Uranio Mexicano (URAMEX), etcétera; CONASUPO, Productora de Semillas, Comisiones del Maíz y otras.

Por otro lado el artículo 28 Constitucional, prohíbe la existencia de monopolios y estancos de clase alguna y la aplicación del castigo a quienes concentren y acaparen los artículos de consumo necesario con el objeto de elevar los precios.

Los artículos 28 y 73 fracciones X y XXV de la misma Carta Suprema, indican la necesidad de crear un banco único de emisión y las instituciones educativas, de salubridad y asistencia, culturales y de investigación que puede establecer, organizar y sostener el Congreso de la Unión, con lo que se crean Conacyt, Consejo Nacional de Fomento Educativo, Hospitales e Institutos Médicos.

Por su parte el artículo 123, en su inciso f) fracción X del apartado B, se refiere expresamente al deber del Estado de establecer un fondo habitacional de la vivienda para los trabajadores, disposición que da origen al INFONAVIT, la creación del Instituto Mexicano del Seguro Social y del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores al Servicio del Estado (fracciones A-XXIX y B-XI).

Más aún, la reforma constitucional de 1981 a los artículos 90 y 93, constituyen la base Constitucional explícita que sustenta la creación de las entidades de la Administración Pública Paraestatal.

"Artículo 90.- La administración pública federal será centralizada y paraestatal conforme a la ley orgánica que expida el congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la federación que estarán a cargo de las secretarías de estado y departamentos administrativos y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del ejecutivo federal en su operación". "Las leyes determinarán las relaciones entre las entidades paraestatales y el ejecutivo federal, o entre éstas y las secretarías de estado y departamentos administrativos".

"Artículo 93.- Los secretarios del despacho y los jefes de los departamentos administrativos, luego que esté abierto el período de sesiones ordinarias, darán cuenta al congreso, del estado que guardan sus respectivos ramos". "Cualquiera de las -

cámaras podrá citar a los secretarios de estado y a los jefes de los departamentos administrativos, así como a los directores y administradores de los organismos descentralizados federales o de las empresas de participación estatal mayoritaria, para que informen cuando se discuta una ley o se estudie un negocio concerniente a sus respectivos ramos o actividades".

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, instituye formalmente como auxiliares en las tareas del Ejecutivo Federal a los órganos administrativos de carácter centralizado y paraestatal.

Dentro de la organización paraestatal se encuentran comprendidas las siguientes entidades: los organismos descentralizados; las empresas de participación estatal mayoritaria y minoritaria; las instituciones nacionales de crédito, organizaciones auxiliares de crédito e instituciones nacionales de seguros y fianzas; los fideicomisos; las sociedades nacionales de crédito, creadas en agosto de 1983 por decreto presidencial.

Ahora bien, los organismos descentralizados se caracterizan por ser instituciones creadas por disposición del Congreso de la Unión, o por el Ejecutivo Federal; tienen personalidad jurídica y patrimonio propios; y no guardan relación de jerarquía respecto de los órganos centrales.

Como podemos ver, estas últimas características, si bien dotan a los organismos de autonomía, no impiden que estén sujetos a diversos mecanismos de orientación y control por parte del estado.

"Su patrimonio inicial se integra total o parcialmente con recursos o bienes públicos, mediante asignaciones presupuestales, subsidios o transferencias que les otorga el gobierno federal, su presupuesto anual está constituido fundamentalmente por recursos propios obtenidos en la venta de bienes o servicios para el mercado nacional o extranjero. Algunos organismos y empresas anualmente reciben subsidios o transferencias para que puedan cumplir con los fines

redistributivos del gasto, como ya se explicó. Los remanentes que generan anualmente, por lo general se quedan en el patrimonio de las empresas como capital adicional".<sup>95</sup>

Estas entidades, tienen además un alto grado de autonomía técnica y orgánica.

En la Ley para el Control de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal se señalan el objeto y fines de dichos organismos, indicando que deben ser para la prestación de un servicio público o social; la explotación de bienes o recursos propiedad de la Nación; la investigación científica y tecnológica; o la obtención y aplicación de recursos para fines de asistencia o seguridad social.

Como podemos darnos cuenta, el Estado a través de los organismos descentralizados satisface necesidades colectivas en el caso en que la actividad sea tan general, de tal magnitud o tan desprovista de una compensación adecuada, que no haya empresa privada que pueda interesarse en realizarla. En este caso se encuentran comprendidos todos los organismos cuyo objetivo es la prestación del servicio de defensa nacional, de policía, de crédito (agrícola, de obras públicas), de seguros y fianzas en general, de infraestructura, como son comunicaciones y transportes, servicios portuarios, marítimos y aéreos, de irrigación, protección a indígenas, aprovechamiento de zonas áridas, etcétera.

Los funcionarios, titulares de los órganos descentralizados, son nombrados por el Ejecutivo Federal o a través de los coordinadores de sector, con excepción de las Universidades, según los artículos 52 y 53 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. La actividad de los organismos descentralizados se regula tanto por sus normas de derecho público que los crean, como por otras de diferente rango, incluyendo las de derecho privado.

El Domicilio de los organismos descentralizados es aquel donde tienen su residencia los órganos de decisión y dirección o donde actúa el órgano descentralizado. Sus órganos superiores suelen ser colegiados: Asambleas, Consejos o Juntas.

---

95. Pichardo Pagaza Ignacio. "Introducción a la Administración Pública en México" 2a. Parte Funciones y Especialidades. - Libros de texto INAP-CONACYT, pp. 355,356.

Su representación recae en un Director General, así tenemos en el Instituto Mexicano del Seguro Social, en el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del - Estado, en un Rector como en la Universidad Nacional Autónoma de México; o, en un Gerente General, como en Ferrocarriles Nacionales de México.

2.- CLASIFICACION EN LA DOCTRINA FRANCESA.- La descentralización administrativa tuvo su origen y desarrollo teórico en Francia, a través de la institución que denominaban establecimiento público descentralizado, y que obedecía a la necesidad práctica de atender un servicio público, con personal técnico especializado, con independencia presupuestaria, que diera flexibilidad a las necesidades económicas del servicio y libre de los factores y problemas que impone la burocracia centralizada, ya que, de acuerdo con esas ideas, el personal tenía un estatuto jurídico y personal distinto del de la burocracia.

En Francia se habla de establecimiento público descentralizado cuando se atiende un servicio técnico, con personal experto y con autonomía presupuestaria.

La doctrina Francesa separa a la descentralización, o mejor dicho, ha adoptado tres modalidades diferentes que son: a) Descentralización por región; b) Descentralización por servicio y, c) Descentralización por colaboración.

La descentralización por región consiste en el establecimiento de una organización administrativa destinada a manejar los intereses colectivos que corresponden a la población radicada en una determinada circunscripción territorial.

"Las razones que han conducido a este régimen de descentralización por región consisten fundamentalmente en que se adapta de una manera más efectiva a aspiraciones democráticas, ya que da oportunidad a los interesados de hacer la designación de las autoridades que han de manejar los negocios que les son comunes y, por lo mismo, de ejercer sobre dichas autoridades un control por la vía de la opinión pública, que unida a la posibilidad que tienen todos los vecinos de la circunscripción territorial de llegar a ser electos, constituye una participación del pueblo en los negocios públicos que le afectan".<sup>96</sup>

Además, desde el punto de vista de la Administración, la descentralización por región significa la posibilidad de una gestión más eficaz de los servicios públicos, y, por lo mismo, una realización más adecuada de las atribuciones que al Estado corresponden.

Se han señalado algunos inconvenientes al régimen de des

centralización que fundamentalmente consisten en que dicho régimen debilita al Poder central, disminuye su fuerza y le impide, en un momento dado, atender eficazmente a la satisfacción de las necesidades colectivas, porque no tiene facultad dicho Poder central respecto de las autoridades descentralizadas para ir las adaptando a las necesidades de orden práctico con la misma facilidad que adapta la organización centralizada.

También se señala como uno de los inconvenientes el de que la descentralización administrativa por región coincide con una descentralización política, siendo los mismos los órganos administrativos y los órganos políticos, lo que trae como consecuencia la intervención de factores de esa índole en la Administración, con perjuicio de ésta.

Por último, dándose cabida a factores políticos se ha de mostrado en la práctica que en las organizaciones descentralizadas por región, el personal se nombra dentro de los elementos políticos o que tienen relaciones con ellos, sin preocuparse por la competencia para los cargos, lo cual, naturalmente, trae como resultado un deficiente funcionamiento de los servicios.

La Descentralización por servicio. "El Estado tiene encomendada la satisfacción de necesidades de orden general, que requieren procedimientos técnicos sólo al alcance de funcionarios que tengan una preparación especial".<sup>97</sup>

"Los servicios que, con ese objeto se organizan conviene ponerlos en manos de individuos con preparación técnica que garantice su eficaz funcionamiento, y para evitar un crecimiento anormal del poder del Estado, del que siempre se sienten celosos los particulares. La forma de conseguir ese propósito es dar independencia al servicio y constituirle un patrimonio que sirva de base a su autonomía".<sup>98</sup>

Sería difícil señalar caracteres constantes en las diversas formas que ha adoptado la descentralización por servicio, pues aquí debemos recordar que la descentralización, en realidad constituye una tendencia para hacer participar a los agentes o a los administrados en una medida más o menos amplia en la gestión de sus propios intereses. De tal manera que existen

97. Ibid. p. 212

98. Ibid. p. 212

diversos grados de realización de esa tendencia que naturalmente constituyen un obstáculo para señalar en los diversos organismos descentralizados caracteres uniformes e invariables.

Pero, al mismo tiempo, como se trata de realización de -- atribuciones del Estado, éste no puede prescindir del ejercicio de ciertas facultades respecto de la organización que se establece. No serán esas facultades las que lleva consigo la relación jerárquica propia de la centralización administrativa, pero sí, al menos, las que sean necesarias para garantizar la unidad del Poder Público.

Se han señalado algunos elementos esenciales de la descentralización por servicio: 1) Desde luego la existencia de un -- servicio público de orden técnico; 2) un estatuto legal para -- los funcionarios encargados de dicho servicio; 3) participación de funcionarios técnicos en la dirección del servicio; 4) control del gobierno ejerciendo por medio de la revisión de la legalidad de los actos realizados por el servicio descentralizado, y 5) responsabilidad personal y efectiva de los funcionarios.

Como podemos darnos cuenta, todas esas características difícilmente podrán concurrir a la vez dentro de cada tipo de esa clase de establecimientos.

Existen algunas ventajas al sistema como son: 1. Entregar el manejo de un servicio técnico a quienes tienen la preparación técnica necesaria, se procura satisfacer las necesidades colectivas cuya atención corresponden al Estado. 2. Dar cierta autonomía al servicio técnico, a la vez que descarga al Poder del cumplimiento de serias obligaciones, contribuye a la realización de ideales democráticos, por dejar que los interesados en el servicio intervengan en su manejo, por lo que, al propio -- tiempo y, como antes dijimos, se limita la omnipotencia de los gobernantes. 3. Crear un patrimonio especial al órgano descentralizado, independizándolo del patrimonio general del Estado, es facilitar y atraer liberalidades de los particulares, pues -- saben que ellas irán a servir para el desarrollo del servicio -- descentralizado y no a confundirse con la masa general de los fondos públicos. 4. Como el órgano descentralizado puede llegar a sostenerse con sus propios recursos, es decir, puede industria

lizarse, existe una ventaja evidente para el Estado y para los contribuyentes, pues no será necesario el impuesto como fuente indispensable para sostener dicho servicio.

Ahora bien, contra estas ventajas se han presentado los inconvenientes a que puede dar lugar el sistema, no es válido para detener el movimiento en su favor: 1. Se ha dicho, en primer término, que el organismo descentralizado puede presentar, dada su autonomía, serias resistencias a la realización de las reformas necesarias para irlo adaptando a las necesidades que debe satisfacer. 2. La multiplicación de esos organismos podría originar entre ellos rivalidades, cuyo resultado sería el desorden en la Administración. 3. El organismo descentralizado con presupuesto especial viene a contrariar el principio técnico - fundamental de la unidad del presupuesto del Estado, con las -- consecuencias naturales de incertidumbre y desorden financiero.

En el derecho mexicano se han conocido desde hace mucho - tiempo ciertos organismos en los cuales concurren los elementos que de acuerdo con la teoría moderna del derecho administrativo caracterizan a la administración por servicio, habiendo recibido tales organismos, bajo la influencia de la doctrina francesa, la denominación de establecimientos públicos distintos de los - establecimientos de utilidad pública que son aquellos formados a iniciativa de los particulares.

La Descentralización por colaboración contiene características especiales que la diferencian notablemente de los otros - dos tipos de descentralización.

"La Descentralización por colaboración se origina cuando el Estado va adquiriendo mayor injerencia en la vida privada y cuando, como consecuencia, se le van presentando problemas para cuya resolución se requiere una preparación técnica de que carecen los funcionarios políticos y los empleados administrativos de carrera. Para tal evento, y ante la imposibilidad de crear - en todos los casos necesarios organismos especializados que recargarían considerablemente la tarea y los presupuestos de la - Administración, se impone o autoriza a organizaciones privadas su colaboración, haciéndolas participar en el ejercicio de la - función administrativa".<sup>99</sup>

Por lo tanto, la descentralización por colaboración viene a ser una de las formas del ejercicio privado de las funciones públicas.

En la teoría que se ha formado al respecto se establecen dos elementos: "a) el ejercicio de una función pública, es decir, de una actividad desarrollada en interés del Estado; b) - el ejercicio de dicha actividad en nombre propio de la organización privada".<sup>100</sup>

De lo anterior se advierte la diferencia que separa la descentralización por colaboración de la descentralización por región y de la descentralización por servicio. Estas realizan la actividad pública en nombre y en interés del Estado, ya que por ser éste una persona moral, requiere de personas físicas que expresen su voluntad y, al expresarla, lo hacen como órganos del propio Estado, es decir, a nombre y en interés de éste.

