

LA ADMINISTRACION PUBLICA INSTITUCIONAL

TESIS CON
PALA DE ORIGEN

Tesis que para optar por el grado
de Doctor en Derecho presenta el
Lic. José Rodríguez
Tercera Edición
México, D.F.



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



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 esta 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.

INDICE GENERAL

	Págs.
INDICE GENERAL	3
INTRODUCCION	19
CAPITULO I: METODOLOGIA	23
1.1 Disciplinas científicas aplicables a nuestro tema	25
1.2 El método	29
1.2.1 Los diversos métodos	30
1.2.2 El método deductivo	31
1.2.3 El método inductivo	31
1.2.4 El método analítico	32
1.2.4.1 El enfoque sistémico	32
1.2.5 El método sintético	33
1.2.6 El método analógico	34
1.2.7 La dialéctica	34
1.2.8 El método estadístico	35
1.2.9 Método jurídico	35
1.2.10 Método exegético	36
1.2.11 Método sociológico	37
1.2.12 Método comparativo	37

	Págs.
1.2.13 Método teleológico	38
1.3 Métodos usuales en la administración pública	38
CAPITULO II : EL MARCO ESTATAL	39
2.1 Antecedente histórico	40
2.2 El concepto de Estado de diversos autores	43
2.2.2 Los contractualistas	44
2.2.2.1 Tomás Hobbes	44
2.2.3 Los idealistas	45
2.2.3.1 Jorge Guillermo Federico Hegel	46
2.2.4 Los materialistas	46
2.2.4.1 Federico Engels	47
2.2.5 Los organicistas	48
2.2.5.1 Oscar Hertwig	48
2.2.6 La escuela sociológica	49
2.2.6.1 Von Gierke	49
2.2.7 La doble cara del Estado	50
2.2.7.1 Jorge Jellinek	50
2.2.8 La escuela vienesa	53
2.2.8.1 Hans Kelsen	53
2.2.9 La corriente de la renovación permanente	59
2.2.9.1 Herman Heller	59

	Págs.
2.3 Los tratadistas mexicanos	60
2.3.1 Roberto Casillas Hernández	61
2.3.2 José López Portillo y Pacheco	61
2.3.3 Ignacio Burgoa Orihuela	62
2.3.4 Héctor González Uribe	63
2.3.5 Andrés Serra Rojas	63
2.4 Elementos del Estado	63
2.4.1 La población	64
2.4.2 El territorio	64
2.4.3 El poder	65
2.4.4 El orden jurídico	66
2.4.5 El elemento teleológico	67
2.5 El enfoque de sistemas	69
2.6 Definición del Estado	71
2.7 El deber ser del Estado	74
2.8 El Estado y la administración pública institucional	75
CAPITULO III : EL MARCO BÚROCRATICO	76
3.1. Antecedentes históricos	78
3.1.1 Egipto	79

	Págs.
3.1.2 Grecia	79
3.1.3 Roma	79
3.1.4 Edad media	82
3.1.5 Edad moderna	83
3.1.6 Concepto cameralista de burocracia	83
3.2 Perspectiva hegeliana	84
3.3 La posición de Marx y Engels	85
3.4 Max Weber y su modelo burocrático	87
3.4.1 La dominación racional y la autoridad legal...	88
3.4.2 Requisitos de la dominación racional	88
3.5 La corriente de las relaciones humanas	91
3.5.1 Elementos de las relaciones humanas	92
3.6 Michel Crozier	93
3.7 Hermann Finer	94
3.8 Harold Joseph Laski	96
3.9 Ludwig Von Mises	98
3.10 Marshall E. Dimock	101
3.11 Joseph La Palombara	103

	Págs.
3.12 Robert K. Merton	104
3.13 La ley de Parkinson	105
3.14 El principio de Peter	105
3.15 La influencia tecnológica	106
3.15.1 La tecnocracia	106
3.15.2 La tecnoestructura	108
3.15.3 La tecnoburocracia	109
3.16 El ámbito de la burocracia	110
3.17 El caso de México	110
3.18 La burocracia en la administración pública institucional.	124
CAPITULO IV: EL MARCO INSTITUCIONAL	128
4.1 La institución de la república	135
4.2 La institución de la democracia	142
4.3 La institución de la representatividad	144
4.4 La institución del federalismo	146
4.5 La institución del Congreso	150

	Págs.
4.6 La institución de la cámara de diputados	155
4.7 La institución del Senado	161
4.8 La institución del Presidente de la República	168
4.8.1 Carácter	174
4.8.2 Designación y duración	174
4.8.3 Requisitos de elegibilidad	175
4.8.3.1 Nacionalidad y ciudadanía	176
4.8.3.2 Edad y residencia	178
4.8.3.3 Religión	179
4.8.3.4 Cargo público	179
4.8.3.5 No reelección	179
4.8.4 Atribuciones	179
4.9 La institución de la Suprema Corte de Justicia	180
CAPITULO V : EL MARCO ADMINISTRATIVO	184
5.1 La administración pública centralizada	188
5.1.1 El Consejo de Ministros	199
5.1.2 Las secretarías de Estado	200
5.1.2.1 Funcionarios de las secretarías de Estado	201
5.1.2.2 El secretario de Estado	202
5.1.2.3 Los subsecretarios de Estado	206

	Págs.
5.1.2.4 El oficial mayor	206
5.1.2.5 Los directores generales	206
5.1.2.6 Organización y funciones de las secretarías de Estado	207
5.1.2.6.1 Secretaría de Gobernación	207
5.1.2.6.1.1 Estructura orgánica de la Secretaría de Gobernación	208
5.1.2.6.1.2 Atribuciones de la Secretaría de Gobernación	208
5.1.2.6.2 Secretaría de Relaciones Exteriores	211
5.1.2.6.2.1 Estructura orgánica de la Secretaría de Relaciones Exteriores	211
5.1.2.6.2.2 Atribuciones de la Secretaría de Relaciones Exteriores	213
5.1.2.6.3 Secretaría de la Defensa Nacional	214
5.1.2.6.3.1 Estructura orgánica de la Secretaría de la Defensa Nacional	214
5.1.2.6.3.2 Atribuciones de la Secretaría de la Defensa Nacional	216
5.1.2.6.4 Secretaría de Marina	217
5.1.2.6.4.1 Estructura orgánica de la Secretaría de Marina	217
5.1.2.6.4.2 Atribuciones de la Secretaría de Marina	218
5.1.2.6.5 Secretaría de Hacienda y Crédito Público	219
5.1.2.6.5.1 Estructura orgánica de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público	219
5.1.2.6.5.2 Atribuciones de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público	223
5.1.2.6.6 Secretaría de Programación y Presupuesto	224
5.1.2.6.6.1 Estructura orgánica de la Secretaría de Programación y Presupuesto	224

	Págs.
5.1.2.6.6.2 Atribuciones de la Secretaría de Programación y Presupuesto	225
5.1.2.6.7 Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial	227
5.1.2.6.7.1 Estructura orgánica de la Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial	227
5.1.2.6.7.2 Atribuciones de la Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial.....	228
5.1.2.6.8 Secretaría de Comercio	230
5.1.2.6.8.1 Estructura orgánica de la Secretaría de Comercio.....	230
5.1.2.6.8.2 Atribuciones de la Secretaría de Comercio	231
5.1.2.6.9 Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos.	233
5.1.2.6.9.1 Estructura orgánica de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos	233
5.1.2.6.9.2 Atribuciones de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos	236
5.1.2.6.10 Secretaría de Comunicaciones y Transportes	240
5.1.2.6.10.1 Estructura orgánica de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes	240
5.1.2.6.10.2 Atribuciones de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes	241
5.1.2.6.11 Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas	244
5.1.2.6.11.1 Estructura orgánica de la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas	244
5.1.2.6.11.2 Atribuciones de la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas	246
5.1.2.6.12 Secretaría de Educación Pública.....	248
5.1.2.6.12.1 Estructura orgánica de la Secretaría de Educación Pública	249

	Págs.
5.1.2.6.12.2 Atribuciones de la Secretaría de Educación Pública	250
5.1.2.6.13 Secretaría de Salubridad y Asistencia	254
5.1.2.6.13.1 Estructura orgánica de la Secretaría de Salubridad y Asistencia	254
5.1.2.6.13.2 Atribuciones de la Secretaría de Salubridad y Asistencia	256
5.1.2.6.14 Secretaría del Trabajo y Previsión Social	258
5.1.2.6.14.1 Estructura orgánica de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social	258
5.1.2.6.14.2 Atribuciones de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social	259
5.1.2.6.15 Secretaría de la Reforma Agraria	260
5.1.2.6.15.1 Estructura orgánica de la Secretaría de la - Reforma Agraria	261
5.1.2.6.15.2 Atribuciones de la Secretaría de la Reforma - Agraria	262
5.1.2.6.16 Secretaría de Turismo	264
5.1.2.6.16.1 Estructura orgánica de la Secretaría de Turismo	264
5.1.2.6.16.2 Atribuciones de la Secretaría de Turismo	265
5.1.3 Los departamentos administrativos	267
5.1.3.1 Departamento de Pesca	268
5.1.3.1.1 Estructura orgánica del Departamento de Pesca ...	269
5.1.3.1.2 Atribuciones del Departamento de Pesca	270
5.1.3.2 Departamento del Distrito Federal	270
5.1.3.2.1 Estructura orgánica del Departamento del Distrito Federal	271

	Págs.
5.1.3.2.2 Principales atribuciones del Departamento del - Distrito Federal.....	272
5.1.4 Los otros órganos de la administración centralizada ...	278
5.2 La administración pública paraestatal	278
5.2.1 Los organismos descentralizados	279
5.2.2 Las empresas de participación estatal	279
5.2.3 Las instituciones nacionales de crédito	280
5.2.4 Los fideicomisos	281
 CAPITULO VI : EL ESTADO EMPRESARIO	 283
6.1 Formas de actividad empresarial estatal	286
6.1.1 Empresa centralizada	286
6.1.2 Empresa descentralizada	286
6.1.3 Empresa desconcentrada	287
6.1.4 Empresa de participación estatal	287
6.1.5 Empresa bancaria	287
6.1.6 Empresa auxiliar de crédito	288
6.1.7 Empresa de seguros	288
6.1.8 Empresa de fianzas	288
6.1.9 Empresa en fideicomiso	288
 6.2 Elementos de la empresa	 288
6.3 La descentralización	289

	Págs.
6.3.1 Clasificación de la descentralización	290
6.3.2 La descentralización administrativa	292
6.3.3 Clasificaciones de la descentralización administrativa .	293
6.3.4 Descentralización por servicio	295
6.4 La desconcentración	303
6.4.1 Características de la desconcentración	307
6.4.2 Diferencias entre descentralización y desconcentra-- ción	308
6.4.3 Clasificación de la desconcentración	308
6.4.4 Ventajas de la desconcentración	309
6.5 Sociedades de Estado	309
6.6 El fideicomiso público	313
6.6.1 El fideicomitente	315
6.6.2 El fiduciario	315
6.6.3 El fin del fideicomiso	316
6.6.4 El fideicomisario	316
6.6.5 Los bienes fideicomitidos	316
6.6.6 La forma de constitución	317
6.7 La sectorización	317
6.7.1 Sector correspondiente a la Secretaría de Gobernación .	318
6.7.2 Sector correspondiente a la Secretaría de Relaciones - Exteriores	320

	Págs.
6.7.3 Sector correspondiente a la Secretaría de la Defensa Nacional.....	320
6.7.4 Sector correspondiente a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público	320
6.7.5 Sector correspondiente a la Secretaría de Programación y Presupuesto	328
6.7.6 Sector correspondiente a la Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial.....	328
6.7.7 Sector correspondiente a la Secretaría de Comercio ...	340
6.7.8 Sector correspondiente a la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos	342
6.7.9 Sector correspondiente a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes	346
6.7.10 Sector correspondiente a la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas	350
6.7.11 Sector correspondiente a la Secretaría de Educación Pública	354
6.7.12 Sector correspondiente a la Secretaría de Salubridad y Asistencia.....	356
6.7.13 Sector correspondiente a la Secretaría del Trabajo y Previsión Social	
6.7.15 Sector correspondiente a la Secretaría de Turismo....	358
6.7.16 Sector correspondiente al Departamento de Pesca	359
6.7.17 Sector correspondiente al Departamento del Distrito Federal.....	361
6.7.18 Atribuciones de los coordinadores sectoriales.....	361
6.8 Causas de la actividad empresarial del Estado.....	362

Págs.

CAPITULO VII : LOS ENTES DE LA ADMINISTRACION INS TITUCIONAL.....	363
7.1 El acto administrativo	366
7.1.1 Características del acto administrativo.	
7.1.1.1 El acto administrativo es un acto jurídico	373
7.1.1.2 Es un acto jurídico de carácter público	373
7.1.1.3 El acto administrativo es una declaración unilate- ral	373
7.1.1.4 El acto administrativo crea situaciones jurídicas - particulares	374
7.1.1.5 El acto administrativo es ejecutivo y no conten- cioso	374
7.2 El organismo descentralizado	375
7.2.1 Denominación	375
7.2.2 Definición, características y finalidad.....	376
7.2.3 Personalidad	383
7.2.4 Régimen jurídico	385
7.2.5 Situación administrativa: tutela y jerarquía	386
7.2.6 El aspecto patrimonial	388
7.2.7 El aspecto financiero	390
7.2.8 El aspecto fiscal	390
7.2.9 Control y vigilancia	391

7.3	Los principales organismos descentralizados en México	391
7.3.1	Universidad Nacional Autónoma de México	392
7.3.2	Petróleos Mexicanos	397
7.3.3	Comisión Federal de Electricidad	400
7.3.4	Instituto Mexicano del Seguro Social	403
7.3.5	Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los - Trabajadores del Estado	407
7.3.6	Ferrocarriles Nacionales de México	412
7.3.7	Compañía Nacional de Subsistencias Populares	420
7.3.8	Caminos y Puentes Federales de Ingresos y Servicios Conexos	423
7.3.9	Aeropuertos y Servicios Auxiliares	426
7.3.10	Instituto Mexicano del Café	428
7.4	Instituciones equivalentes a organismos descentralizados en otros países	429
7.4.1	España	430
7.4.2	Argentina	433
7.4.3	Alemania	434
7.4.4	Inglaterra	435
7.4.5	Uruguay	436
7.4.6	Francia	436

	Págs.
7.5 El servicio público	437
7.6 Concepto de la administración institucional.....	440
7.7 Esquema para una administración pública institucional - en México	444
 CAPITULO VIII: BASES PARA UNA REESTRUCTURACION DE LA ACTIVIDAD EMPRESARIAL DEL ESTADO DENTRO DE LA ADMINISTRACION PUBLICA....	 445
8.1 Legislación	447
8.2 Formas jurídicas para la actividad empresarial del - Estado	447
8.2.1 El organismo descentralizado	448
8.2.2 La sociedad pública uninembre	449
8.2.3 La sociedad pública	451
8.2.4 La sociedad pública mixta	452
8.2.5 La empresa pública directa	454
8.2.6 El fideicomiso público.....	455
8.2.7 La actividad en los moldes del Derecho privado	455
8.3 La administración institucional y las empresas del sec- tor público	455
8.4 El control de la actividad empresarial pública	456

	Págs.
8.5 Consideración final	457
CONCLUSIONES	459
BIBLIOGRAFIA	472

INTRODUCCION

I N T R O D U C C I O N

La metamorfosis del Estado ha hecho evolucionar el fenómeno de la administración pública a fin de que las funciones de esta última sean congruentes con los fines del primero.

El Estado gendarme, preconizado por el liberalismo económico -cuya postura se precisa en la célebre frase atribuida a Juan Claudio María Vicente Gournay: "LAISSEZ FAIRE, LAISSEZ PASSER, LE MONDE VA DE LUI MEME" (dejar hacer, dejar pasar, el mundo va por sí solo)-, tenía funciones, atribuciones y actividades mucho más reducidas que el Estado contemporáneo cuya participación en las actividades socio-económicas es de gran magnitud aún en los países tenidos como prototipo del capitalismo. La importante intervención estatal en el quehacer socio-económico ha reclamado una administración pública cada día más complicada.

Frente a la centralización surgió, como otra tendencia organizativa, la descentralización; y como posición ecléctica entre ambas, apareció la conocida como desconcentración o descentralización burocrática.