El Maestro Gabino Fraga comenta que pudiera decirse que en la descentralización por región, concretamente referido al municipio, las funciones públicas que a éste se encomiendan, se ejercitan principalmente en aras del mismo municipio, no negando tal circunstancia, pero hace resaltar la situación que - el interés del municipio es al mismo tiempo el interés del Estado, coincidiendo con éste, con la única circunstancia de que se trata de un interés del Estado localizado territorialmente.

De muy variada índole son las instituciones que colaboran con la administración, clasificándose en tres grupos principales atendiendo al elemento de la función administrativa cuyo ejercicio les está encomendado: la función de preparación función de decisión; y función de ejecución.

Así, las Cámaras de Comercio e Industria y las Asociaciones Agrícolas, tienen facultades principalmente de consulta, -- aunque no exclusivamente; las empresas concesionarias, los contratantes en contratos administrativos y los establecimientos incorporados de enseñanza, están colaborando en la ejecución de la función administrativa, y por último, los Comisariados Ejidales establecidos por la legislación agraria, constituyen organismos asociados a las funciones de decisión y ejecución.

Algunas empresas particulares colaboran por descentralización en el ejercicio de la función administrativa, como son los

---

100. Ibid. p. 223

establecimientos particulares de enseñanza primaria, secundaria y normal, cuyos estudios y títulos son reconocidos por el Gobierno; pues tenemos que el artículo 3o. Constitucional proviene que sólo el Estado impartirá educación primaria, secundaria y normal, y que los particulares que deseen impartirla en cualquiera de esos grados, podrán hacerlo, pero sólo mediante una autorización del Poder Público. Así es, pues, que si empresas particulares realizan esos actos, están colaborando con la Administración y descargan a ésta de la tarea que había de corresponderle.

El acto de incorporación es el acto por virtud del cual se otorga la autorización a instituciones particulares para colaborar con el servicio de enseñanza primaria, secundaria y normal, y por consecuencia, para conceder los diplomas, títulos y certificados que extiendan dichas instituciones la misma validez que a los expedidos por las escuelas oficiales.

La incorporación determina la facultad de parte de la Administración Central de ejercer sobre el establecimiento incorporado la vigilancia necesaria para lograr el cumplimiento de los requisitos y condiciones que establecen las normas legales respectivas. El Estado se reserva la facultad de revocar la incorporación y la de retirar el reconocimiento de validez oficial de los estudios hechos en planteles particulares.

El artículo 5o. Constitucional, establece que la ley debe determinar las autoridades que deben expedir títulos para las profesiones que lo exijan conforme a la propia ley, así tenemos que es una facultad de la autoridad expedir títulos, y la enseñanza que precede a la expedición viene a constituir un acto de preparación o de ejecución de la función administrativa, como requisito previo para la obtención del título.

Así pues, se aprecia que las Escuelas Libres Universitarias colaboran con el Estado.

Como podemos darnos cuenta, la colaboración por descentralización llevada a cabo por organizaciones privadas, no lo hacen por iniciativa propia, ni se lleva a cabo libremente sin ninguna intervención del Poder Público.

"Si así fuera, propiamente se produciría, no una simple descentralización, sino una organización especial del Estado -

en la que el Gobierno no sería el Único encargado de realizar las atribuciones del Estado, sino que frente a él, y sin ninguna conexión, existirían otros elementos a quienes estaría encomendada una parte de dichas atribuciones, lo cual contraría fundamentalmente la concepción de la unidad esencial del Estado moderno".<sup>101</sup>

"Así es que, para conservar dicha unidad, el Estado se reserva las facultades necesarias para garantizarla, a saber: la autorización de las instituciones admitidas a colaborar y el ejercicio del control y vigilancia necesarios para mantener la colaboración dentro de los límites legales".<sup>102</sup>

Se puede observar entonces que dentro de la descentralización por colaboración, la autorización del Poder Público constituye un elemento fundamental.

En las instituciones que colaboran por descentralización, destaca en todas ellas el requisito de aprobación, autorización, incorporación o reconocimiento que significa la condición necesaria para que se les considere investidas de las facultades excepcionales que implica su colaboración a la función administrativa. Se advierte que no hasta que la ley determine cuáles instituciones pueden colaborar, sino que, además, es necesario que en cada caso concreto se autorice la colaboración.

El acto de autorización constituye un acto administrativo, puesto que es un acto condición que determina la aplicación de una situación jurídica general creada de antemano, a un caso particular.

El segundo elemento fundamental en la descentralización por colaboración está constituido por la facultad de vigilancia y de control que se reserva la Administración central respecto de las instituciones colaboradoras.

El estado debe ser el árbitro para determinar a quién otorga ciertas funciones públicas, la responsabilidad por el ejercicio de éstas lo obliga a cuidar que las instituciones privadas hagan uso de ellas dentro de los límites legales.

Esa facultad, implica el poder de retirar la autorización, de vigilar la selección del personal y de comprobar de una manera continua el funcionamiento de la institución colabo

---

101. Ibid. p. 229

102. Ibid. p. 229

radora.

"El ejercicio de estos poderes varía según el grado de - importancia de la función autorizada. El mínimo más allá del - cual se pierde toda vinculación con la autoridad, está constituido por el poder de retirar la autorización, poder que constituye propiamente un poder de policía".<sup>103</sup>

3.- LA DESCENTRALIZACION ADMINISTRATIVA.- La descentralización administrativa "es la técnica de organización jurídica de un ente público, que integra una personalidad a la que se le asiga una limitada competencia territorial o aquella que parcialmente administra asuntos específicos, con determinada autonomía o independencia, y sin dejar de formar parte del Estado, el --cual no prescinde de su poder político regulador y de la tutela administrativa".<sup>104</sup>

Es una forma de organización -dice Gabino Fraga- que consiste en "confiar la realización de algunas actividades administrativas a órganos que guardan con la Administración central - una relación que no es la jerarquía".<sup>105</sup>

Por su parte Jorge Olivera Toro apunta "que la descentralización además de ser un principio de organización, constituye un reparto de competencias públicas, integrándose una persona de Derecho Público, con recursos propios y a la cual se le han delegado poderes de decisión, pero sin desligarla totalmente de la orientación gubernamental".<sup>106</sup>

Tal fenómeno resulta obligado ante la amplitud de tareas que se le presentan a la Administración en la hora actual.

La descentralización tiene como finalidad disminuir los efectos derivados de que en un sólo órgano lleve todas las funciones administrativas que le correspondan al Estado. Así, por ejemplo la gestión de los servicios públicos se realiza, entre otras formas, mediante la afectación de un patrimonio, que con estructura administrativa constituye una persona jurídica creada por el sistema de disociación o desmembramiento del Poder Público, se le aparta de los poderes del órgano central. Gráficamente hay un desdoblamiento del propio Estado, por eso se --mantienen, en el orden del funcionamiento de estos organismos, algunos poderes de la jerarquía administrativa centralizada.

La descentralización persigue fundamentalmente, la conveniente distribución de ciertas funciones administrativas, lo --cual se obtiene con un equilibrio adecuado entre la organización centralizada y descentralizada.

104. Serra Rojas Andrés, "Las Formas de Organización Administrativa Federal" RAP. No. 31-32, Ed. INAP. p. 171

105. Fraga Gabino. Op. cit. p. 201

106. Olivera Toro Jorge "Manual de Derecho Administrativo" 3a. Edición, Ed. Porrúa, S.A. México, 1972, p. 301

Diversas consideraciones, en orden a las instituciones, hacen que tradicionalmente se clasifiquen a las entidades descentralizadas en: 1. aquellas que administran intereses colectivos dentro de una circunscripción territorial, con patrimonio propio, personalidad jurídica y funcionarios de elección popular; y 2. las que tienen como finalidad satisfacer necesidades públicas especializadas o técnicas, independientemente del territorio, en el concepto de que en ellas se objetiviza el servicio, con la creación de un ente público, sin que pierda su vinculación estatal, sino que se le da cierta autonomía o libertad de acción, en un campo de asuntos específicos.

Se ha dicho que: "la descentralización administrativa -- causa anemia más o menos grave, en el órgano central; pero si entendemos que ese órgano central no es ni la Nación ni el Estado, sino una simple expresión del poder de éste, concluiremos reconociendo que tal debilitamiento en vez de defecto es ventaja, porque evita el robustecimiento de los gobiernos típicos, absorbentes y secantes. Por ello es recomendable la fórmula popular "centralización política y descentralización administrativa". De esta manera quedará asegurada la unidad y la coherencia institucional del Estado, pero al mismo tiempo, se habrá garantizado el derecho que tienen las circunscripciones territoriales y las entidades descentralizadas de características técnicas, para velar por sus intereses, para progresar y para robustecer por sí solas, sin perjudiciales interferencias políticas del poder central".<sup>107</sup>

En Norteamérica la descentralización se ha resuelto con el "funcionamiento de organismos que atenderán necesidades públicas, con la movilidad propia de una empresa particular, pero bajo la égida del Estado", a efecto de salir de la rigidez estatal, controlar el comercio interestatal y crear grandes empresas. Así se formaron las Comisiones Reguladoras Independientes y las Corporaciones Gubernamentales.

"Con respecto a las Comisiones, la primera agencia que surgió fue la Comisión de los Estados Unidos para el Servicio Civil, en 1883, después la Comisión de Comercio Interestatal en el año de 1887, separándola de la sujeción presidencial, fijando el mandato de cada consejero hasta por siete años, retira-

107. D'avis S. Julio Alberto "Curso de Derecho Administrativo" Bolivia, pp. 265 y 266

bles por votación y sólo removibles por ineficacia, negligencia o delito grave. Posteriormente nacieron la Comisión Federal de Comercio, la de Energía, la Federal de Intercambio, la Federal de Electricidad, la Federal de Comunicaciones, el Consejo Nacional para las Relaciones de Trabajo, etcétera".<sup>108</sup>

Estos organismos son creaciones del legislativo, sin subordinación con los Departamentos de Estado, están sujetos a la revisión de sus decisiones por la Suprema Corte de Justicia y sus miembros son designados por el Presidente, con aprobación del Senado. Por lo que hace a sus decisiones tienen fuerza y obligatoriedad legal.

La independencia de estas entidades, en relación con el Poder Ejecutivo tienen como motivo aislarlas de las presiones políticas que son frecuentes en la administración de los intereses colectivos.

"A sus funciones prouiamente administrativas se unan actividades cuasi-judiciales y cuasi-legislativas, sujetas en -- última instancia a la decisión del Poder Judicial Federal. Con el argumento de que el ejecutivo debe proveer a la ejecución de las leyes y evitar toda interferencia en la unidad de la -- programación nacional, la Corte de los Estados Unidos, ha modificado o suspendido las decisiones de las Comisiones reguladoras, sin embargo, es tan fuerte su intervención en el campo -- económico que ninguna persona tiene el privilegio ilimitado de emprender ciertos negocios como crea conveniente; hay una categoría de ellos afectados al interés público que son rigurosamente regulados como consecuencia de un ejercicio razonable de autoridad gubernativa. (Nebbia vs New York, 1934)".<sup>109</sup>

Las corporaciones gubernativas son órganos de inversión establecidos para la conducción de una empresa particular. Forman el sector económico de propiedad administrativa; calçadas sobre moldes de Derecho privado, están incorporadas al orden federal, con facultades económicas. Combaten precios, disminuyen éstos; son medios de reducción de impuestos y realizadores de la política laborista. Algunas de las corporaciones de importancia son: la Autoridad del Valle de Tennessee, la Corporación de Reconstrucción Financiera, la Autoridad de Suministro Eléctrico, Urbano y Rural. "Generalmente estos órganos asumen la -

108. Ibid. p. 267

109. Ibid. p. 307

forma de personas jurídicas, pero el simple hecho de que -- poderes particulares puedan ejercerse a través de esa forma, no significa que los fines para los cuales se creó la autoridad es tén como consecuencia fuera de la órbita de la regulación guber nativa". 110

Financièrement tienen libertad para desarrollar su capi tal sin supervisión administrativa del presupuesto nacional.

Leonard White divide a las corporaciones en tres grupos:

1. Las que el Gobierno utilizó durante la época de depresión, para facilitar la extensión del crédito a la banca, seguros, - transportes, industrias y corporaciones privadas; 2. Las desti nadas a la realización de actividades de tipo comercial económi co, pudiéndose citar en este grupo al sistema de transporte, -- producción y regulación o distribución de materias primas, cons trucción de obras públicas, construcción de diques, fábricas de energía, etcétera; 3. Las que son instrumento en la resolución de determinados problemas de emergencia (energía atómica, etcé tera).

Entonces tenemos que la descentralización administrativa ha obedecido al cambio que ha tenido la sociedad sobre todo a - partir de la primera mitad del siglo XX, en lo económico, en lo político, en la ciencia, etc, los grandes descubrimientos cientí ficos, pero este avance se encontró ligado a un desequilibrio económico, lo que implicó múltiples apetencias sociales que de berían ser satisfechas con eficacia, creándose una multitud de servicios públicos de gran complejidad.

Ante toda esa situación, el Estado que se caracterizaba - por una actitud del orden Liberalista, absteniendo su interven ción en algunos campos, tuvo que cambiar su postura para conver tirse en un Estado intervencionista, sin suprimir la actividad privada, sino que llenar las lagunas en los ingentes problemas económico-sociales. Ya los organismos del Estado no se dan abas to para poder satisfacer los problemas y necesidades que se sus citan, y ya que el Estado está convertido en un productor e in dustrial, surge su transformación creando organismos y encargán doles la actividad de prestaciones, disfrazando un poco la inter vención Estatal, convirtiendo a los administrados en administra

dores. Así el derecho, es quien les da vida, quien les señala los fines a cumplir; "es el Estado quien les cede migajas de su poder y les da autonomía".<sup>111</sup>

En la descentralización administrativa, es el Estado -- quien reconoce o crea la personalidad jurídica propia de los entes de Derecho Público reconocidos como tales, siendo estas personas jurídicas distintas del Estado, y estos organismos -- descentralizados tienen capacidad para la persecución de determinados fines, distintos de los realizados por la administración central, pero coordinados en la esencia, para la consecución común del bienestar público.

Se dice que en la descentralización administrativa hay una especie de desmembramiento del Poder Público, y según la doctrina, en la descentralización existen las autonomías orgánica y técnica.