La necesidad de adecuar el proceso administrativo a los cambiantes objetivos de cada Estado, ha suscitado la necesidad de una reforma administrativa permanente, mecanismo que, tras algunos ensayos como el de la Comisión Intersecretarial de 1943 (1), se estableció definitivamente en México, a través de la Comisión de Administración Pública creada el 9 de

(1) Esta Comisión tenía por objeto "formular y llevar a cabo un plan coordinado de mejoramiento de la organización de la Administración Pública", según lo establecía el acuerdo presidencial del 7 de Sept. de 1943.

abril de 1965, dentro de la Secretaría de la Presidencia, que en 1971 fue substituída por la Dirección de Estudios Administrativos y finalmente por la Coordinación de Estudios Administrativos creada por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal de diciembre de 1976.

Es notable el avance registrado en México en la organización administrativa estatal a partir de 1965, y especialmente a partir de la promulgación de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, sin embargo aún quedan lagunas legales que impiden realizar con acierto los trabajos de reforma administrativa que la actividad del Estado mexicano reclama, entre ellas figura la que se refiere a la centralización, descentralización y desconcentración de funciones administrativas; no hay una previsión legal de cuáles funciones se pueden descentralizar, qué otras son susceptibles de desconcentrarse y cuáles deben permanecer invariablemente centralizadas. Esta imprecisión ha originado que en su quehacer socio-económico el Estado mexicano actúe en ocasiones centralizadamente (2), en otras mediante un órgano desconcentrado (3), a veces se valga de la descentralización por servicio y utilice un organismo descentralizado (4), en muchas más recurra al fideicomiso (5) y, con frecuencia, emplee la estructura del Derecho privado de las sociedades mercantiles para desarrollar esa actividad socio-económica (6), sin que se defina legalmente cuándo

(2) como es el caso del correo y del telégrafo.

(3) como es el caso de Servicios de transbordadores.

(4) como es el caso de Aeropuertos y Servicios Auxiliares.

(5) como es el caso del Fideicomiso de Bahía Banderas, Nay.

(6) como es el caso de Teléfonos de México, S. A.

y en qué condiciones y circunstancias pueda desarrollarse en una u otras formas, por lo que se antoja arbitraria y caprichosa la estructura empleada para canalizar la actividad socio-económica estatal en México. Esta indefinición legal se debe en gran medida a la escasa investigación científica sobre la materia realizada en nuestro país.

La doctrina española, dentro del universo de la administración pública, enmarca con el término de administración institucional, entre otras instituciones, a los "organismos autónomos" que equivalen a nuestros organismos descentralizados, que en otros países denominan entes autárquicos o instituciones públicas.

Este trabajo se dedica a estudiar esta administración institucional, y en general, la administración pública en cuanto se refiere a los posibles regímenes jurídicos de la actividad empresarial estatal, para abrir en México nuevas perspectivas a la administración institucional, de suerte que ésta, no se circumscriba exclusivamente a los organismos descentralizados, sino que se pueda desarrollar dentro de figuras jurídicas de nuevo cuño dentro del Derecho público, para dar mayor flexibilidad y congruencia a la administración pública; este ensayo se ocupará también de estudiar la actividad empresarial estatal en México, para estar en condiciones de sugerir cuáles de estas actividades deben desarrollarse por dependencias de la administración pública centralizada, cuáles por las entidades que propongo como nuevas figuras jurídicas de la administración institucional, y cuáles por las entidades cuyas figuras jurídicas existen ya en la administración pública paraestatal.

Tras de exponer en el primer capítulo la cuestión metodológica, habremos de tratar en los subsiguientes el marco estatal, el burocrático y el administrativo, que resultan indispensables por encontrarse la administración institucional y la actividad empresarial pública, inserta en ellos; enseguida estudiaremos las tendencias organizativas de la administración pública consistentes en la centralización, descentralización y desconcentración, después profundizaremos, en la descentralización por servicio, el análisis de los organismos descentralizados, posteriormente analizaremos las otras alternativas del Estado para realizar su actividad socio-económica, con lo que quedaremos en posibilidad de ver con detenimiento las peculiaridades de la administración institucional, para, finalmente, proponer nuevos modelos de administración pública institucional y moldes de Derecho Público para la actividad empresarial pública. Con el presente ensayo pretendo, además de satisfacer un requisito académico, realizar una aportación, aunque sea modesta, al estudio e investigación del Estado, de la administración pública y de la institucional.

CAPITULO I

CAPITULO I

METODOLOGIA

1.1 Disciplinas científicas aplicables a nuestro tema. - 1.2 El método. - 1.2.1 Los diversos métodos. - 1.2.2 El método deductivo. - 1.2.3 El método inductivo. - 1.2.4 El método analítico. - 1.2.4.1 El enfoque sistémico. - 1.2.5 El método sintético. - 1.2.6 El método analógico. - 1.2.7 La dialéctica. - 1.2.8 El método estadístico. - 1.2.9 Método jurídico. - 1.2.10 Método exegético. - 1.2.11 Método sociológico. - 1.2.12 Método comparativo. - 1.2.13 Método teleológico. - 1.3 Métodos usuales en la administración pública.

CAPITULO I

METODOLOGIA

La administración pública, a mi juicio, debe considerarse bajo tres aspectos: como fenómeno estructural, como fenómeno procesal y como disciplina científica.

Como fenómeno procesal, la administración pública se conforma por la serie de actividades requeridas para la realización de los objetivos del Estado, determinados por su gobierno.

Como fenómeno estructural (7) se integra con los órganos que componen el aparato gubernamental destinado a realizar las actividades requeridas para alcanzar los objetivos del Estado.

Así pues, como estructura, la administración pública representa el armazón, el aspecto estático del gobierno y del sector paraestatal, en tanto que, como proceso significa su aspecto activo, dinámico, que consiste en la aplicación del Derecho -previamente elaborado por los órganos legislativos e interpretado por los jurisdiccionales- mediante los insustituibles procesos de organización y dirección.

La Administración Pública -usaremos mayúsculas cuando nos refiramos a ella como disciplina científica y minúsculas cuando la aludamos como fenómeno estructural o procesal- es la parte de la Ciencia de la Admi-

(7) Cfr. Serra Rojas, Andrés. - Derecho Administrativo. - Editorial Porrúa, S.A. México, 1977. Pág. 79.

nistración que se ocupa del estudio de la administración pública.

La administración institucional, conforme a la doctrina española, es un subsistema del sistema que constituye la administración pública que, a su vez, es parte del suprasistema que forma el Estado. En México, el subsistema de la administración institucional, actualmente sólo tiene por elementos a los organismos descentralizados, por lo que, desde otro punto de vista, también constituye un subsistema del que conforma la administración pública paraestatal en nuestro país.

1.1 DISCIPLINAS CIENTIFICAS APLICABLES A NUESTRO TEMA.

En el análisis e investigación de qué es, cómo es, y por qué existe, la administración institucional, en el estudio de su integración como estructura, de su función como proceso, de su justificación, en fin de si debe o no existir, resulta necesario emplear los recursos que nos proporciona no sólo la disciplina de la Administración Pública sino diversas disciplinas, entre las que destacan la Epistemología, la Ontología, la Lógica, la Heurística, la Metodología, la Filosofía, la Ciencia Política, la Ciencia de la Administración -de la que la Administración Pública forma parte-, la Ciencia Financiera, el Derecho, la Sociología, la Historia y la Teoría de Sistemas, entre otras disciplinas científicas.

La Epistemología nos permitirá ordenar adecuadamente el saber científico en cada una de las disciplinas que utilicemos en el análisis de la administración pública y en especial de la administración institucional.

La Ontología, nos permitirá averiguar las propiedades esenciales que caracterizan al Estado, a la administración pública y a la institucio--

nal.

La Lógica nos permitirá validar nuestro pensamiento acerca tanto de la administración institucional, como de las ciencias que se ocupan de su estudio.

La Heurística nos enseñará a buscar, clasificar y registrar las fuentes del conocimiento científico en nuestro estudio de la administración institucional y de las disciplinas científicas que con ella tienen relación, y nos conducirá a una mejor crítica, interpretación y aprovechamiento de esas fuentes. (8)

La Metodología, que como disciplina científica es un procedimiento lógico para el conocimiento, elaboración, estudio y evaluación de conceptos con una precisa finalidad, estimulará nuestra mente y nos evitará rodeos innecesarios en el estudio de la administración institucional, en el planteamiento de sus problemas y en la exposición de sus soluciones. (9)

La Filosofía, en especial la Filosofía Política, nos permitirá conocer por sus causas o razones últimas, no sólo el Estado, sino la administración pública y la institucional.

Evidentemente el estudio del Estado y del poder resulta indispensable para el desarrollo de nuestro tema, puesto que no podremos entender la administración institucional si no comprendemos la pública, y ésta tampoco la comprenderemos si no entendemos al Estado y al poder, de donde se infiere la necesidad de utilizar la Ciencia Política para este trabajo.

(8) Cfr. Bascuñán Valdés, Aníbal. - Manual de Técnica de Investigación Jurídica. - Santiago de Chile. - Editorial Jurídica de Chile. - Págs. 21 y 22.

(9) Cfr. Pardini Yllanes, Felipe. - Metodología y Técnicas de Investigación en ciencias sociales. - Siglo Veintiuno editores, S. A. - México. - 1973. Pág. 2.

Indiscutiblemente la Ciencia de la Administración, es una Ciencia Social; se puede afirmar que es un conjunto sistematizado de conocimientos concernientes a la planeación, organización, integración, dirección y control de la estructuración y actividad de un grupo de personas que trabaje en un propósito común; conocimientos con los que se pueden predecir los resultados del trabajo del grupo y/o influir en ellos. (10) Así pues la Ciencia de la Administración es una de las disciplinas en que más habré de apoyarme en el estudio e investigación de la administración institucional; especialmente me habré de valer de la Administración Pública, puesto que esta disciplina que forma parte de la Ciencia de la Administración, tiene como ámbito de acción el estudio de la estructura y del proceso de la administración pública de la que forma parte la institucional. Es dable decir que, como disciplina científica, la Administración Pública se ocupa del estudio de la estructura orgánica, de las funciones y objetivos que tiene y debe tener el fenómeno social de la administración pública, cuya eficacia, eficiencia y congruencia trata de elevar mediante una previa planificación, la determinación de una adecuada organización, una acertada selección de métodos para su funcionamiento, la adopción de dispositivos de control y de sistemas de evaluación, y la implantación de un permanente proceso de reforma administrativa; todo ello con un enfoque no jurídico, obviamente distinto al que emplea el Derecho Administrativo que también se ocupa del estudio de la administración pública, pero desde un punto de vista necesariamente jurídico.

(10) Cfr. Fernández Arena, José Antonio. - El Proceso Administrativo. - Herrero Hnos. Sucesores, S.A. Editores. - México. 1975.

Como el aspecto financiero es sumamente importante en la Administración Institucional, será muy valioso el empleo de la Ciencia Financiera para su estudio, dado que puede considerarse como el conjunto sistemático de conocimientos relativos al origen y aplicación de los recursos del Poder Público que busca, dentro de un contexto jurídico, encauzar la actividad económica, para lograr las metas sociales señaladas por su lineamiento político.

Yo defino al Derecho como el ordenamiento coercitivo de la conducta externa humana, y dado que regula la organización y constitución del Estado, la estructura de su gobierno, la actividad del poder ejecutivo, su hacer administrativo y sus relaciones con los demás poderes y con los particulares; norma la recaudación, gestión y erogación de los recursos que el sector público requiere para la realización de sus funciones; regula, asimismo, las relaciones del Estado con los trabajadores y funcionarios a su servicio, y define, tipifica y pena los delitos de carácter oficial, resulta insustituible para el estudio de la administración institucional.

Como la Economía estudia la acción social y estatal encaminada a la obtención y aplicación de los recursos materiales para la satisfacción de necesidades colectivas e individuales, no se puede prescindir de ella en el estudio de la administración institucional, puesto que ésta entraña una parte muy importante de la actividad económica estatal.

También la Sociología que estudia al hombre y su medio en sus interrelaciones, e identifica las principales fuerzas que mantienen unidos a los grupos, o que los debilitan, será una herramienta indispensable en el

estudio del tema central de este trabajo.

Nietzsche señala que "Las sentencias del pasado son siempre como oráculos y sólo como arquitectos del futuro y sabedores del presente podréis entenderlas" (11). El conocimiento de la Historia en general de la Historia de la administración pública en especial, y de la institucional en particular, nos permitirá enmendar errores del pasado, en la proyección de la administración institucional del futuro.

La Teoría de sistemas se empieza a desarrollar al terminar la segunda guerra mundial, para estudiar la relación de cada sistema con los subsistemas que lo integran y las relaciones que se producen entre dicho sistema y el suprasistema que lo engloba.

1.2 EL METODO.

El vocablo método proviene del latín "methodus" que significa procedimiento y que a su vez viene de las voces griegas "meta", que quiere decir hacia, más allá o fin, y "odos" que equivale a camino.

El Diccionario de la Lengua Española editado en 1970 por la Real Academia Española, en su tercera acepción, nos dice que método es el "Procedimiento que se sigue en las ciencias para hallar la verdad y enseñarla".

Para mí, método científico es el procedimiento ordenado que debe seguirse para encontrar la verdad científica o para exponerla. Emplear un método adecuado evita rodeos innecesarios y permite llegar con mayor prontitud a una meta prefijada.

(11) Citado por Hans Freyer, en: Historia Universal dirigida por Walter Goetz. - Espasa Calpe, S.A. - Madrid, 1932. - T. I. Pág. 21.

En su Discurso del Método, Renato Descartes recomendaba lo siguientes preceptos fundamentales: no considerar nada como verdadero, si no existen elementos que lo evidencien así; fraccionar cada uno de los problemas a considerar, en el mayor número de partes posible que permita su apreciación; ordenar los pensamientos de suerte que se ocupen primero de los objetos más sencillos de conocer y subir gradualmente en la escala que conduzca a los más complejos; y, por último, listar y enumerar las partes y detalles del problema para tener una revista general y completa en la que no se omita ningún aspecto de consideración. (12)

El alemán Guillermo Wundt, en su libro de Lógica sostiene que el método no debe tener ningún calificativo, puesto que siempre debe ser único y simultáneamente múltiple puesto que en cualesquiera investigación o exposición es necesario emplear toda la energía intelectual, moral y volitiva del ser humano y combinar el análisis y la síntesis, la educación y la inducción, la abstracción y la determinación, la observación y la reflexión, etc. (13)

Sin embargo, la mayoría de los estudiosos de la Metodología admite muchas clases o tipos de métodos.

1.2.1 LOS DIVERSOS METODOS.

Las múltiples facetas de la administración pública institucional y de sus perspectivas y, en general, de la Administración Pública impiden que

(12) Cfr. Descartes, Renato. - Discurso del Método. - Aguilar. - Buenos Aires. 1975. Págs. 55 y 56.

(13) Cfr. Enciclopedia Universal Ilustrada Europea-Americana. - Espasa-Calpe, S.A. - Madrid. - T. XXXIV. Págs. 1279 a 1285. - Voz: Método.

en su estudio pueda utilizarse un método exclusivo, sino que es necesario, dada la gran versatilidad de metas y objetivos, funciones y actividades, que en su estudio, investigación, planeación, proyección y realización, se utilizan diversos métodos, mediante la selección del o de los que en cada caso resulten adecuados; expongo a continuación los más usuales.

1.2.2 EL METODO DEDUCTIVO: Llamado también silogístico consiste en derivar de una premisa, ley o axioma general, una conclusión, situación o aspecto particular, por lo que -se dice- el método deductivo va de lo universal o general a lo particular o individual.

1.2.3 EL METODO INDUCTIVO: Para muchos el método se divide en dos grandes clases: el deductivo y el inductivo: este último determina o establece una ley general partiendo de fenómenos particulares. O sea que, a la inversa del método deductivo, el inductivo va de lo particular a lo general. Sin embargo, lejos de excluirse se complementan, porque no son antitéticos entre sí.

En el método inductivo, distinguimos con claridad cuatro fases perfectamente definidas:

OBSERVACION: Es la atención cuidadosa de un hecho con el fin de conocerlo. La observación puede ser vulgar o científica, esta última procura determinar relaciones entre los hechos, como primer paso de la inducción.

HIPOTESIS: En la explicación provisional de un hecho o fenómeno observado.

EXPERIMENTACION: Es la realización y repetición deliberada de fenómenos para verificar la hipótesis.

GENERALIZACION: Si la hipótesis se comprueba mediante la experimentación, se llega a la ley general que establece las características y relaciones indispensables y universales de ciertos fenómenos. En resumen, con la generalización se obtiene la ley general, cuando la experimentación comprueba la hipótesis.