La autonomía orgánica existe cuando se asignan prerrogativas propias, ejercidas por autoridades distintas del poder central, que pueden oponer a éste su esfera de competencia, teniendo capacidad para dictar sus propios ordenamientos normativos.

La autonomía técnica se configura cuando se asignan solamente reglas de gestión administrativas y financieras diversas de las aplicadas al organismo central, semejantes a las utilizadas por el sistema empresarial privado.

---

111. Ibid. p. 22

4.- CARACTERISTICAS.- Es importante establecer la diferencia - que existe entre Desconcentración y Descentralización, que semánticamente significan lo mismo, es decir, alejamiento del -- centro, opuesto al centro, es el fenómeno que va del centro a la periferia.

A. Desconcentración

1. Organó inferior subordinado a una Secretaría, Departamento de Estado o a la Presidencia.
2. Puede contar o no con personalidad jurídica.
3. Puede contar o no con patrimonio propio.
4. Posee facultades limitadas.

B. Descentralización

1. Organó que depende indirectamente del Ejecutivo Federal.
2. Tiene invariablemente personalidad jurídica propia.
3. Siempre tiene patrimonio propio.
4. Posee facultades más autónomas.

Existen dos tipos de Descentralización, la Descentralización Política y la Descentralización Administrativa; la primera se relaciona a la estructura misma del Estado y a sus circunstancias histórico-políticas, siendo en México las entidades federativas (Estados de la Federación) y los Municipios.

Miguel Acosta Romero dice que "son estructuras evidentemente político-administrativos que actúan sobre una determinada superficie territorial y en las que, los administrados, pueden intervenir en la elección o designación, de los órganos del gobierno local, a través del ejercicio del voto popular".<sup>112</sup>

De la descentralización administrativa, hemos dado algunas definiciones sostenidas por diversos autores, para el maestro Acosta Romero, cuando se crean organismos con personalidad jurídica propia, mediante disposiciones legislativas, para realizar una actividad que compete al Estado, o es de interés público, es descentralización administrativa.

Para Rafael de Pina, la descentralización política hace referencia a la estructura del Estado, en cuanto afecta a la organización de sus poderes o a la integración de su soberanía; y la descentralización administrativa, hace referencia a la manera de realizar los servicios públicos y a la distribución de -- los órganos encargados de cumplirlos.

112. Acosta Romero Miguel "Teoría General del Derecho Administrativo" Ed. Porrúa, S.A. México, 1979, p. 180.

La descentralización administrativa relaja los vínculos de relación con el poder central y se sitúa fuera del campo de acción de este poder, manteniendo con éste las estrictas relaciones de control.

La descentralización administrativa es una forma de organización que adopta la administración pública, mediante una ley (en el sentido material), para desarrollar: 1) actividades que competen al Estado, 2) de interés general en un momento dado, 3) a través de organismos creados especialmente para ello, y que se encuentran dotados de a) personalidad jurídica, b) patrimonio propio, c) régimen jurídico propio.

Dentro de las características importantes y sobresalientes de la descentralización administrativa, y en especial de los organismos descentralizados son las siguientes: 1) son creados, invariablemente, por un acto legislativo, sea ley del Congreso de la Unión, o bien, decreto del Ejecutivo. 2) tienen régimen jurídico propio. 3) tienen personalidad jurídica propia que les otorga el acto legislativo por el que fueron creados. 4) denominación. 5) la sede de las oficinas y dependencias y ámbito territorial. 6) tienen órganos de dirección, administración y representación. 7) cuentan con patrimonio propio. 8) objeto. 9) finalidad. 10) régimen fiscal.

A continuación, pasamos a explicar cada una de las características apuntadas.

1. Son creados por un acto legislativo. Todos los organismos descentralizados son creados por una ley del Congreso o por un decreto del Ejecutivo, surgiendo su personalidad jurídica, desde el momento en que entra en vigor el acto que los crea.

Sobre este aspecto, es importante resaltar que el artículo 93 párrafo 2o. de la Constitución General de la República, no confiere facultades hacia el Ejecutivo para que pueda crear organismos descentralizados, ya que dicha facultad compete exclusivamente al Congreso de la Unión a través de normas de carácter general, formal y materialmente legislativa.

Pero resulta que con la aparición de la Ley para el Control, por parte del Gobierno Federal, de Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, estableció en su artículo 2o, que además de creación por ley, los organismos des-

centralizados podían ser creados por decreto del Ejecutivo Federal.

Por su parte el artículo 45 de la Ley Organica de la Administración Pública Federal dispone: "Dentro de la Administración pública paraestatal serán considerados como organismos -- descentralizados las instituciones creadas por disposición del Congreso de la Unión o en su caso por el Ejecutivo Federal, -- con personalidad jurídica y patrimonio propio, cualquiera que sea la forma o estructura legal que adopten".

En nuestra opinión, de lo anterior a todas luces resulta inconstitucional la creación de dichos organismos por parte del Ejecutivo Federal, por vía de decreto, (lo que ha sucedido con frecuencia, por lo que llaman muchos autores como "práctica administrativa"), ya que otorgar personalidad jurídica propia, patrimonio y competencia tiene que ser facultad exclusiva del Congreso de la Unión y no del Ejecutivo, pues actuaría al margen de la Constitución.

2. Tienen régimen jurídico propio. Este régimen lo constituye generalmente lo que pudiéramos llamar su ley Orgánica, que bien puede ser una ley del Congreso, o un decreto del Ejecutivo. Todos los organismos descentralizados cuentan con su régimen jurídico propio que les regula su personalidad, su patrimonio, su denominación, su objeto y su actividad.

3. Personalidad jurídica propia. Como antes ya habíamos mencionado, la personalidad jurídica propia de los entes descentralizados, les es dada por el acto creador. Estos organismos son creados por vías de un acuerdo político administrativo y -- por normas de derecho público; antes de su creación no existen elementos personales, ni materiales como sucede con la creación de otras personas jurídicas colectivas, en que un grupo de personas físicas las organiza y les dota del patrimonio; su creación se decide por vía de autoridad, y es después de expedida su ley orgánica, cuando se conjunta el elemento personal, el patrimonio etcétera.

4. Denominación. La denominación es lo que equivale al -- nombre en la persona física, y siempre estará prevista en el acto de creación.

---

El Doctor Miguel Acosta Romero se refiere a la denominación de los organismos descentralizados, como la palabra o conjunto de palabras en el idioma oficial del Estado, que distingue y diferencia al organismo descentralizado de otras instituciones similares, sean federales, locales y municipales e internacionales.

5. La sede de las oficinas y dependencias, y ámbito territorial. La Sede es el lugar, ciudad, calle y número, donde residen los órganos de decisión y dirección. El ámbito territorial se refiere al lugar o lugares donde actúa el organismo descentralizado.

6. Organos de dirección, administración y representación. Sobre éste particular, el Maestro Miguel Acosta Romero, a quien tomamos de guía para desarrollar el punto relativo de este Cuarto Capítulo, los tipifica en Organos Colegiados y Organos Unipersonales.

"a) Un cuerpo colegiado que es el órgano de mayor jerarquía y el que decide sobre los asuntos más importantes de la actividad y la administración del organismo. Este órgano colegiado es constante en la mayoría de las instituciones descentralizadas, aunque en nuestro sistema jurídico no existe unidad en cuanto a la denominación, componentes del cuerpo colegiado, ni tiempo y designación de su encargo, por lo que el número de sus componentes es muy variable y en el se encuentran representados, en primer lugar, los intereses de la Administración Central y, en segundo lugar, en ciertos casos, de los sectores a los que afecta la actividad del organismo. La denominación de este grupo colegiado tampoco es uniforme, aunque en la mayoría de los casos se le denomina Consejo de Administración. En otros organismos se les designa con el nombre de Asamblea General; en otros más se llama Junta de Gobierno; o Junta Directiva. Como podemos apreciar, no existe unidad en cuanto a la denominación, al número de componentes del cuerpo colegiado que rige los destinos de estas instituciones, ni tampoco en cuanto a su designación y tiempo de su encargo".<sup>113</sup>

113. La C.F.E., en los arts. 10 y 11 de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica establece que será regida por una Junta de Gobierno; ASA, art. 4o. del Decreto (D.O. de 12 de junio de 1965); Ferrocarriles Nacionales de México - (art. 50 de su Ley Orgánica de 30 de diciembre de 1948, re formada por decreto publicado el 27 de enero de 1960); PEMEX (art. 4o. de la Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos, publicada en el D.O. de 6 de febrero de 1971).

"b) Inmediatamente después, el órgano de representación unipersonal se encuentra siempre después y en grado jerárquico inmediato, éste tiene las siguientes funciones: I. Cumplir las decisiones y acuerdos del cuerpo colegiado superior; II. Acordar, en algunos casos, con el titular del Poder Ejecutivo y -- cumplir sus decisiones y acuerdos en forma coordinada con los del cuerpo colegiado; III. Representa al organismo en todos los órdenes y tiene facultades de decisión y ejecución respecto de sus subordinados, viene a ser el funcionario ejecutivo del organismo, con todos los poderes jurídicos inherentes".<sup>114</sup>

Como ya habíamos comentado antes, tampoco existe unidad en su denominación, pues así tenemos que en el IMSS; ISSSTE; en Caminos y Puentes Federales de Ingresos, en ASA y en PEMEX, se le denomina Director General; en la UNAM se le llama Rector, y en Ferrocarriles Nacionales de México y en otros organismos, se les califica con el nombre de Gerente General.

Con la excepción de la Universidad Nacional Autónoma de México, cuyo Rector es designado por la Comunidad Universitaria por su autonomía, aunque sigue ligado al Estado por la Ley y por el subsidio económico.

Consideramos que estos funcionarios desempeñan una función de carácter político-administrativo al acudir anualmente a escuchar el informe presidencial, son funcionarios de la Administración Pública por lo siguiente: a) forman parte de la Administración Pública Federal (LOAPF, arts. 1o. párrafo tercero; 3o. fracción I; 9o; 45; 50; 51; 52 y 54). b) Son nombrados y removidos por el Presidente de la República (LOAPF, art. 52); c) Acuerdan y reciben órdenes del Jefe de Estado o, en su caso, de la Secretaría o Departamento de Estado, cabeza de sector. d) Están obligados a planear, coordinar y someter a evaluación su actividad (art. 51. LOAPF). e) Conduciran sus actividades en forma programada y con base en las políticas, prioridades y restricciones que para el logro de los objetivos y metas de los planes de gobierno, establezca directamente el Presidente de la República, o a través de las entidades cabeza de sector (art. 9o. LOAPF) f) Aunque no lo establezca disposición alguna, ciertos organismos informan anualmente al Congreso de la Unión, por ejemplo PEMEX, IMSS, ISSSTE, etcétera. g) Relaciones con el Congreso de la Unión. Las reformas y adiciones al artículo 93, de la Constitu-

ción (el párrafo segundo, reformado por decreto publicado en el D.O. de 6 de diciembre de 1977), establecen un indudable vínculo político con el Congreso de la Unión y sus Cámaras, al obligar a los Directores de organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria, a informar a cualquiera de las Cámaras: I. Cuando se discuta una ley de su ramo; y II. Cuando se trate de un asunto concerniente a su ramo o actividad.

Las Camaras integran comisiones para investigar el funcionamiento de dichos organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria, lo que puede significar un aspecto político de opinión, acerca de su funcionamiento.

Aún cuando la Constitución no prevee la responsabilidad de los funcionarios de la Administración Pública Federal Central y Paraestatal, no deja de tener un matiz político el procedimiento comentado.

De lo anterior debemos concluir que existe una verdadera relación jerárquica entre el Presidente de la República y de los Directores o Gerentes Generales de los Organismos Descentralizados, o sea, que existen los poderes de decisión, nombramiento, mando, revisión, etcétera, por lo cual, el carácter político administrativo de dichos funcionarios, es innegable.

7. Estructura administrativa interna. La estructura administrativa interna de cada organismo descentralizado dependerá de la actividad a la que esté destinado y de las necesidades de división del trabajo, siempre por lo regular hay una serie de órganos inferiores en todos los niveles jerárquicos y también de direcciones y departamentos que trabajan por sectores de actividad.

8. Patrimonio propio. Los organismos descentralizados, como consecuencia de tener personalidad jurídica, cuentan también con patrimonio propio, y este patrimonio se encuentra conformado por el conjunto de bienes materiales y derechos con que cuentan para el cumplimiento de su objeto.

Dentro del patrimonio encontramos que pueden existir bienes que son del dominio público y bienes del dominio directo; dentro de los primeros tenemos aquellos como son los inmuebles que están dentro de su patrimonio y que por disposición de la -

ley se consideran de dominio público (art. 23, fracción VII, - de la Ley General de Bienes Nacionales, D.O. de 30 de enero de 1969); en los segundos encontramos aquellos como son los que integran el subsuelo y la plataforma continental, que forma parte de elementos que tiene a su disposición PEMEX, para cumplir con su objeto; en ambos casos, el régimen de dominio público impone inalienabilidad, por lo que esos bienes se regulan por normas - de Derecho Público.

De igual manera forman parte también del patrimonio de esos organismos, un conjunto de bienes y derechos que están sujetos a un régimen de Derecho Privado y de los que pueden disponer libremente. Puede también estar formado en parte por subsidios o aportaciones temporales o permanentes que les destine la Administración Central.

También los ingresos propios de los organismos, derivados del ejercicio de su actividad, o sea, los que obtiene por los servicios o bienes que presta o produce, pasan a engrosar la masa patrimonial con la que cuenta.

9. Objeto. El objeto de los organismos descentralizados - puede ser muy variable, y en términos generales puede abarcar: a) la realización de actividades que corresponden al Estado; -- b) la prestación de servicios públicos; c) la administración y explotación de determinados bienes del dominio público o privado del Estado; d) la prestación de servicios administrativos; - e) la realización coordinada de actividades federales, estatales, locales y municipales, o con organizaciones internacionales, de actividades de asistencia técnica y desarrollo económico, la producción de servicios o de procesos industriales; f) - la distribución de productos y servicios que se consideran de primera necesidad o que interesa al Estado intervenir en su comercio.