1.2.4 EL METODO ANALITICO: Consiste en dividir un todo abstracto o concreto en sus elementos integrantes, para investigar su naturaleza y efectos. El análisis implica resolver, pues, el todo actual en las diferentes partes que lo integran.

1.2.4.1 EL ENFOQUE SISTEMICO: Hay quienes, como Alejandro Carrillo Castro (14), consideran al enfoque de sistemas como una versión del método analítico, útil para aplicarse a los procesos dinámicos de los sistemas administrativos. Recordemos la estructura del sistema, con una entrada para los insumos, una parte central para el proceso interno o conversión y una salida de productos que en un momento dado pueden convertirse nuevamente en insumos del sistema en una operación de retroalimentación.

Para Juan Ignacio Jiménez Nieto, el sistema es equiparable a un recipiente analítico, susceptible de contener todo tipo de ingredientes, materiales o inmateriales, con el único requisito de guardar una interrelación estable. (15) Este autor define al sistema "como un conjunto holístico -

(14) Cfr. Carrillo Castro, Alejandro. - La Reforma Administrativa en México. - Instituto Nacional de Administración Pública. México. 1975. Pág. 30.

(15) Cfr. Jiménez Nieto, Juan Ignacio. - Teoría General de la Administración. - Editorial Tecnos. - Madrid. 1975. Pág. 28.

de elementos en interacción estable, permanente o continúa, aislados de su circunstancia o medio ambiente por una frontera de porosidad variable, a través de la cual los elementos propios del sistema, todos ellos en relación de interdependencia o interacción primaria, influyen y son a su vez influidos, por intercambio fronterizo, con los elementos de otros sistemas paralelos o con los que, como parte de conjuntos más amplios o supersistemas, circundan, envuelven y ambientan al sistema". (16)

Entre las diversas clases de sistemas, interesa particularmente a las ciencias sociales el sistema teórico, que para Jiménez Nieto consiste en un conjunto interrelacionado de conceptos generales en el que la medida de cada concepto individual cobra mayor o menor significación en relación con los demás, y las proposiciones que de cada concepto se derivan tienen repercusiones lógicas en el resto de los conceptos. (17)

Una de las peculiaridades que caracteriza al sistema, es su holismo, es decir la propensión natural a integrar un todo que resulta ser mayor que la suma de sus partes.

El enfoque de sistemas lo podemos resumir en los siguientes pasos: análisis, diagnóstico, diseño, prueba, implantación y mantenimiento del sistema.

1.2.5 EL METODO SINTEICO: Otra gran división del método es la que lo clasifica en dos grupos: el analítico y el sintético; este último es el que va de lo simple a lo compuesto o de lo conocido a lo desconocido o poco -

(16) Jiménez Nieto, Juan Ignacio. - Op. cit. Pág. 25.

(17) Cfr. Jiménez Nieto, Juan Ignacio. - Op. cit. Pág. 21.

conocido.

La síntesis implica la reunión de diversos elementos en un todo ac
tual.

El método cartesiano, como ya hemos visto, hace consistir la re-
gla de la síntesis en ordenar los pensamientos de suerte que se ocupen pr
mero de los objetos más sencillos de conocer y subir gradualmente en la
escala que conduzca a los más complejos. (18)

1.2.6 EL METODO ANALOGICO: Ya vimos que el método deductivo va
de lo general a lo particular y el inductivo de lo particular a lo general; el
método analógico, por su parte, va de lo particular a lo particular y con-
siste en comparar dos fenómenos parecidos pero no idénticos, entre los
que, por tanto, hay simultáneamente coincidencia y diferencia, por lo que
siendo uno de ellos más conocido en sus causas nos da la posibilidad de in
ferir la o las causas del menos conocido.

1.2.7 LA DIALECTICA: Etimológicamente proviene de las voces grie--
gas "dia" a través de, y "légein" decir. Para muchos el fundador de
la dialéctica es Heráclito, para quien la realidad es un constante devenir,
y este devenir se produce porque existen tensiones entre contrarios; así
pues, el filósofo de Efeso, concluye que la realidad consiste en la unidad
de los opuestos.

LA DIALECTICA IDEALISTA: Hegel le da a la dialéctica, en los
tiempos modernos, una nueva dimensión que ha de producir numerosos se
guidores. Como método, la dialéctica hegeliana nos ofrece tres momen-

(18) Descartes, Renato. - Op. cit. Pág. 63.

tos perfectamente definidos: La afirmación o tesis, la negación o antítesis y la negación de la negación o síntesis que puede convertirse en una nueva tesis.

Hé aquí la clave del método dialéctico hegeliano: Todo concepto es un punto de partida que, unilateral a su vez, propone a su contrario, porque da lugar a una contradicción; de una tesis surge una antítesis; y de ambas arranca la necesidad de un tercer concepto, que será la síntesis, la cual fusiona los dos conceptos precedentes, los rebasa y en una nueva tesis elimina su contradicción; sin embargo, la síntesis, o sea el nuevo concepto superior, a su vez propone a su contrario, con lo que volvemos a tener tesis, antítesis y síntesis, en un proceso sucesivo. (19)

LA DIALECTICA MATERIALISTA: Deriva de la dialéctica hegeliana; sus creadores fueron Marx y Engels y sus leyes fundamentales son:

1a. - Ley de la transformación de los cambios cuantitativos en cualitativos y viceversa.

2a. - Ley de la unidad y la lucha de los contrarios.

3a. - Ley de la negación de la negación.

1.2.8 EL METODO ESTADISTICO: El método estadístico implica el empleo y la agrupación de los números, la comparación de los hechos y el aprovechamiento de los datos obtenidos para formular leyes estadísticas.

1.2.9 METODO JURIDICO: En principio se antoja que para la investigación, interpretación y enseñanza del Derecho debiera utilizarse solamente

(19) Cfr. Del Vecchio, Giorgio. - Filosofía del Derecho. - U.T.E.H.A. - México. 1946. Pág. 141.

el método jurídico, sin embargo se usan otros, como el exegético, el sociológico, el comparativo y el teleológico, por no citar sino los más conocidos.

F. Grispligni nos dice que método jurídico es la "serie ordenada de los medios mediante los cuales se llega al conocimiento profundo del contenido de las normas jurídicas". (20) Desde luego que el concepto anterior no nos aclara mayor cosa acerca de este método que se desarrolló a fines del siglo pasado y entre cuyos principales promotores figura Laband en Alemania, así como Orlando Romano y Donati, en Italia. El Método jurídico se caracteriza por tratar primero de encontrar los principios generales, para luego determinar las consecuencias que se desprenden de dichos principios; o sea que utiliza la inducción para descubrir los principios generales y emplea la deducción para aplicar a los casos concretos los principios generales previamente descubiertos.

1.2.10 METODO EXEGETICO: Lo desarrolló principalmente la Escuela Tradicional en la primera mitad del siglo XIX y se caracteriza por un desmesurado culto a la ley escrita y por el afán de descubrir la intención del legislador, por lo que se puede afirmar que este método trata de obtener un sentido concreto de la ley que coincida con la intención del legislador, como dijera el maestro Raúl Valdés Villarreal: "Los exégetos redujeron el derecho a la ley y entendieron ésta como el resultado de la voluntad del legislador". (21)

(20) Citado por Luis Jiménez de Asúa, en: Tratado de Derecho Penal. - Editorial Losada, S.A. Buenos Aires, 1950. - T.I. Pág. 170.

(21) Valdés Villarreal, Raúl. - La interpretación como descubrimiento del sentido objetivo de las expresiones legales. En: Revista de la Escuela Nacional de jurisprudencia. T.IX Julio-Diciembre 1947. Págs. 13 y 14.

1.2.11 METODO SOCIOLOGICO: A fines del siglo XIX y principios del XX cobra auge en razón de que es utilizable en todos los aspectos de la investigación y estudio del fenómeno y de la teoría estatales. Algunos autores lo hacen consistir en:

1) Concentrar la atención en lo que se presenta como una situación indefinida o perturbadora de un sistema social, que por tanto invita a la investigación.

2) Formular una hipótesis, respecto de su naturaleza o significado, o sea, tratar de identificarle, mediante su ubicación en su posición funcional, dentro de un contexto de experiencias más conocidas, lo que implica la asignación experimental de diferentes caracteres.

3) La validez de la comprobación de la hipótesis está en relación directa con la magnitud de la investigación y experimentación que se hayan realizado.

4) Con lo anterior se obtiene una definición más precisa y una correcta clasificación no sólo del hecho investigado, sino del contexto comunitario en el que se encuentra inserto. (22)

1.2.12 METODO COMPARATIVO: Consiste en equiparar las instituciones y acontecimientos de un país con otro, a efecto de trasladar o exportar a otros países, instituciones y medidas que hayan acreditado su bondad y efectividad en un país dado.

El cubano Rafael Santos Jiménez señala que el método comparativo

(22) Cfr. Bushnell, Charles J. - En: Diccionario de Sociología. Henry Pratt Fairchild, Editor.- Fondo de Cultura Económica.- México. 1966. Pág. 187.

ha logrado un auge notable porque produce un conocimiento extraordinario acerca de las instituciones electorales, pero advierte que debe utilizarse con mucha precaución porque es posible que algunas instituciones que en un determinado Estado, han operado con éxito, en otro estén condenadas al fracaso. (23)

1.2.13 METODO TELEOLOGICO: Se emplea en el campo del Derecho y trata de investigar, como su nombre lo indica, la causa final de la función para la que fue creada la norma jurídica. Este método se vale de los generales, o sea del análisis y la síntesis de la inducción y la deducción, su principal expositor ha sido el jurista belga Vander Eycken.

1.3 METODOS USUALES EN LA ADMINISTRACION PUBLICA .

El carácter polifacético de la administración pública institucional, aunado a sus amplias perspectivas, requiere, como lo señalé en este mismo capítulo, que en su organización, planeación, proyección, realización, evaluación, investigación y estudio, se utilicen los diversos métodos que acabo de exponer, y aún otros menos usuales como el matemático, el psicológico y el genético, mediante la selección del o de los que en cada caso resulten más adecuados.

(23) Cfr. Santos Jiménez, Rafael. - Tratado de Derecho Electoral. - La Habana. 1946. Pág. 71.

CAPITULO II

CAPITULO II

EL MARCO ESTATAL

2.1 Antecedente histórico.- 2.2 El concepto de Estado de diversos autores.- 2.2.1 El precursor: Nicolás Maquiavelo.- 2.2.2 Los contractualistas.- 2.2.2.1 Tomas Hobbes.- 2.2.3 Los idealistas.- 2.2.3.1 Jorge Guillermo Federico Hegel.- 2.2.4 Los materialistas.- 2.2.4.1 Federico Engels.- 2.2.5 Los organicistas.- 2.2.5.1 Oscar Hertwig.- 2.2.6 La escuela sociológica.- 2.2.6.1 Von Gierke.- 2.2.7 La doble cara del Estado.- 2.2.7.1 Jorge Jellinek.- 2.2.8 La escuela vienesa.- 2.2.8.1 Hans Kelsen.- 2.2.9 La corriente de la renovación permanente.- 2.2.9.1 Herman Heller.- 2.3 Los tratadistas mexicanos.- 2.3.1 Roberto Casillas Hernández.- 2.3.2 José López Portillo y Pacheco.- 2.3.3 Ignacio Burgoa Orihuela.- 2.3.4 Héctor González Uribe.- 2.3.5 Andrés Serra Rojas.- 2.4 Elementos del Estado.- 2.4.1 La población.- 2.4.2 El territorio.- 2.4.3 El poder.- 2.4.4 El orden jurídico.- 2.4.5 El elemento teleológico.- 2.5 El enfoque de sistemas.- 2.6 Definición del Estado.- 2.7 El deber ser del Estado. 2.8 El Estado y la administración pública institucional.

CAPITULO II

EL MARCO ESTATAL

No es razonable tratar de estudiar la administración pública o alguna de sus partes, sin antes haber estudiado, aunque sea someramente, al Estado, puesto que la administración pública sólo puede producirse en el ámbito estatal, según lo señala, entre otros muchos autores, Adolfo Merkl al decir "Como administración en sentido restringido se sobreentiende generalmente la actividad total del Estado para alcanzar sus fines". (24) Por tanto resulta metódicamente indispensable conocer al Estado para entender la administración pública y en especial la institucional.

2.1 ANTECEDENTE HISTORICO.

El Estado moderno encuentra uno de sus primeros antecedentes históricos en la polis griega, o sea en la ciudad-estado de los helenos, de la que podemos citar como ejemplos a Esparta, Atenas, Tebas, Corinto, etc., y al decir de Fustel de Coulanges la polis griega se forma mediante la unión -no la fusión- de varias tribus, así como la tribu nació de la asociación de varias fraternías, y cada una de éstas tuvo su origen en el agrupamiento de varias familias. Al igual que la familia y la fraternía, la tribu griega se integró como ente independiente; así detentaba un culto propio, especial, diferente a los de las demás tribus, distinto asimismo a los de las fraternías

(24) Merkl, Adolfo. - Teoría General del Derecho Administrativo. - Editora Nacional. - México. 1975. Pág. 9.

que la integraban, culto que estaba vedado a todo extraño. Cuando se lo--graba formar la tribu, ya no se admitía a ninguna otra fraternidad o familia, mucho menos a otra tribu; dos tribus no eran capaces de fusionarse, el culto de cada una de ellas lo impediría, puesto que no permitiría el acceso a extraños. El proceso dialéctico condujo a la humanidad de la tesis de la familia, a la antítesis de la fraternidad y después a la síntesis de la tribu, que convertida en nueva tesis encuentra su antítesis en la ciudad. De la misma manera en que varias fraternidades se unieron para tener un culto común y formar una tribu, así también, bajo la base de respetar el culto propio de cada una y tener otro común, se asociaron varias tribus. "El día en que se celebró esta alianza, nació la ciudad". (25)

Posteriormente surge la civitas que es la ciudad-estado romana y después la res-pública, como llegó a denominarse a la comunidad política romana, a la que más tarde se conoció como imperium, al extenderse el dominio romano a casi toda Europa, Asia menor y Norte de Africa.

Jellinek nos dice (26) que Ulpiano y Aurelio Víctor utilizaron los términos de status reipublicae el primero y status romanus el segundo, para identificar al Estado romano como ente jurídico-político.

Sin embargo, ni los griegos ni los romanos reunieron en su polis los primeros, ni en sus civitas, res-pública o imperium los segundos, to dos los elementos que actualmente forman parte del Estado.

(25) Fustel de Coulanges. Numa Dionisio. - La ciudad antigua. - Editorial Iberia. - Barcelona. - 1961. Pág. 167.

(26) Cfr. Jellinek, Jorge. - Teoría General del Estado. - Editorial Albatros. - Buenos Aires. - 1954. Págs. 96 y sigs.

Tampoco en la Edad Media coinciden con el moderno concepto estatal, el land, la terrae o el burg, vocablos todos que denominan a la comunidad política con una idea predominante de extensión territorial, o el reich, el reino o el imperio que tienen una connotación de poder y que son los antecedentes del Estado en el medioevo.

En el siglo XV empieza a generalizarse en Italia, el uso de la palabra Stato ya que los embajadores de las repúblicas Italianas de esa época empleaban los vocablos "lo stato" para referirse al conjunto de funciones permanentes de un gobierno; poco después con la palabra stato se aludía al territorio en que ejercía su poder un gobierno y se empieza a emplear para referirse al estatuto jurídico o constitución de las diversas ciudades-estado italianas; surgen así el Stato di Napoli, el Stato di Firenze, el Stato di Genova, el Stato di la Chiesa; etc., con lo que se empezó a designar Stato al "sistema de las funciones públicas organizado y de los órganos que actúan en territorio determinado" (27) como ya se aprecia con precisión indiscutible en El Príncipe de Nicolás Maquiavelo. La gestación del Estado moderno va unida a una labor de desfeudalización; el maestro español José Antonio García Trevijano Fos, afirma que "Los dos pilares sobre los que se alza el nuevo tipo de Estado son el ejército permanente y la burocracia". (28)

Jellinek afirma con referencia a la palabra Estado: "En el curso del

(27) Kranenburg, R. - Teoría Política. - Fondo de Cultura Económica. - México. 1941. Pág. 75.