Los organismos descentralizados pueden llevar a cabo una o varias de las ramas que citamos, o bien, de acuerdo a las necesidades sociales enfocar su actuación a otro tipo de actividad que así lo demande la comunidad.

10. Finalidad. La finalidad que busca el Estado con la -- creación de esta clase de instituciones, es procurar siempre la satisfacción del interés general en forma más rápida, idónea y eficaz.

11. Régimen Fiscal. La mayoría de los organismos descentralizados se encuentran exentos del pago de impuestos federales, locales y municipales, y ésto atendiendo a las actividades propias de su objeto. Existen algunos organismos como PEMEX, - que pagan impuesto a la Federación. De forma excepcional sabemos que el propio Estado paga impuestos cuando así lo determina la propia ley.

**CAPITULO V.- EL JUICIO DE AMPARO Y LOS ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS.**

- 1.- El Organismo Descentralizado en el Juicio de Amparo 115**
- 2.- El Amparo contra actos del Organismo Descentralizado 120**

## CAPITULO QUINTO.

### EL JUICIO DE AMPARO Y LOS ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS.

1.- EL ORGANISMO DESCENTRALIZADO EN EL JUICIO DE AMPARO.- Los organismos descentralizados dada la naturaleza tan compleja y el crecimiento desmedido que han tenido en los últimos años, desempeñan un papel muy importante dentro de nuestra sociedad.

Dentro de nuestra institución del juicio de amparo los organismos descentralizados adquieren una importante trascendencia dada sus variadas posiciones que pueden ser parte dentro de dicho juicio constitucional, si se encuentran en los supuestos que establecen las tres primeras fracciones del artículo 5o. de la Ley de Amparo.

"El elemento personal que integra el concepto de "quejoso" está constituido por cualquier gobernado. La idea de gobernado equivale a la del sujeto cuya esfera puede ser materia u objeto de algún acto de autoridad, total o parcialmente".<sup>115</sup>

Pueden ser gobernados o quejosos para los efectos del amparo, es decir susceptibles de ser afectados total o parcialmente por un acto de autoridad, los siguientes: personas físicas (individuos); personas morales de derecho privado (sociedades y asociaciones de diferente especie); de derecho social -- (sindicatos y comunidades agrarias); y organismos descentralizados y personas morales de derecho público, llamadas también personas morales oficiales, cuando se afecte o ataquen sus derechos patrimoniales.

La condición de quejoso que puede tener todo individuo, se deriva de la titularidad que tiene de las garantías individuales consagradas en la Constitución General de la República y dada su condición de "gobernado".

La titularidad de la acción de amparo en favor de las personas morales de derecho privado, es decir, su condición de quejosos en el juicio de amparo, está consignada expresamente en el artículo 8o. de la Ley de Amparo, que establece que podrán solicitar la protección federal mediante sus legítimos representantes.

---

115. Burgoa Orihuela Ignacio "El Juicio de Amparo" p. 332

En cuanto a la procedencia de la acción de amparo en favor de las personas morales de derecho social y de los organismos descentralizados, aquella se deriva del carácter de "gobernados" ante un acto emanado de algún órgano estatal que afecte su esfera jurídica total o parcialmente. A título de gobernados, las personas morales de derecho social y los organismos descentralizados gozan de las garantías individuales que otorga nuestra Carta Magna, pues el concepto de "individuo" -dice el maestro Ignacio Burgoa- que se emplea en su artículo primero, debe jurídicamente identificarse con la idea de "gobernado". Por consiguiente, si dichas personas o los citados organismos resienten en su esfera jurídica un acto de autoridad que estimen violatorios de alguna garantía individual, tienen expedita la acción de amparo para solicitar la protección de la Justicia Federal, es decir, pueden ser quejosos en el juicio constitucional, cumpliendo previamente con el principio de definitividad.

Ahora bien, el carácter de quejosos que pueden tener en el juicio de amparo las personas morales oficiales o personas morales de derecho público, se encuentra previsto expresamente en el artículo 9o. de la propia Ley de Amparo, que establece -que: "las personas morales oficiales podrán ocurrir en demanda de amparo, por conducto de los funcionarios o representantes - que designen las leyes, cuando el acto o la ley que se reclame afecte los intereses patrimoniales de aquellos".

Dentro de las partes del Juicio de Amparo encontramos al Tercero Perjudicado que se encuentra establecido en la fracción III del artículo 5o. de la Ley Reglamentaria de los artículos 103 y 107 constitucionales, mencionando quienes pueden intervenir como terceros perjudicados.

El tercero perjudicado es el sujeto que tiene interés jurídico en la subsistencia del acto reclamado, interés opuesto al agraviado de que no se le conceda la protección federal o bien que se sobresea el juicio.

El Doctor Ignacio Burgoa equipara la posición del tercero perjudicado con el de la autoridad responsable, puesto que ambos sujetos en el proceso de amparo persiguen las mismas finalidades y propugnan idénticas pretensiones, consistentes en

la negativa de la protección federal o en el sobreseimiento del juicio por alguna causa de improcedencia.

Los organismos descentralizados pueden encuadrarse dentro de la hipótesis normativa que establece quienes pueden intervenir con el carácter de terceros perjudicados.

Por último cabe analizar si los organismos descentralizados pueden tener el carácter de autoridades responsables.

Este es uno de los problemas más complejos en la actualidad a que se enfrenta la teoría del Juicio Constitucional mexicano, ya que dicha cuestión ha adquirido aspectos muy importantes en atención al auge que ha tomado la actividad estatal tendiente a la creación de entidades descentralizadas, que no son sino formas jurídicas a través de las cuales el Estado actúa en funciones, desde un punto de vista estricto de Derecho Público, ya sean propios, así como aquellos que no le son exclusivas y, pudiéramos decir, no le son propias, por lo que, al desplegarlas, compete con los particulares en variadas ramas de la vida socio-económica del país.

"Desde que nuestro juicio de amparo fué implantado en la Constitución Yucateca de diciembre de 1840 y a través de los diversos documentos constitucionales que lo crearon como institución federal, tales como el Acta de Reformas de 1847, la Constitución Federal de 1857 y el Código Fundamental de Queretaro, su procedencia se ha enfocado hacia la finalidad de impugnar jurídicamente cualesquiera actos de autoridad violatorios de garantías consagradas al gobernado. En otras palabras, la acción de amparo siempre se ha dirigido en contra de los órganos o autoridades del Estado, sin ser ejercitable en contra de actos que no provengan de ellos. Por consiguiente, han quedado fuera del control del juicio de amparo los llamados "actos de particulares" y los actos que no sean estrictamente de autoridad". 116

Si en un principio la tutela de los derechos constitucionales del gobernado se impartía con exhaustividad y eficacia a través de la procedencia de la acción de amparo contra actos de los órganos del Estado propiamente dichos, la evolución social y económica de México han planteado la necesidad de que se amplíe la órbita de ejercicio de dicha acción contra actos de en-

tidades públicas que no son estrictamente órganos estatales en sentido tradicional y clásico del concepto. Estas entidades públicas, que pueden asumir la forma de organismos descentralizados y de empresas de participación estatal, han adquirido una potencialidad innegable en las diversificadas relaciones que - integran la vida socio-económica del país, le permite imponer unilateralmente sus decisiones a todos aquellos sujetos físicos o morales que requieren de sus servicios que prestan de acuerdo a la finalidad con que fueron creadas.

Como anteriormente hemos analizado que, existen características esenciales cuya concomitancia integran la naturaleza de los órganos centralizados del Poder Ejecutivo, caracteres que resultan opuestos a los orgánicos y funcionales de los organismos descentralizados.

El maestro Ignacio Burgoa aprecia que como en toda entidad moral, en el organismo descentralizado se registran relaciones internas entre sus miembros componentes y relaciones externas frente a sujetos que no pertenezcan a él.

"Las primeras -sigue diciendo el maestro- se regulan por la legislación anterior que se instituya a dicho organismo, que lo estructure o que norme su funcionamiento. Por virtud del -- principio de autonomía que rige las actividades, de un organismo descentralizado, éste se considera como una persona moral -- distinta del Estado, aunque creada por la voluntad estatal, según se dijo. Por tanto, sus órganos componentes en quienes radica la facultad directiva de su actuación, no son órganos del Estado. De ello se infiere que los actos que tales órganos realizan dentro del régimen interno de la entidad descentralizada, - no son actos de autoridad para los efectos del amparo, pues aun que puedan ostentar los caracteres de unilateralidad, imperatividad y coercitividad, no provienen de ningún órgano estatal. - Esta apreciación se robustece si se toma en cuenta que los componentes de un organismo descentralizado, como tales, frente a éste, a sus elementos directivos, o frente a sus demás miembros, no gozan de garantías individuales, o sea, no están colocados - en la situación de gobernados, la que sólo puede darse en las - relaciones de supra a subordinación, cuyo objeto pasivo es cuál

quier órgano del Estado"... "En sus relaciones externas, el organismo descentralizado generalmente se comporta como un particular, es decir, realizando actos de variada índole que carecen en sí mismos de fuerza compulsora. Dichos actos, por ende, no son actos de autoridad y contra ellos obviamente no procede el amparo, en la inteligencia de que, cuando provocan bajo cualquier aspecto la decisión de algún órgano estatal que pueda afectar al gobernado, ésta deberá constituir el acto reclamado en un juicio de garantías en que el organismo descentralizado figure como tercero perjudicado en los casos contemplados por el artículo 5o. fracción III, de la Ley de Amparo".<sup>117</sup>

Así concluye exponiendo el maestro Burgoa, criterio con el cual no comulgamos de manera abierta por las razones que en el siguiente punto vertiremos.

---

117. Ibid. p. 197

2.- EL AMPARO CONTRA ACTOS DEL ORGANISMO DESCENTRALIZADO.- Si la violación de las garantías procede de un particular, el problema tiene una solución relativamente simple, ya que la función específica del Derecho, es la de regir las relaciones entre los individuos que viven en sociedad. Así pues, la violación de una libertad por parte de un particular, provoca o debe provocar la intervención de las autoridades, para aplicar las sanciones previstas en las leyes, quienes tienen como misión el mantenimiento del orden y disponen para ello, de los medios de coacción apropiados. Todos los actos de particulares que desconozcan, o violen una libertad individual, son susceptibles de control por medio de la intervención de las autoridades, tanto de las policíacas o preventivas, como de las jurisdiccionales.

El juicio de amparo no puede promoverse contra actos de particulares sino en contra de las autoridades. Tal y como concibió la institución su creador, don Mariano Otero, por medio del juicio de amparo, se creó un sistema de defensa de los particulares en contra del Estado y se procuró por tanto por medio del juicio constitucional, poner a cubierto a los individuos de las violaciones a sus derechos públicos que pudieran cometer precisamente las autoridades. Se trata, en conclusión, de un sistema de protección de los derechos del hombre en contra de actos de la autoridad.

El problema surge cuando se hace el análisis de la procedencia del Juicio Constitucional contra los actos de los organismos descentralizados.

El carácter de autoridad responsable de una determinada entidad, para los efectos del juicio de garantías, no depende de su naturaleza jurídica, es decir "la fuerza pública de que disponen todas aquellas personas, en virtud de circunstancias, ya legales, ya de hecho, y que, por lo mismo, estén en posibilidad material de obrar como individuos que ejerzan actos públicos, por el hecho de ser pública la fuerza de que disponen", sino de la participación que tenga o pueda tener, con o sin facultades, en la gestación o ejecución de los actos reclamados, y esta cuestión sólo puede dilucidarse con pleno conocimiento de causa en -

la audiencia constitucional, al tener en cuenta los informes justificados y las pruebas que rindan las partes, pues de otra manera se estaría prejuzgando sobre el particular.

En principio, por regla general los organismos descentralizados no tienen el carácter de autoridad para los efectos de la Ley de Amparo, según lo ha sostenido el Poder Judicial Federal, siguiendo las ideas tradicionales, en numerosas ejecutorias, entre las cuales pueden citarse las siguientes:

"TRANSPORTES ELECTRICOS DEL DISTRITO FEDERAL, SERVICIO DE. NO ES AUTORIDAD.- Siendo el servicio de Transportes Eléctricos del Distrito Federal una institución descentralizada, con personalidad jurídica propia, distinta de la del Departamento del Distrito Federal, los actos de su mandatario no pueden ser considerados como de autoridad, por no poderse identificar con los del Estado". (Revisión fiscal 123/67. Central de Fianzas, S.A., 3 de julio de 1967. Unanimidad de 4 votos. Ponente: José Rivera Pérez Campos. Semanario Judicial de la Federación. Sexta Epoca. Volumen CXXI. Página 50)

"COMISION FEDERAL DE ELECTRICIDAD. NO ES AUTORIDAD PARA LOS EFECTOS DEL AMPARO.- La comisión Federal de Electricidad es un organismo público descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propios, corporación pública catalogada dentro de la categoría de persona moral en los términos de la fracción II del artículo 25 del Código Civil para el Distrito Federal, por cuyo carácter particular no puede ser enjuiciada en la vía constitucional de Amparo, instituida esencialmente para combatir actos de autoridad que violen garantías individuales, pues su naturaleza queda fuera del concepto de autoridad, al carecer de los atributos de ésta, por no tener imperio para hacer cumplir sus resoluciones. En consecuencia, no puede ser demandada a través del juicio de amparo, ya que éste sólo procede por actos de autoridad que violen garantías individuales, como lo establece el artículo 10. fracción I, de la ley de la materia". (Amparo en revisión 16/78. Héctor Valdivia Ochón. 15 de mayo de 1978. Unanimidad de Votos. Ponente: Genaro David Gongora Pimentel. Tribunal Colegiado del Quinto Circuito. Informe de 1978, Página 329).