(28) García Trevijano Fos, José Antonio. - Tratado de Derecho Administrativo. - Editorial Revista de Derecho Privado. - Madrid. 1970. Tomo III. Vol. I. Pág. 36.

siglo XVIII se consolida esta expresión, sin duda bajo el influjo de la literatura de la Ciencia del Estado y se designa con esta voz a la totalidad de la comunidad política. Al final del citado siglo se termina este proceso correspondiente a la transformación operada en la conciencia general que llevó a convertir los territorios en Estados". (29)

2.2 EL CONCEPTO DE ESTADO DE DIVERSOS AUTORES.

El fenómeno estatal ha sido estudiado casi desde que empieza a producirse, lo han estudiado los antiguos griegos, los romanos y sigue en estudio hasta nuestros días, lo mismo en Europa que en América y los demás continentes; ha sido objeto de la investigación de los filósofos, de los juristas, de los sociólogos, de los economistas, y de los estudiosos de la Ciencia Política, que han empleado diversos métodos científicos para su estudio e investigación. El Estado moderno ha sido entendido, pues, de diferentes maneras según lo podemos observar en las ideas, conceptos y definiciones que exponemos a continuación, no sin antes aclarar que coincidimos con Crossman, cuando afirma que "El teórico político no puede, por mucho que trate, confinarse o limitarse a un catálogo de las varias formas del Estado que han existido o a las diferentes ideas que sobre el Estado han profesado los hombres". (30)

2.2.1 EL PRECURSOR: NICOLAS MAQUIAVELO.

El célebre florentino inicia el primer capítulo de El Príncipe, con esta frase: "Cuantos Estados, cuantas dominaciones ejercieron y ejercen

(29) Jellinek, Jorge. - Obra citada. - Págs. 98 y 99.

(30) Crossman, R. HS. - Biografía del Estado Moderno. - Fondo de Cultura Económica. - México. 1965. 2a. Edición. Pág. 9

todavía una autoridad soberana sobre los hombres, fueron y son Repúblicas o principados". (31) Así al precisar desde el inicio de su célebre obra, que el Estado es el género y la forma de gobierno la especie, aparece como uno de los primeros en concebir y entender al Estado, casi como en los tiempos actuales.

2.2.2 LOS CONTRACTUALISTAS.

Para muchos, el Estado es el producto de un contrato, de un acuerdo de voluntades entre los hombres que se realiza por un motivo o por otros, según la interpretación de cada uno de los seguidores de esta corriente, entre los que destacan Hobbes, Locke, Rousseau y Kant. Por razones de espacio únicamente me ocupo del concepto de Estado producido por el primero de ellos.

2.2.2.1 TOMAS HOBBS.

El famoso filósofo inglés, sostiene que el Estado es una creación humana de carácter contractual, a la que equipara con el bíblico Leviatán "el rey de todos los más soberbios animales" como lo denomina el Libro de Job. (32)

Para Tomás Hobbes, en el estado de naturaleza, previo a la constitución de la Sociedad, el hombre no reconoce limitación a su derecho y considera que lo es todo y a todo tiene derecho, por lo que no hay mejor derecho que el del más fuerte, por lo que en posesión de su libertad el hombre es el lobo del hombre y su estado natural es la violencia, es el

(31) Maquiavelo, Nicolás. - El Príncipe. - Espasa Calpe Argentina, S.A. Buenos Aires. 1943. 3a. Edición. Pág. 11.

(32) Libro de Job. - Capítulo XLI. Versículo 25.

bellum omnium contra omnes, del que se libra por el instinto de conservación que le mueve a limitar su violencia y egoísmo con un contrato basado en el principio de no hacer para otro lo que no se quiere para sí. Por este contrato, el hombre transita de su estado de naturaleza a su estado civil, se convierte en ciudadano y mediante un contrato que celebra con sus semejantes crea al Estado, al que simboliza como el Leviatán y define como "una persona de cuyos actos una gran multitud, por pactos mutuos realizados entre sí, ha sido instituida por cada uno como autor, al objeto de que pueda utilizar la fortaleza y medios de todos como lo juzgue oportuno para asegurar la paz y defensa común". (33)

El concepto de Estado de Hobbes se caracteriza por ser una especie de seguro en el que la prima es superior a la cosa asegurada, dado que sacrifica la libertad en aras de la tranquilidad. (34)

Con Hobbes se inicia en la edad moderna, la corriente contractualista o voluntarista del Estado, que más tarde, partiendo de premisas distintas, habrán de seguir, entre otros, Locke, Rousseau y Kant.

Resulta evidente lo insostenible de la corriente contractualista, dado que es incontrovertible que el Estado existe con, sin y aún contra la voluntad de los particulares.

2.2.3 LOS IDEALISTAS.

La corriente filosófica idealista ha tenido influencia importante en

(33) Hobbes, Tomás. - Leviatán. - En Antología: del C. Leviatán. - Estudio preliminar y selección de textos por Enrique Tierno Galván. - Editorial Tecnos. - Madrid. 1966. Págs. 161 y 162.

(34) Cfr. Del Vecchio, Jorge. - Filosofía del Derecho. - ATEHA. - México. 1946. Tomo II. Pág. 93.

el pensamiento político universal, ya que sus tesis han inspirado e inspiran todavía la interpretación que del Estado hacen muchos teóricos y políticos; entre los idealistas destaca por méritos propios el brillante filósofo Hegel.

2.2.3.1 JORGE GUILLERMO FEDERICO HEGEL.

Es el iniciador de la corriente dialéctica idealista, para quien, dentro del proceso dialéctico de tesis antítesis-síntesis, la familia es la tesis, la sociedad la antítesis, y el Estado la síntesis; es decir, para Hegel, el ente estatal es el punto culminante en el proceso dialéctico de la idea que es la única realidad admisible para el sistema filosófico idealista hegeliano, que diviniza al Estado, al que considera el universal concreto, el punto de reposo del espíritu objetivo, la verdadera síntesis de la oposición entre la familia y la sociedad.

Esa divinización del Estado en perjuicio de los particulares a mi juicio resulta inadmisibles, pues no se justifica que el hombre viva para el Estado, porque esto implica la dictadura, el totalitarismo.

Muy influyentes fueron las concepciones idealistas del padre de la dialéctica moderna Jorge Guillermo Federico Hegel, para quien el Estado es "la substancia ética consciente de sí misma". (35)

2.2.4 LOS MATERIALISTAS.

Opuesta al idealismo y al contractualismo, encontramos la explicación materialista del Estado, Engels es, prácticamente, quien inicia esta forma de entender al Estado.

(35) Citado por Giorgio del Vecchio, en obra citada. Tomo I. Pág. 403.

2.2.4.1 FEDERICO ENGELS.

Para el célebre coautor del Manifiesto del Partido Comunista, el fenómeno estatal es un producto social que se da cuando la sociedad llega a cierto grado de desarrollo que le hace confesar que se encuentra en una grave e irreversible contradicción consigo misma por estar dividida por los intereses antagónicos irreconciliables de las clases que la integran. Y para que las clases en pugna, con intereses económicos encontrados, no se exterminen a sí mismas, y a la sociedad que integran, en luchas estériles, es indispensable la existencia de un poder que someta a toda la sociedad y se encargue de manejar el conflicto o mantenerlo dentro de un *status quo*. "Y ese poder, nacido de la sociedad, pero que se pone por encima de ella y se le hace cada vez más extraño, es el Estado". (36)

Contrariamente a lo que supone Bluntschli, acerca de la creación de un solo Estado, Engels pronostica la ineludible y fatal desaparición de las clases para dar paso a la producción organizada sobre nuevas bases, consistentes primordialmente en la asociación libre e igualitaria de los productores, por lo que la sociedad remitirá todo el obsoleto aparato estatal, al sitio al que a partir de entonces le corresponde: "al museo de antigüedades, junto al torno de hilar y junto al hacha de bronce". (37)

Y así como juzgo utópico pensar en un Estado único-mundial, tampoco creo en la extinción del Estado con la cesación de la lucha de clases,

(36) Engels, Federico. - El origen de la familia, la propiedad privada y el Estado. - Editores Unidos Mexicanos. - México, D.F. 1977. Págs. 195 y 196.

(37) Engels, Federico. - Obra citada. - Pág. 200.

puesto que vemos que en los países socialistas donde se supone que ya no existe tal lucha y, por lo menos se ha realizado ya desde hace tiempo, la primera fase del comunismo; el socialismo, aún subsiste, y no tiene visos de desaparecer el Estado. Así pues, conforme a esta teoría, como dice Kelsen, resulta inexplicable porqué se necesita conservar el aparato coercitivo del Estado, después de "la victoria completa del sistema socialista en todas las esferas de la economía nacional". Dado que ya no existe ninguna clase que reprimir, dado que ya no hay diferencias ni antagonismos de clase en el seno de la sociedad soviética, puesto que ya no existe más que el proletariado, no se justifica que subsista el aparato coercitivo del Estado. (38)

2.2.5 LOS ORGANICISTAS.

Tan original como inadmisible resulta la explicación organicista del Estado, que han pretendido dar quienes tratan de utilizar los métodos de las Ciencias Biológicas en la Ciencia Política, como es el caso del sueco Kjellén y el alemán Hertwig.