Ahora bien, existen excepciones a la regla general aplicada, como la del organismo descentralizado Instituto Mexicano del Seguro Social, al que la ley le ha otorgado facultades de poder y la jurisprudencia que ha sostenido la Segunda Sala de la Suprema Corte le han dado carácter de autoridad para los efectos del amparo, tratándose del cobro de cuotas obrero patronales, recargos, etcétera; cuya tesis es de los términos siguientes:

"SEGURO SOCIAL, EL INSTITUTO MEXICANO DEL, ES AUTORIDAD.- A partir de la reforma del artículo 135 de la Ley del Seguro Social - que establece la facultad del Instituto Mexicano del Seguro Social para determinar el monto de las aportaciones obrero-patronales que deben cubrirse para atender los servicios que presta, es de estimarse que el propio Instituto actúa como organismo fiscal autónomo y que, por tanto, tiene el carácter de autoridad, para los efectos -- del amparo que contra el se interponga". - (Jurisprudencia número 291, publicada en el Apéndice al Semanario Judicial de la Federación. Tercera Parte. Segunda Sala, Página 492).

El Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, bajo la ponencia del entonces señor Magistrado don Guillermo Guzmán Orozco, dictó una ejecutoria en la cual explicó con detenimiento esa cuestión de interés que ha sido tratada por la Suprema Corte, de la siguiente manera:

"ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS Y PARAESTATALES. FACULTAD ECONOMICA COACTIVA. AUTORIDADES, QUIENES LO SON, PARA LOS EFECTOS DEL AMPARO.- Conforme a la tesis de jurisprudencia visible con el número 54 en la página 115 de la Sexta Parte del Apéndice al Semanario Judicial de la Federación publicado en 1965, autoridades son, para los -- efectos del amparo, todas aquellas personas que de hecho o de derecho "disponen de la fuerza pública". Esta tesis, formada -- con ejecutorias que van del tomo IV al LXX de la Quinta Epoca del Semanario judicial citado, necesita ser afinada en la época actual, en que las funciones del Poder Ejecutivo se han desplazado con complejidad -- creciente a organismos descentralizados y paraestatales. Y se tiene que llegar a la conclusión de que si los particulares no -- pueden por su voluntad unilateral, ni por estipulación respecto de tercero (artículos 1860, 1861, 1868 y relativos del Códig

go Civil aplicable en materia federal), imponer a otros cargos que sean exigibles mediante el uso de la fuerza pública, ni directa ni indirectamente (acudiendo para ello a los tribunales, por ejemplo, uno de los elementos que vienen a caracterizar a las autoridades, para los efectos del amparo) (artículo 103 fracción I, de la Constitución Federal), es el hecho de que con fundamento en alguna disposición legal puedan tomar determinaciones o dictar resoluciones que vengan, en alguna forma cualquiera, a establecer cargas en perjuicio de terceros que puedan ser exigibles mediante el uso directo o indirecto de la fuerza pública (según que dispongan ellas mismas de esa fuerza, o que haya posibilidad de un camino legal para acudir a otras autoridades que dispongan de ella). Y cuando esas cargas sean en alguna manera exigibles mediante el uso de la facultad económico-coactiva, como impuestos, derechos o aprovechamientos (artículo 10, fracción I, del Código Fiscal de la Federación), se estará frente a autoridades facultadas para dictar resoluciones de carácter fiscal". (Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito. Amparo en revisión 794/73. Asarco Mexicana, S.A., lo. de abril de 1974, Unanimidad de Votos. Ponente: Guillermo Guzmán Orozco. Semanario Judicial de la Federación. Séptima Época. Volumen 64. Sexta Parte. Abril de 1974, páginas 65 y 66. Tribunal Colegiado del Octavo Circuito, en la revisión 53/68. Improcedencia Administrativa. Margarita Limón Viuda de Hernández, el 17 de enero de 1969, por Unanimidad de Votos. Se publicó en el Semanario Judicial, Séptima Época, - Volumen 1, Sexta Parte, página 50, bajo el rubro: "Autoridades quienes lo son. Organismos descentralizados. Junta Municipal de Aguas y Saneamiento de Ciudad Juárez, Chihuahua").

Por su parte el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, sostuvo el siguiente criterio en relación con el organismo descentralizado Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra, cuando es considerado como autoridad responsable:

"COMISION PARA LA REGULARIZACION DE LA TENENCIA DE LA TIERRA (CORET); CASO EN QUE SI FUNGE COMO AUTORIDAD.- Cuando Coret recibe el beneficio de la expropiación, con el fin preciso de regularizar la tenencia de la tierra y queda facultada para lotificar y titular predios en favor de los ocupantes y aún de terceros, en realidad es la ejecutora del decreto expopiatorio. --- pues queda facultada para decidir la lotificación, titulación y pago de indemnizaciones. Por ello, funge como autoridad y tiene el carácter de responsable, en el amparo contra el acto hecho consistir en donar, en favor del Departamento del Distrito Federal, el terreno que ocupa el quejoso, dentro de lo expropiado". (Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito. Amparo en revisión -- 1808/81. Ismael Silviano Viveros Tinoco. -- 13 de mayo de 1982. Unanimidad de Votos. -- Ponente: Manuel Castro Reyes, Séptima Epoca, Volúmenes 157-162, Sexta Parte, página 45).

De los anteriores criterios podemos observar que hay una extensión hacia los organismos descentralizados y empresas paraestatales, olvidándose del problema que los criterios jurisprudenciales reiteraban una y otra vez, de que las autoridades para los efectos del amparo, debían ser "órganos del Estado" y, los organismos descentralizados -consideran muchos autores- no lo son, por tener personalidad jurídica propia y patrimonio propio, situación que no compartimos.

Pensamos que el argumento de la distinta personalidad y del patrimonio propio, es meramente formal. En efecto, en materia administrativa federal, los órganos del Estado forman la Administración Pública Federal, que conforme a lo dispuesto por el artículo 90 de la Constitución, será Centralizada y Paraestatal. Luego entonces, es parte de la administración pública el sector paraestatal (régimen de descentralización), compuesto por los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria y minoritaria y por los fideicomisos constituidos por la Secretaría de Programación y Presupuesto como fideicomitente único del Gobierno Federal; y, por tanto, los organismos, empresas y fideicomisos son autoridades para los efectos del juicio de amparo.

La personalidad jurídica de las instituciones del sector paraestatal, no pueden utilizarse como instrumento para invocar la improcedencia del juicio de amparo, porque la misma Constitución dispone que los entes paraestatales forman parte de la administración pública, sin importarle que tengan una personalidad jurídica diferente, posiblemente esto se deba a que reconoce la realidad que se encuentra tras la estructura jurídica de la personalidad y quien en verdad maneja esos entes, es el mismo Estado. El órgano de control constitucional debe acudir a la única fuente la ley, para resolver si determinada institución pública es o no autoridad para los efectos del amparo, examinando si con fundamento en alguna disposición legal, esa institución puede tomar determinaciones o dictar resoluciones que vengán a afectar la esfera jurídica del gobernado, ya sea por sí mismas o a través del órgano del Estado, en que pueda hacer exigible mediante el uso directo o indirecto de la fuerza pública.

Actualmente, en nuestra opinión, este criterio que hemos encontrado ya en los más antiguos precedentes estudiados con anterioridad, es el único aceptable para saber cuando nos encontramos frente a una "autoridad para los efectos del amparo".

Los diferentes argumentos para considerar que no es un requisito esencial para el concepto de "autoridad", el que ésta -- forme parte de un órgano del Estado de la administración pública centralizada, sino que también son autoridades los entes de la administración pública paraestatal, cuando la ley les otorga facultades de poder, capaz de afectar la esfera jurídica del gobernado o bien, cuando sus actos pueden ser objeto de ejecución por parte de un órgano autoridad del Estado, sin que sea obstáculo -- su diferente personalidad jurídica respecto del Estado, nos sirven también para objetar la otra idea fundamental de algunos criterios tradicionales, en el sentido de que un ente público es -- "autoridad" para los efectos del amparo, si tiene "imperio" para hacer cumplir sus propias determinaciones.

Sobre este particular, el criterio de la Suprema Corte de Justicia, basado en las ideas del ilustre Vallarta y otros Constitucionalistas, que sostienen que el término "autoridades" para los efectos del amparo, comprende a todas aquellas personas que disponen de la fuerza pública para obrar. Esta circunstancia es

a lo que se llama "imperio" es la potestad o parte de la fuerza pública necesaria para asegurar la ejecución de las decisiones y mandatos de la justicia según el maestro Eduardo Pallares.

Pues bien, el que un ente de la administración pública -- descentralizada tenga o no imperio para hacer cumplir sus determinaciones, es ahora una característica que carece de importancia para determinar, por sí sola, si ese ente es, en caso de tener ese "imperio", autoridad para los efectos del amparo. Un acto de autoridad puede ser también una resolución que afecte a los interesados, resolución que pueda hacerse exigible mediante el uso directo o indirecto de la fuerza pública. No es necesario que el ente disponga por sí mismo de esa fuerza, pues basta que haya alguna posibilidad legal para acudir a otras autoridades que dispongan de ella, con la finalidad de hacer efectiva su resolución, para que debamos considerarlo autoridad. Por ejemplo los fallos pronunciados por el Tribunal Fiscal de la Federación.

El Juez Efraín Polo Bernal en su libro "Manual de Derecho Constitucional", se refiere a un interesante estudio realizado por el Doctor Héctor Fix-Zamudio, sobre el problema de la protección de los derechos humanos, donde plantea la tesis del concepto de "imperio", como característica distintiva de la autoridad y menciona que la Corte (Segunda Sala) dictó una ejecutoria, cuyo sumario se publica en el Informe de 1982, página 117 de la Sección de tesis en materia administrativa, en la que determina que Petróleos Mexicanos no es autoridad para los efectos del amparo, porque carece de imperio para hacer cumplir sus determinaciones. Entonces el Doctor Fix-Zamudio dice: "Con motivo de los principios liberales de la Revolución Francesa, se estableció -- una división entre autoridad e individuo. Sin embargo, esa concepción simplista se encuentra superada... La sociedad contemporánea, explica el Doctor Fix-Zamudio, asume un carácter grupal cada vez más complejo, en el cual el concepto de imperio, que -- distinguía a la autoridad, se ha venido opacando. En los tiempos actuales, los grupos de interés y de presión poseen un poder si no superior al menos similar al de los funcionarios estatales, por lo que pueden afectar a veces con mayor fuerza que las pro--

pias autoridades, la esfera jurídica de los particulares, incluye aquella parte relativa a los derechos fundamentales individuales y sociales de la persona humana consagrados constitucionalmente.... De esta manera, los particulares se encuentran ante una doble amenaza, la de los funcionarios públicos, y la de los organismos profesionales, económicos y políticos y, en general, los llamados grupos de presión, incluyendo a las asociaciones profesionales o económicas, los partidos políticos y los organismos descentralizados y en algunos casos las empresas de participación estatal"... "Resulta indispensable lograr una eficaz tutela jurídica de los propios derechos humanos frente a los grupos sociales intermedios, de igual manera como se han establecido mecanismos de protección de los mismos derechos frente al Estado.... Esto no se ha logrado plenamente en México, concluye el Doctor Fix-Zamudio, pues a pesar de que los citados grupos sociales y organismos públicos descentralizados realizan actividades paralelas a las de las autoridades, y, por lo mismo, no pueden considerarse como provenientes de particulares en sentido estricto, es decir, de individuos privados, por la forma en que pueden imponer actos y resoluciones, la Jurisprudencia mexicana considera que contra los mismos no resulta procedente el juicio de amparo (salvo las excepciones que hemos estudiado)".

El análisis anterior nos demuestra que el concepto tradicional de autoridad, considerado como aquella que se confiere al funcionario estatal para imponer coactivamente sus resoluciones a los particulares, se encuentra completamente superado, ya que el órgano del Estado, puede ser de la administración centralizada o bien de la administración pública paraestatal; y, por que además, el ente paraestatal puede hacer exigible sus resoluciones al particular mediante el uso indirecto de la fuerza pública, pidiéndola a otras autoridades que disponen de esa fuerza.

Resulta incuestionable que los tribunales no pueden formular una tesis general sobre el problema, ante la creciente complejidad de la vida con la creación de asociaciones profesionales o económicas, partidos políticos y, en general, los llamados grupos de interés y de presión, además, considerando también las antiguas ideas rectoras de la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, sobre quién debe considerarse como "au

toridad" para los efectos del amparo; la aplicación de los conceptos: órgano del Estado e imperio, ha dado lugar a que se pronuncien ejecutorias sobre muy diversos casos.

A continuación pasamos a transcribir algunos de los criterios sustentados en infinidad de ocasiones:

"AUTORIDADES. QUIENES LO SON. ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS. JUNTA MUNICIPAL DE AGUAS Y SANEAMIENTO DE CIUDAD JUAREZ CHIHUAHUA.- Se reputa como autoridad a aquel órgano de gobierno del Estado que es susceptible jurídicamente de producir una alteración o extinción en una o varias situaciones, concretas o abstractas, particulares o generales, públicas o privadas, que pueden presentarse dentro del Estado; alteración, creación o extinción que se lleva a cabo imperativamente, bien por una decisión aisladamente considerada, o por la ejecución de esa decisión, o bien por ambas conjunta o separadamente; por autoridad responsable, para los efectos del amparo, se entiende aquel órgano estatal, de hecho o de derecho, investido con facultades de decisión o de ejecución, cuyo ejercicio engendra una creación o una extinción de situaciones, en general, de hecho o jurídicas, con trascendencia, particular y determinada, de una manera imperativa; y cuando la ley que rija a un organismo descentralizado le dé atribuciones constitutivas de actos de autoridad, los que se distinguen por sus características de imperatividad, unilateralidad, y sobre todo de coercitividad, esos organismos descentralizados se reputan como autoridades y los actos que ejecuten pueden ser impugnados mediante el juicio de amparo. En el caso, siendo la Junta Municipal de Aguas y Saneamiento de Ciudad Juárez, Chihuahua, un organismo descentralizado, al que la ley que lo creó le atribuye facultades de obrar como persona jurídica ejecutando actos públicos, que puede disponer de todas las autoridades judiciales, administrativas y municipales para el cumplimiento de su cometido, estando además investido de facultades de decisión, de imperio y de carácter coercitivo, debe ser considerado como autoridad". (Tribunal Colegiado del Octavo Circuito. Séptima Época. Vol. 1o. Sexta Parte. Pág. 50. Revisión 53/68. Improcedencia administrativa. Margarita Limón Vda. de Hernández. -

17 de enero de 1969. Tres votos. Ponente: Carlos Hidalgo Riestra).

"AUTORIDAD. COMISION DEL PAPALOAPAN. - De acuerdo con el artículo 3o. de la ley que la creó, dicha comisión tiene el carácter de autoridad para los efectos de la Ley de Amparo". (Toca 1426/53 2a. Germán E. Uscanga. 12 de mayo de 1954. Ampara en parte. Unanimidad de cuatro votos, en ausencia del ministro Ramírez. Ponente: ministro Mendoza González. Informe de 1954. Segunda Sala, - pág. 29).

En esta ejecutoria, la Sala opinó: "...la recurrente sí tiene las características de "autoridad". En efecto, de acuerdo con la ley que sancionó los acuerdos que crearon la Comisión del Papaloapan, ésta quedó integrada por un Presidente, que es el propio Secretario de Recursos Hidráulicos, un Vocal Ejecutivo, que representará a la Secretaría de Recursos Hidráulicos, y un Vocal-Secretario, que representará a la de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa y a la de Hacienda y Crédito Público. Se trata, pues, de un organismo que representa a diversas Secretarías de Estado y que tendrá, según el artículo tercero "las más amplias facultades para su planeación, proyecto y construcción de todas las obras de defensa de ríos, los de aprovechamiento de riego, desarrollo de energía y las de ingeniería sanitaria, las de vías de comunicación comprendiendo vías de navegación, puertos, carreteras, ferrocarriles, telégrafos y teléfonos y las respectivas a creación y ampliación de centros poblados y tendrá también, dentro de las precripciones legales respectivas, amplias facultades para dictar todas las medidas y disposiciones en materia industrial, agrícola y de colonización en cuanto todo lo anterior se refiera al desarrollo integral de la Cuenca del Papaloapan". Es notorio, entonces, que entre las amplias facultades que la Ley concede a la Comisión se encuentra la de "imperio", que es característica de la "autoridad"; tanto más cuanto que la citada ley no establece que los planes, proyectos, etcétera, del referido organismo requieran la aprobación de alguna autoridad, que, al dar su visto bueno, hiciera suyos los actos de la Comisión, sino que ésta se encuentra investida de los poderes necesarios, como establece el artículo cuarto de la ley . . . . .

relativa "para realizar las actividades que les confieren los - acuerdos que las crearon".

"AUTORIDADES, QUIENES LO SON PARA LOS - EFECTOS DEL AMPARO.- Si del informe justificado que rindieron las autoridades señaladas como responsables, aparece -- que tuvieron intervención en la realización de los actos reclamados, haciendo uso de facultades de imperio, esto basta para que se les considere como autoridades para los efectos del juicio de garantías, ya que el carácter de autoridad responsable no depende de su naturaleza jurídica, sino de la participación que haya tenido, con o sin facultades -- en la gestación o ejecución de los actos reclamados". (Amparo en revisión -- 999/79. Ricardo García Pelayo. 18 de octubre de 1979. Unanimidad de votos. Ponente: Gilberto Liévana Palma. Secretario: José Raymundo Ruiz Villalazo. Informe de 1979, págs. 105 y 106).

"RESOLUCIONES DE AUTORIDAD. Para que el acto reclamado contenga una resolución de autoridad, contra la que proceda el amparo en términos del artículo 10, fracción I, de la Ley de Amparo, basta que en el mismo en alguna forma, directa o indirecta, se finque la existencia de -- alguna obligación a cargo de la parte -- quejosa; o que se establezca una situación que en cualquier forma la afecte -- en sus propiedades o posesiones, o que se declare que la autoridad estima que esa situación existe legalmente. Satisfechas esas condiciones, que en forma -- enunciativa se expresan, no puede decirse que se trata de un simple trámite -- que no afecte los intereses legales de la parte quejosa, en términos del artículo 4o. de la Ley de Amparo". (Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito. Amparo en revisión 561/73. Ingenio Tamazula, S.A. 6 de febrero de 1974. Unanimidad de votos. Ponente: Guillermo Guzmán Orozco. Semanario Judicial de la Federación, -- Séptima Época. Vol. 62, Sexta Parte, -- pág. 71).

"I.S.S.S.T.E., JUNTA DIRECTIVA DEL. - CUANDO ES AUTORIDAD PARA LOS EFECTOS DEL AMPARO Y NO TERCERA PERJUDICADA. - Si la mencionada Junta intervino en la emisión del acto o en su ejecución o cumplimiento y esa actuación tiene el efecto de modificar la situación jurídica que se había creado en favor del quejoso, por lo que está en la posibilidad de obrar como entidad que ejerce actos públicos, tiene el carácter de autoridad para los efectos del juicio de garantías, ya que conforme al artículo 11 de la ley de la materia, es autoridad responsable la que ordena, ejecuta o trata de ejecutar el acto reclamado; por consiguiente, no tiene el carácter de tercera perjudicada". (Amparo en revisión 9/977. - Eduardo Bonifaz Trujillo. 17 de febrero de 1977. Unanimidad de votos. Ponente: Gilberto Liévana Palma. Secretario: José Raymundo Ruiz Villalbazo. Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito. - Informe de 1977. Pág. 206).

"AUTORIDADES PARA LOS EFECTOS DEL AMPARO. LO ES LA COMISION NACIONAL DE INVERSIONES EXTRANJERAS. - Si bien es cierto que, conforme al artículo 12, fracción V, de la Ley para promover la inversión mexicana y regular la inversión extranjera, la citada Comisión -- tiene funciones consultivas, es asimismo verdad que según se infiere de las restantes fracciones del propio precepto, especialmente de la VI, la Comisión tiene el carácter de autoridad para los efectos del juicio de garantías, pues tal fracción faculta al mencionado organismo para establecer los criterios y requisitos con apego a los cuales habrán de aplicarse las disposiciones legales y reglamentarias sobre inversiones extranjeras, y dichos criterios deben ser acatados por los titulares de las diversas dependencias -- del Ejecutivo Federal que integran la misma Comisión". (Amparo en revisión 728/76. Navimex, S.A. de C.V. 17 de marzo de 1977. Unanimidad de votos. - Ponente: Juan Gómez Díaz. Secretario: Eduardo Mendoza Vives. Informe de - - 1977. Segundo Tribunal Colegiado en - Materia Administrativa del Primer Circuito. Pág. 119).

"AUTORIDADES. QUIENES LO SON.- Este Tribunal estima que para los efectos del amparo son actos de autoridad todos aquellos mediante los cuales funcionarios o empleados de organismos estatales o descentralizados pretenden imponer dentro de su actuación oficial, con base en la ley y unilateralmente, obligaciones a los particulares, o modificar las existentes, o limitar sus derechos". (Amparo en revisión 870/80. Helber de México, S.A. 11 de marzo de 1981 Unanimidad de votos. Sostienen la misma tesis: Amparo en revisión 811/80. Sandoz de México, S.A. de C.V. 11 de marzo de 1981. Unanimidad de votos. Amparo en revisión 884/80. Laboratorios Cryopharma, S.A. 18 de marzo de 1981. Unanimidad de votos. Precedentes: Amparo en revisión 201/75. Laboratorios Fustery, S.A. 15 de julio de 1975. Unanimidad de votos. Amparo en revisión 191/80. E.R. Squibb & Sons de México, S.A. de C.V. 9 de abril de 1980. Unanimidad de votos Informe de 1981. Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito. Pág. 29).

"COMISION FEDERAL DE ELECTRICIDAD, NO ES AUTORIDAD PARA LOS EFECTOS DEL AMPARO.- A pesar de que el juez a quo, aparentemente haya considerado a la Comisión Federal de Electricidad como autoridad, eso no le da tal carácter, porque no se satisfacen los elementos que integran el concepto de autoridad, según lo ha interpretado la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la ejecutoria de cuatro de noviembre de mil novecientos sesenta y tres, pronunciada por la Segunda Sala en la revisión número 5088/62; por lo que el amparo interpuesto por los quejosos debe sobrescarse, con fundamento en los artículos lo, fracción I, 73, fracción XVIII y 74, fracciones III y IV de la Ley de Amparo". (Tribunal Colegiado del Quinto Circuito. Amparo directo 81/69. José Copado Rodrigo y coagraviados. 7 de agosto de 1969. Unanimidad de votos. Ponente: Nicéforo Olea Mendoza. Semanario Judicial de la Federación. Séptima Epoca Vol. 8 de agosto de 1969. Primera Parte).

"ACUERDO INICIAL. NO PROCEDE DETERMINAR EL CARACTER DE AUTORIDAD EN EL.- No es correcto que en el auto inicial se les niegue el carácter de autoridad a la Comisión Federal de Electricidad, Compañía de Luz y Fuerza de Centro, S.A., -- Compañía de Luz y Fuerza de Pachuca, S.A., Compañía Mexicana Meridional de -- Fuerza, S.A., Compañía de Luz y Fuerza Eléctrica de Toluca, S.A., pues basta la sola imputación que se les hace en la demanda, para que en esa medida que se les tenga como auxiliares de la autoridad fiscal, y que, por tanto, encuadren en los extremos de lo dispuesto -- por el artículo 11 de la Ley de Amparo; lo anterior, sin perjuicio de lo que -- con mayor acopio de datos se resuelva -- al dictarse la sentencia, puesto que en este estado del juicio no existe una -- causa notoria de improcedencia". (Amparo en revisión 532/84.- Almacenadora, -- S.A.- 23 de agosto de 1984. Unanimidad de votos. Ponente: Adolfo O. Aragón Méndez. Secretario: Isaias Corona Ortíz. -- tesis visible en la página 53 y 54 del Informe de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Tercera Parte, correspondiente al año de 1984).

"AUTORIDADES. QUIENES LO SON. (Como no se puede prejuzgar al admitirse la demanda, ese problema de si tiene o no el indicado carácter debe dilucidarse hasta la audiencia constitucional.) El carácter de autoridad responsable de una determinada entidad, para los efectos -- del juicio de garantías, no depende de su naturaleza jurídica, sino de la participación que tenga o pueda tener, con o sin facultades, en la gestión o ejecución de los actos reclamados y esta -- cuestión sólo puede dilucidarse con pleno conocimiento de causa en la audiencia constitucional, con vista de los informes justificados y de las pruebas -- que rindan las partes, pues de otra manera se estaría prejuzgando sobre el -- particular; en consecuencia, debe admitirse la demanda respecto de tal autoridad, sin perjuicio de que en la citada audiencia se resuelva si tiene o no el indicado carácter". (Queja 76/76. Sociedad Govea Carrillo. 28 de octubre de -- 1976. Unanimidad de votos. Ponente: Gilberto Liévana Palma. Secretario: José -- Raymundo Ruiz Villalbaz. Informe de -- 1976. Segunda Parte, Pág. 172).

El Juez Tercero de Distrito en el Estado de Puebla, con la expedición y promulgación del Decreto de 19 de Diciembre de 1984 publicado en el Diario Oficial de la Federación el 21 de Diciembre del mismo año, mediante el cual se modificaron y derogaron diversas disposiciones del Reglamento de la Distribución de Gas publicado en el Diario Oficial de la Federación el 29 de marzo de 1960, sostuvo el siguiente criterio:

"...no ha lugar a admitir la demanda de garantías que se plantea respecto de los actos reclamados a la empresa paraestatal Petróleos Mexicanos...en virtud de que dichas personas morales no revisten el carácter de autoridades para los efectos del amparo, en virtud de que no dependen de la fuerza pública, legalmente o de hecho para hacer cumplir sus determinaciones y por tanto carecen de imperio para ejecutar sus determinaciones, que es indispensable para la existencia de todo acto de autoridad, tal y como lo establece la jurisprudencia No. 53, visible en la página 98 de la Octava Parte del Último Apéndice al Semanario Judicial de la Federación, publicado bajo el rubro "AUTORIDADES QUIENES LO SON"..."

Ahora bien, dicha consideración resulta errónea de acuerdo a nuestro particular punto de vista, ya que el artículo 24 de dicho decreto establece:

"ARTICULO 24.- Queda prohibido el suministro de gas L.P. para uso de motores de combustión interna y su utilización de éstos. Excepcionalmente podrá autorizarse dicho uso cuando se trate de consumo prioritario estrictamente necesario, previa la conformidad de la Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal y de Petróleos Mexicanos".

Luego entonces, mediante dicho decreto se le confiere a Petróleos Mexicanos el carácter de autoridad, toda vez que se le otorga la facultad de autorizar el suministro de gas L.P. para uso de motores de combustión interna, en unión de la Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal.

A su vez, el artículo 118 del decreto mencionado establece las sanciones aplicables con motivo de la violación a lo dispuesto por el artículo 24, situación que necesariamente nos lleva a la conclusión de que a Petróleos Mexicanos, debió considerársele como autoridad para los efectos del juicio de garantías, tratándose de la autorización y suministro de gas L.P. para uso de mo-

tores de combustión interna, y como consecuencia el Juez debió admitir la demanda de amparo por lo que se refiere a los actos de Petróleos Mexicanos, más aún cuando se faculta a dicha empresa tanto a suspender el suministro de gas L.P. para motores de combustión interna, como también se le faculta para autorizar tal suministro en unión de la Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal.

Otros Jueces de Distrito, como el Licenciado Efraín Polo Bernal, no sólo consideró como autoridad responsable a Petróleos Mexicanos, sino también a muchas de las empresas encargadas del suministro de dicho combustible gas L.P., creándose una situación de mucha polémica por tratarse de empresas particulares; pero esta situación no es el objeto de nuestro estudio, por lo que seguiremos tratando de dilucidar la procedencia del juicio Constitucional contra los actos de organismos públicos descentralizados.

Sin lugar a dudas, en la época actual, las funciones del Poder Ejecutivo se han manifestado, como habíamos dicho, dentro de un marco de complejidad creciente, a organismos descentralizados y paraestatales, y tal ha sido la necesidad imperante, que los criterios jurisprudenciales han sido objeto de ampliación. Así, las más recientes ejecutorias pronunciadas por los Tribunales Colegiados de Circuito, han sido contestes en afirmar que resultan igualmente actos de autoridad, para los efectos del juicio de garantías todos aquellos mediante los cuales funcionarios o empleados de organismos estatales o descentralizados pretenden imponer dentro de su actuación oficial, con base en la ley y unilateralmente, obligaciones a los particulares, o modificar las existentes, limitar sus derechos; tal es el criterio que puede leerse en la tesis número 3, visible en la página 29, de la Tercera Parte del Informe de Labores rendido por el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al concluir el año de 1981, bajo el rubro: "AUTORIDADES. QUIENES LO SON".

Un ejemplo de un Organismo Descentralizado que reúne las -

características necesarias para poder ser considerada como actividad responsable en el juicio de Amparo lo es Aeropuertos y Servicios Auxiliares, puesto que, como podemos advertir en el Decreto de fecha 12 de junio de 1965 que lo creó, es susceptible jurídicamente de producir alteraciones concretas particulares o generales, llevadas a cabo imperativamente por la ejecución de una decisión emanada del Poder Ejecutivo, o incluso de su actuar mismo, ya que está investido, de facultades de decisión y ejecución, conforme al Decreto que le dió origen (art. 2o. fracciones I, II y III), por cuanto hace a la administración, operación, conservación, de los aeropuertos y demás servicios auxiliares necesarios para la aviación, así como a la recaudación y usufructo de los ingresos percibidos con motivo de la explotación y uso de la vía general de comunicación, no teniendo más limitaciones que el hacerlo con estricto apego a la Ley de Vías Generales de Comunicación, sus Reglamentos, y los acuerdos, órdenes o instrucciones que con base en dicha Ley y Reglamentos dicte la Secretaría de Comunicaciones y Transportes.

Esto podría traducirse en una decisión de no prestar servicios a las líneas aéreas que explotan la vía de comunicación, o de impedir que estacionen sus aeronaves en las plataformas del aeropuerto, o que despeguen aquéllas, ya sea justificada o injustificadamente, haciendo uso, inclusive, de la fuerza pública de que cuentan en los aeropuertos, actualizándose así situaciones de perjuicio para quienes explotan ese medio de comunicación.

El Ejecutivo Federal es quien ejerce jurisdicción en el aspecto administrativo de la vía general de comunicación, en términos del artículo 3o. de la Ley de Vías Generales de Comunicación a través del organismo descentralizado Aeropuertos y Servicios Auxiliares, el que estará presidido por el Secretario de Comunicaciones y Transportes, conforme al artículo 6o. del Decreto mencionado, de donde se colige el ejercicio de las facultades del Poder Ejecutivo.

Otro ejemplo lo podríamos tomar de la Universidad Nacional Autónoma de México; como es sabido por nosotros, nuestra máxima casa de estudios es un organismo descentralizado del Estado, estructurada fundamentalmente por su Ley Orgánica de 30 de diciembre de 1944, expedida por el Congreso de la Unión, gozando en su

régimen interior de autonomía, según lo disponen los artículos 1 y 2 de dicha ley. La Universidad Nacional se encuentra vinculada con el Estado desde el momento en que fué creada legislativamente como organismo descentralizado, funcionando autónomamente; - algunos autores consideran que una vez creada con ese carácter, se desvincula de cualquier órgano o autoridad estatal.

Efectivamente, al adquirir su autonomía se separa de toda actividad estatal, aunque anualmente nuestra institución a través del subsidio que el Gobierno Federal le destina en el presupuesto de egresos de cada ejercicio fiscal, tiene relación de - una manera muy sutil y relajada con la universidad.

La autonomía universitaria significa que la universidad - misma, sin injerencia de ningún órgano del Estado, se organiza como estime conveniente tanto en el orden administrativo, docente y estatutario, estableciendo sus planes y programas de estudio, su Ley Orgánica sólo establece los lineamientos fundamentales para su estructuración y sus autoridades, señalando sus - - atribuciones.

La universidad como institución pública que es, tiene por finalidad "impartir educación superior para formar profesionales, investigadores, profesores universitarios y técnicos útiles a la sociedad" (artículo 10. de la Ley); y en el desempeño de estos objetivos actúa autónomamente, sin guardar dependencia jerárquica con ningún órgano del Estado, ni en la integración - de las autoridades universitarias, la entidad estatal no tiene injerencia alguna.

El Segundo Tribunal Colegiado del Primer Circuito, ha sostenido que la Universidad Nacional Autónoma de México no tiene el carácter de autoridad responsable, según se advierte de las siguientes ejecutorias cuya parte conducente dicen:

"...la Universidad Nacional Autónoma de México, es una corporación pública catalogada dentro de la categoría de persona moral en los términos - de la fracción II del artículo 25 del Código Civil, por cuyo carácter particular no puede ser enjuiciada en la vía constitucional de amparo, instituido esencialmente para combatir actos de autoridad que violen garantías individuales. Indudablemente que se trata en la especie, como - ha sido bien explorado, de una organización descentralizada del Estado por servicio, cuya autonomía radica en su facultad de gobernarse por -"

sus propios órganos desligados del Poder Público; y si bien colabora con aquél para la mejor realización de sus atribuciones en lo que ve a la impartición de la educación pública superior, ello no quiere decir que exista una relación de jerarquía administrativa entre el Estado y la Universidad, por virtud de la cual debe someterse a su potestad y mandato. Sus funcionarios no lo designa el Estado, sino que son electos unos y nombrados otros por sus propios organismos particulares de acuerdo con su Ley Orgánica; y en el funcionamiento de la Institución, el Gobierno Federal carece de facultades de vigilancia y control directo, ya que rige su propia vida interna de acuerdo con los postulados de su invocada Ley y los que emanan de sus Estatutos expedidos por el Consejo Universitario. Todo ello nos induce a confirmar que la Universidad quejosa carece de poder político y de imperio; no dispone ni por mandato de la ley ni de hecho, de esa fuerza que constituye una de las características fundamentales del Estado, y por ende, tales circunstancias contribuyen a fijar la naturaleza de la Máxima Casa de Estudios fuera del concepto de autoridad". (Queja 152/62, promovida por la Universidad Nacional Autónoma de México contra el auto dictado por el Juez Segundo de Distrito en Materia Administrativa en el Distrito Federal, que admitió una demanda de amparo contra actos de diversos órganos de dicha entidad.)

"...Es indudable que la Universidad Nacional Autónoma de México es un organismo descentralizado del Estado, porque así lo dice el artículo 10 de su Ley Orgánica de seis de enero de 1945, pero esa designación no es suficiente para que tenga el carácter de "autoridad" para los efectos del amparo, porque según esa propia ley, la descentralización de la Universidad está llevada a tal extremo que se le llama "autónoma", -- porque no tiene dependencia jerárquica de algún órgano del Estado, sus autoridades las nombra ella misma y cuenta con patrimonio propio formado por bienes sujetos a las disposiciones del derecho común, salvo los inmuebles destinados a su servicio, los que son inalienables e imprescriptibles, por disposición del artículo 16 de la citada Ley Orgánica. Por tanto, no puede sostenerse que la universidad sea un órgano del Estado, primer elemento constitutivo del concepto autoridad. Por sus funciones, tampoco se puede considerar a la Universidad Nacional Autónoma de México como un órgano por medio del cual -- ejerciera su soberanía el pueblo, en términos del artículo 41 constitucional, pues sus fines son los de impartir educación superior para for

mar profesionistas, investigadores, profesores universitarios y técnicos útiles a la sociedad, según la enumeración que hace el artículo 1o. de la Ley Orgánica de la Universidad, quedando así, fuera de sus funciones el impartir educación - primaria, secundaria y normal y de cualquier tipo o grado destinada a obreros y a campesinos, la cual se considera privativa del Estado, según la fracción II del artículo 3o. constitucional y en relación a la cual debe obtenerse previamente, en cada caso, la autorización expresa del Poder Público. Es evidente, porque así lo dice la fracción XXV del artículo 73 constitucional, que el Estado pueda dar educación profesional, pero esta función no es privativa o específica del Estado, porque también los particulares pueden impartirla libremente, sin necesidad de autorización, como lo dispone el artículo 45 de la Ley Orgánica de Educación Pública. Las facultades de la Universidad, enumeradas en el artículo 2o. de su Ley Orgánica se reducen a: I.- Organizarse. II.- Impartir sus enseñanzas. III.- Organizar sus bachilleratos, con la misma extensión de los estudios oficiales de la Secretaría de Educación Pública. IV.- Expedir certificados de estudios, grados y títulos, y V.- Otorgar, para fines académicos, validez a los estudios que se hagan en otros establecimientos educativos. Todas estas actividades de ninguna manera implican que la Universidad imponga su voluntad a los particulares, es decir, no tiene función de autoridad, tal como lo estimó el acuerdo que se revisa, el que deberá confirmarse dada la inoperancia de los agravios y teniendo en cuenta que el concepto de "autoridad" es esencial para la procedencia del juicio de garantías, pues ésta se da, según el artículo 103 constitucional, únicamente contra los actos de autoridad y no de particulares". (Toca R.1170/60. Resolución pronunciada el 25 de diciembre de 1960).

Ahora bien, la Universidad Nacional Autónoma de México, - como hemos visto, es un organismo descentralizado autónomo, sin sometimiento al órgano del Estado; en su régimen interno fundamentalmente existe una relación jerárquica entre ella y los alumnos o estudiantes (elemento humano), y por lo tanto, puede desplegar actos de poder imperativo, actuando de una manera unilateral y coercitiva, o bien, actuando sin imperio, puede hacer uso indirecto de la fuerza pública a través de alguna otra autoridad que si goce de tal.

En la hipótesis de que la Universidad no expidiera el título a quienes han cumplido con los requisitos, condiciones que la ley establece, sería violatorio de garantías individuales, toda vez que el artículo 5o. Constitucional dispone que la ley de cada Estado va a establecer qué profesiones necesitan título para su ejercicio, las condiciones que deban llenarse para obtenerlo y las autoridades que han de expedirlo, y tendría -- que reconocérsele el carácter de autoridad responsable tan discutido por la doctrina, aunque se argumentara que la Universidad Nacional Autónoma de México, por ser un organismo descentralizado autónomo y con personalidad jurídica propia, careciera de imperio para hacer cumplir sus determinaciones; ¿Sería necesario que ese acto lo impusiera por la fuerza pública?, definitivamente no. Por tal motivo, consideramos que la Universidad Nacional Autónoma de México si puede tener el carácter de autoridad responsable para los efectos del juicio de garantías.

A mayor abundamiento, el origen del funcionamiento y estructura orgánica de la Universidad, asume una investidura -- "sui generis", ya que fue creada a través de un acto del Poder Público (Ley Orgánica), por lo que no es una entidad privada, y los actos de sus autoridades no son evidentemente de particulares, pero tampoco se les considera "actos de autoridad" en el sentido tradicional de la doctrina; el artículo 3o. de la Ley Orgánica de la Universidad establece quienes serán las autoridades universitarias, otorgándoles ésta propia ley, diversas facultades en el ámbito de su competencia, pero nuestra duda surge, si dichas autoridades universitarias se excedieran de esas facultades conferidas, desplazándose con coercitividad y unilateralidad, ¿Qué órgano sería el encargado de revisar su proceder y establecer si actúa conforme a derecho o no?.

"Por otra parte, se alega que no es concebible que la -- Universidad sea una especie de insula dentro de cuyos dominios no impere la Constitución, ya que la autonomía universitaria es la capacidad para que dicha entidad jurídica se de sus propias normas orgánicas y funcionales y designe a las personas que encarnen a sus diferentes órganos directivos y administrativos sin intervención alguna del Estado, pero que dicha auto-

nomía no puede extenderse hasta el extremo de que la Universidad y sus funcionarios actúen fuera o contra del orden constitucional. Se concluye que sería absurdo que la autonomía de la Universidad se conceptuase como una especie de soberanía sustraída de la observancia de la Constitución, en cuanto que ésta no rigiera los actos de sus autoridades y que los propios actos pudieran violar impunemente las garantías constitucionales en detrimento de los alumnos y profesores. Se sostiene que la Constitución tiene un imperio normativo total dentro del territorio nacional, en el sentido de que nadie ni nada puede estar al margen de sus mandamientos ni mucho menos comportarse insancionablemente contra ellos. De estas aserciones se infiere que, dentro de un régimen de derecho fundado en la Constitución como ordenamiento básico y supremo, no es posible tolerar que, a pretexto de una mala entendida autonomía, las autoridades universitarias no deban respetar sus prescripciones, y entre éstas, las concernientes a las llamadas garantías individuales, cuya violación, por actos de tales autoridades, hace procedente el amparo a falta de algún recurso jurídico (lato sensu) intra o extra-universitario, mediante el cual los afectados pudiesen obtener la reparación correspondiente".<sup>118</sup>

En consecuencia, consideramos que la procedencia del Juicio Constitucional contra actos de las autoridades universitarias, en el caso que mencionamos, esto no mermaría la autonomía de la universidad al darle injerencia al órgano de control constitucional, porque la autonomía radica en darse sus propios estatutos, organizarse en el orden administrativo, docente y estatutario, establece programas y planes de estudios, sin tener injerencia el Estado en la enseñanza.

---

118. Ibid. p. 201 y 202

**C O N C L U S I O N E S**

**142**

C O N C L U S I O N E S :

1.- La Administración Pública Federal en México, hace muchos años, cuando se empezaba a conformar, contaba con tres Secretarías de Despacho como eran la de Guerra; la de Hacienda y la de Gobierno y, a través del tiempo ha tenido una evolución de acuerdo a las necesidades políticas y sociales del Estado Mexicano, contando en la actualidad con dieciocho Secretarías de Estado y un Departamento Administrativo. A la par de estos órganos estatales centralizados, se han creado y se han venido desarrollando los Organismos Descentralizados los que desempeñan una función muy importante dentro del vasto mundo de la Administración Pública Federal; estos organismos, son autónomos e independientes del poder central, aunque de alguna manera se encuentran vinculados con el Estado, por ser éste el que les dio vida a efecto de que coadyuvaran con él para una mejor administración pública. Estos entes, dadas las circunstancias y la evolución de nuestra sociedad, se han ido multiplicando de una manera desmedida, e incluso, de acuerdo a las actividades que realizan, llegan a imponer unilateralmente su voluntad a los particulares, y surge la interrogante, ¿procede el Juicio de Amparo contra sus actos?, aspecto que ya tratamos de dilucidar en nuestra tesis, y que llegamos a la conclusión de que habría que examinar el caso particular de que se trata y determinar si esos actos se encuentran respaldados por alguna disposición legal que les otorgue la facultad a través de actos tendientes a afectar la esfera jurídica del gobernado, resultando irrelevante la circunstancia de que tenga una personalidad jurídica distinta a la del Estado, o bien que carezca de imperio para hacer cumplir sus determinaciones.

2.- El Juicio de Amparo procede contra leyes o actos de la autoridad que violen las garantías individuales, así como por leyes o actos de la autoridad federal que vulneren o restrinjan la soberanía de los Estados y, por leyes o actos de las autoridades de éstos que invadan la esfera de la autoridad federal, y se instituye en favor de cualquier gobernado, cuyas garantías constitucionales hayan sido violadas por actos de --

cualquier órgano autoridad del Estado.

3.- La acción de Amparo que se ejercita en los términos de las fracciones II y III de los artículos 103 Constitucionales y 10. de la Ley de Amparo, reviste la característica o peculiaridad de que procede cuando la autoridad federal o la local, por invasión de competencia afectan la esfera jurídica del gobernado causando un agravio en forma directa y personal y quien está legitimado para promover el juicio de amparo, y no la Federación o los Estados como generalmente se cree, ya que éstos, o sea, el Estado afectado en su "soberanía" o la Federación invadida en su competencia constitucional, no ejercita la acción de amparo, sino una de carácter propiamente judicial que se entabla directamente ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la cual conoce del juicio en Pleno, de conformidad con los artículos 105 de la Constitución y 11 - - fracción II de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

4.- Por otra parte, la doctrina define como autoridad responsable a aquél órgano estatal, de facto o de jure, investido con facultades o poderes de decisión o ejecución, cuyo ejercicio crea, modifica o extingue situaciones generales o concretas, de hecho o jurídicas, con trascendencia particular y determinada, de una manera imperativa, en relación con la cual se presume la violación de garantías individuales.

5.- Según la Ley de Amparo, autoridad responsable es aquella que dicta u ordena, ejecuta o trata de ejecutar la ley o el acto reclamado (art. 11 de la Ley de Amparo), concepto que en sí mismo es muy amplio.

6.- La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido en jurisprudencia firme el concepto de autoridad responsable, para los efectos del amparo, comprendiendo a todas aquellas personas que disponen de la fuerza pública, en virtud de circunstancias, ya legales, de hecho y que, por lo mismo estén en posibilidad material de obrar como individuos que ejerzan actos públicos, dotados de fuerza pública.

7.- Autoridades de hecho o de facto, a diferencia de los de derecho, son aquellas que carecen de investidura constitucional o legal y, sin embargo ilegalmente es costumbre que --

formen parte del aparato estatal, ya sea federal, local o municipal, en virtud de que no se han observado las prescripciones legales o constitucionales, o sea, los requisitos o condiciones que deben reunir para adquirir la legitimidad de la persona para desempeñar el cargo y su competencia.

8.- Por regla general los organismos descentralizados no tienen el carácter de autoridad para los efectos de la Ley de Amparo según la Suprema Corte de Justicia de la Nación, sin embargo, procede el Juicio de Garantías contra actos de esos organismos cuando según la Ley, puedan dictar o dicten determinaciones o resoluciones con fundamento en alguna disposición legal que les otorgue tal facultad, estableciendo cargas, obligaciones en perjuicio de los gobernados y, puedan ser exigibles mediante el uso directo o indirecto de la fuerza pública, ya sea, que estos mismos organismos dispongan de ella o bien, que exista la posibilidad legal para acudir a otras autoridades -- que lleven a cabo su ejecución, estén o no sujetos tales actos a revisión, así tenemos el caso de liquidación de cuotas, y re cargos determinados por el Instituto Mexicano del Seguro Social, (Arts. 267, 268 de la Ley del IMSS), y el Instituto del Fondo Nacional para la Vivienda de los Trabajadores, (Art. 30 de la Ley del INFONAVIT), que son organismos descentralizados, fiscales autónomos según la ley.

9. Debido a la importancia en la época actual de las funciones del Poder Ejecutivo que se han desplazado con complejidad creciente a organismos descentralizados y paraestatales, ha habido la necesidad de establecer algunos criterios sobre la procedencia del Juicio de Garantías contra los actos de dichos organismos descentralizados.

10.- Por ello, para que los actos de los organismos descentralizados, puedan ser considerados como actos de autoridad para los efectos del amparo, deben revestir las peculiaridades de ser actos con imperio, es decir, con facultades de decisión o ejecución, cuyo desempeño, conjunto o separado, produce la creación, modificación o la extinción de situaciones generales o especiales, jurídicas o fácticas, dadas dentro del Estado, o su alteración o afectación, caso en el cual el gobernado tiene

la inexorable obligación de acatarlo, y la voluntad del particular se encuentra necesariamente supeditada a la voluntad del órgano externada a través del propio acto, traduciéndose en -- privativos de derechos o constitutivo de obligaciones.

11.- Los actos de los organismos descentralizados serán coercitivos cuando tengan la facultad que tiene todo acto de autoridad del Estado para ser respetados y ejecutados coactivamente por diferentes medios, ya sea por el auxilio directo de la fuerza pública, o bien, cuando deban ser obedecidos o ejecutados por otras autoridades, sin que éstas puedan revisar dichas determinaciones, concretándose únicamente a efectuar la conducta que contemplan, obedecerlas, lo que equivale a disponer de la fuerza pública de una manera indirecta.

12.- Como conclusión final, se considera que para determinar la procedencia del juicio de garantías contra los actos de los organismos descentralizados, es menester acudir a la ley, que es la única fuente que puede servir para resolver si determinada institución pública es o no autoridad para los -- efectos del juicio constitucional, y es necesario también analizar el caso concreto de que se trata, examinando si con fundamento en alguna disposición legal, esa institución puede tomar determinaciones o dictar resoluciones que vengan, en alguna forma cualquiera, a establecer cargas, privar de derechos, o constituir obligaciones en perjuicio de terceros, que puedan ser exigibles mediante el uso directo o indirecto de la fuerza pública, según que dispongan ellos mismos de esa fuerza, o que haya posibilidad de un camino legal para acudir a otras autoridades que dispongan de ella, y así, podremos determinar cuando nos encontramos frente a una autoridad para los efectos del amparo, siendo irrelevante la característica de la personalidad jurídica y patrimonio propios.

**B I B L I O G R A F I A**

**146**

B I B L I O G R A F I A

- Arellano García Carlos.- "El Juicio de Amparo". Ed. Porrúa, S.A. México 1983.
- Acosta Romero Miguel.- "Teoría General del Derecho Administrativo". Ed. Porrúa, S.A. México 1979.
- Bazdresch Luis.- "El Juicio de Amparo" Ed. Trillas - 4a. Edición, México 1983.
- Burgoa Orihuela Ignacio.- "El Juicio de Amparo" Ed. Porrúa, S. A. México 1984, 21a. Edición.
- Carrillo Castro Alejandro.- "La Reforma Administrativa en México, Base Metodológica, Antecedentes e institucionalización del Proceso (1821-1917)". Ed. Porrúa, México 1980.
- D'avis S. Julio Alberto.- "Curso de Derecho Administrativo". Bolivia.
- De Pina Rafael.- "Diccionario de Derecho". Ed. Porrúa S.A. México, 1983.
- Faya Viesca Jacinto.- "Administración Pública Federal". - Ed. Porrúa, S.A., México 1979.
- Flores Caballero Romeo R.- "Administración y Política en la Historia de México". Ed. INAP. México 1981.
- Fraga Gabino.- "Derecho Administrativo". Ed. Porrúa S.A.. México 1979.
- López Alvarez Francisco.- "La Administración Pública y la Vida Económica de México". Ed. Porrúa, México 1956.
- Muñoz Amato Pedro.- "Introducción a la Administración Pública". Fondo de Cultura Económica, México 1973.
- Murga Gener D. José Luis.- "Actas del II Symposium Historia de la Administración". Ed. Instituto de Estudios Administrativos, Madrid 1971.
- Olivera Toro Jorge.- "Manual de Derecho Administrativo". Ed. Porrúa, 3a. Edición, México -- 1972.
- Pichardo Pagaza Ignacio.- "Introducción a la Administración Pública de México". I y II. Libros de Texto INAP-CONACYT.

- Polo Bernal Efraín.- "Manual de Derecho Constitucional". Ed. Porrúa, S.A., México 1985.
- Serra Rojas Andrés.- "Derecho Administrativo". Ed. Porrúa S.A., México 1985.
- Vallarta Ignacio Luis.- "Votos". Imprenta Francisco Ufáz de León, 1882, Tomo III.

#### D O C U M E N T O S

- "El Poder Administrativo". (James M. Landis).
- "Revista del 25 Aniversario INAP, México 1980"
- "Aportaciones al Conocimiento de la Administración Federal". (Catalina Sierra Casassus; Secretaría de la Presidencia. Dirección - General de Estudios Administrativos, 1976, México).
- "Antecedentes y Desarrollo de la Administración Pública Federal - en México". (Luis García Cárdenas, RAP No. 54).
- "La Administración Pública en México". (Hugo Cervantes del Río, - RAP No. 27, 20 Aniversario).
- "Entrevista Exclusiva con Miguel de la Madrid Hurtado". (Loubert - Jr. Enrique, Excelsior 1984).
- "La Administración Pública en México". (Delfino Solana Yañez, RAP No. 12, Julio, Agosto y Septiembre de 1959).
- "Las Formas de Organización Administrativa Federal". (Andrés Serra Rojas, RAP No. 31-32, Ed. INAP).
- "La Administración Pública de 1786 al Primer Tercio del siglo XIX"
- "México: la Formación de un País Dependiente". (Victor Manuel Du--rand Ponte).
- "La Administración Pública Presidencial" (Omar Guerrero).
- "Algunos aspectos de la Protección de los Derechos Humanos en las Relaciones entre Particulares en México y Latinoamérica". Jalapa Veracruz, México, 1970. (artículo).

#### LEGISLACION Y JURISPRUDENCIA

- "Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 77a. Edición, Ed. Porrúa, S.A."
- "Ley de Amparo, Legislación, Jurisprudencia, Doctrina, 2a. Edición, Ed. Porrúa, S.A.". (Miguel Acosta Romero y Genaro David --Gongora Pimentel).
- "Nueva Legislación de Amparo Reformada, Doctrina, Textos y Jurisprudencia, 46a. Edición actualizada, Ed. Porrúa, S.A., México --1985".

- "Ley de Vías Generales de Comunicación".
- "Ley de Vías Generales de Comunicación".
- "Ley Organica del Poder Judicial de la Federación".
- "Ley Orgánica de la Administración Pública Federal".
- "Ley Orgánica de la Universidad Nacional Autónoma de México".
- "Ley para el Control de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal".
- "Decreto de 12 de Junio de 1965 que crea al Organismo Público Descentralizado Aeropuertos y Servicios Auxiliares".
- "Decreto del 19 de diciembre de 1984, mediante el cual se modificaron y derogaron diversas disposiciones del Reglamento de la -- Distribución del Gas".
- "Octava Parte al Semanario Judicial de la Federación 1917-1975"
- "Tercera Parte del Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-1975, Quinta Epoca, Segunda Sala"
- "Semanario Judicial de la Federación, Sexta Epoca Volumen CXXI"
- "Semanario Judicial de la Federación Quinta Epoca, Segunda Parte, Tomo XXIX".
- "Semanario Judicial de la Federación Tercera Parte, Segunda Sala".
- "Semanario Judicial de la Federación, Volumen 8, de 1969".
- "Semanario Judicial de la Federación, Séptima Epoca, Volumen 1, - 64 y 67.
- "Semanario Judicial de la Federación, Septima Epoca, Volúmenes - 157-152, Sexta Parte".
- "Semanario Judicial de la Federación, Séptima Epoca, Volumen 62, Sexta Parte".
- "Semanario Judicial de la Federación, Primera y Sexta Parte".
- "Informe de Labores rendido por el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al año de 1954, Segunda Sala".
- "Informe de Labores rendido por el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el año de 1984, Tercera Parte".
- "Informe de Labores rendido por el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el año de 1976, Segunda Parte".
- "Informe de 1981, Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito".

"Informe de 1977, Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito".

"Informe de 1979".

I N D I C E :

CAPITULO PRIMERO

LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL

1.- Antecedentes . . . . .	1
2.- Su Evolución en México. . . . .	15
3.- Su clasificación . . . . .	58

CAPITULO SEGUNDO

LA AUTORIDAD DEL ESTADO

1.- Concepto de autoridad . . . . .	68
2.- Los Organos del Estado: Auxiliar y Autoridad . . . . .	72
3.- Características del Organó Autoridad. . . . .	75

CAPITULO TERCERO

AUTORIDADES RESPONSABLES EN EL JUICIO DE AMPARO

1.- Características. . . . .	77
2.- Clases de autoridades. . . . .	79
3.- Las autoridades de Hecho y de Derecho. . . . .	82

CAPITULO CUARTO

LOS ORGANISMOS PUBLICOS DESCENTRALIZADOS

1.- Nociones . . . . .	89
2.- Clasificación en la Doctrina Francesa . . . . .	94
3.- La Descentralización Administrativa . . . . .	102
4.- Características . . . . .	107

CAPITULO QUINTO

EL JUICIO DE AMPARO Y LOS ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS

1.- El Organismo Descentralizado en el Juicio de Amparo . . . . .	115
2.- El Amparo contra actos del Organismo Descentralizado . . . . .	120

CONCLUSIONES . . . . .	142
------------------------	-----

BIBLIOGRAFIA . . . . .	146
------------------------	-----