2.2.5.1 OSCAR HERTWIG.

Este biólogo alemán pertenece a la corriente organicista que llega al extremo de equiparar al Estado con un organismo biológico en el cual la epidermis está constituida por las instituciones que tienen a su cargo la seguridad y defensa del Estado, así como la protección del patrimonio, y la salud y el orden interno; el sistema óseo del Estado, conforme a esta teo

(38) Cfr. Kelsen, Hans. - Teoría comunista del Derecho y del Estado. - Emecé Editores, S.A. - Buenos Aires. 1957. Pág. 301.

ría se integra con el territorio y las construcciones inmuebles; las instituciones económicas representan el sistema vascular, en tanto que los sindicatos y los organismos de los trabajadores vienen a ser los músculos del Estado, cuyo cerebro, según esta absurda tesis, viene a ser el gobierno, en tanto que el resto del sistema nervioso lo constituyen los medios de comunicación. De acuerdo a esta escuela organicista los Estados tienen sexo, como el Brasil o la Francia; y como los seres humanos, nacen, crecen, como en el caso de los Estados Unidos de América; se reproducen como en el ejemplo de España, que dio a la luz a los países hispanoamericanos; y mueren como en el caso de Ddanzig. Obviamente esta corriente organicista no ha tenido muchos seguidores porque el Estado, a pesar de los similes que se pueden encontrar, no tiene las características ni el comportamiento de los seres biológicos y, por tanto, no se pueden someter en su estudio al método de las ciencias naturales.

2.2.6 LA ESCUELA SOCIOLOGICA.

Esta corriente ha querido explicar al Estado como un mero producto social, como el idioma, sin implicaciones de normatividad e imperium. Muchos son los autores que han transitado por esta corriente.

2.2.6.1 VON GIERKE.

Otto Federico Von Gierke destaca dentro de la corriente sociológica que pretende explicar al Estado como una realidad social; en esta corriente militan también la teoría sociológica de la interacción o influjo recíproco de Jorge Simmel y la teoría de las relaciones sociales de Leopoldo Von Wiese. Sin embargo la corriente sociológica fue incapaz de expli-

car al Estado en toda su complejidad, por lo que hubo de enriquecerse con aspectos y conceptos jurídicos.

2.2.7 LA DOBLE CARA DEL ESTADO.

Esta teoría formulada para la interpretación del fenómeno estatal incorpora a la teoría sociológica la visualización jurídica; la inicia Jorge Jellinek y obtiene rápidamente un gran número de seguidores.

2.2.7.1 JORGE JELLINEK.

El brillante autor alemán, fue un acucioso investigador del Estado al que analizó y estudió desde el aspecto sociológico y desde el jurídico, en lo que se ha dado en llamar la teoría de las dos facetas o de la doble cara del Estado, que también exploraron, entre otros autores, Carlos Federico Von Gerber, Max Weber, Mauricio Hauriou y Adolfo Posada.

La influencia del iniciador de la teoría de las dos facetas del Estado motiva al doctor Andrés Serra Rojas a expresar que "De Jellinek arranca la sistematización de la Teoría General del Estado". (39)

Como decía, la deficiencia de la corriente sociológica motiva la teoría de las dos facetas o doble cara del Estado, sustentada brillantemente por Jorge Jellinek, que tuvo una extraordinaria difusión y ha influido poderosamente en muchos otros autores. Se apoya esta teoría en la premisa de que el Estado es una realidad social, como lo consideró la corriente sociológica, en la que se genera y aplica el orden normativo del Derecho. Así pues, esta corriente considera que el Estado tiene una doble dimen--

(39) Serra Rojas, Andrés. - Ciencia Política. - Editorial Porrúa, S.A. México. 1975. Pág. 210.

sión: una real y otra ideal; la primera requiere de un estudio sociológico para aprehender su realidad fenoménica; la segunda dimensión, la ideal, la normativa, necesita ser estudiada por la Ciencia Jurídica.

Para estudiar al Estado, Jellinek hace una rigurosa separación entre el punto de vista sociológico y el jurídico; conforme al primero consideró al Estado como fenómeno social y lo analizó en todos los acontecimientos que concretan la vida cotidiana y permanente del Estado; conforme al punto de vista jurídico estudió las normas que regulan las instituciones y funciones del mismo.

Para elaborar su concepto social de Estado, Jellinek estudia antes, minuciosamente, las relaciones de las actividades externas de los hombres -de los que mandan y de los que obedecen-, porque para él, el Estado estriba en relaciones de voluntad de una pluralidad de hombres -gobernantes o dominantes unos, gobernados o dominados otros-, radicados permanentemente en un territorio determinado.

Ante la gran multiplicidad de las relaciones humanas que componen al Estado, Jellinek empieza por tratar de ordenar estos fenómenos sociales, a los que reduce a unidades basadas en un principio de unificación, con las que elabora un arquetipo unitario en el que trata de acomodar a todas esas relaciones de voluntad traducidas a unidades de diversas clases: espaciales, temporales, causales, formales y teleológicas.

Unidad espacial: La que concebimos en el espacio, dentro de unos límites determinados, por ejemplo: una isla, un continente, una circunscripción específica, un kilómetro cuadrado, etc.

Unidad temporal: La que determinamos en un lapso dado, por ejemplo, un siglo, un lustro, un año, etc.

Unidad causal: Nos la proporciona lo que es capaz de agruparse en una causa común, por ejemplo: un pueblo que procede de una misma raza.

Unidad formal: La representa el elemento que a pesar de su modificación en lo accidental, mantiene su forma permanente; por ejemplo: el Senado, la judicatura, la universidad, etc.

Pero no bastan, por sí solas, ni en conjunto, las anteriores formas de unidad para ordenar las múltiples relaciones de voluntad entre seres humanos en que consiste el Estado, porque faltan las unidades teleológicas.

Unidad teleológica: Es aquella que unifica a diversas relaciones por el fin común que tienen. Y puesto que la unidad humana que se organiza con un fin se denomina unidad colectiva o asociación, el maestro alemán concluye que la unidad teleológica del Estado se llama unidad de asociación, que representa a la unidad de los fenómenos sociales del Estado que comprenden las relaciones políticas de denominación, de mando; porque el Estado impone su voluntad incondicionalmente a otras voluntades, y su poder exclusivo e ilimitado lo recibe de sí mismo.

De las ideas anteriores, Jellinek desprende la siguiente definición sociológica del Estado: "La unidad de asociación dotada originariamente de poder de dominación, y formada por hombres asentados en un territorio". (40)

(40) Jellinek, Jorge. - Obra citada. - Pág. 133.

Elaborada su definición sociológica Jellinek pasa a formular su definición jurídica del Estado, al que considera como una clase especial de corporación, entendiéndolo por ésta un concepto estrictamente jurídico que no tiene una equivalencia objetivamente perceptible en el mundo de los hechos. Con estas consideraciones presenta la siguiente definición jurídica de Estado: "La corporación formada por un pueblo, dotada por un poder de mando originario y asentado en un determinado territorio". O, en síntesis "La corporación: territorial dotada de un poder de mando originario". (41)

La deficiencia de esta teoría de la doble cara del Estado estriba en que no ha sido capaz de localizar, conocer y explicar la conexión de ambas dimensiones, por lo que se ha concretado a realizar estudios sociológicos por una parte, y jurídicos por otra, sin ser capaz de coordinarlos y articularlos razonablemente.

2.2.8 LA ESCUELA VIENESA.

Esta corriente, que cronológicamente aparece después de la sociológica y de la llamada de la doble cara del Estado, disiente de ambas y postula la identidad entre el derecho y el Estado.

2.2.8.1 HANS Kelsen.

El fundador de la llamada escuela vienesa, se manifestó contrario tanto a la teoría de las dos facetas como a las doctrinas sociológicas del Estado y sostuvo, dentro de la corriente de formalismo jurídico, la iden-

(41) Jellinek, Jorge. - Obra citada. - Pág. 135.

tividad entre Estado y Derecho. Acorde con esta teoría jurídica del Estado, afirma que éste es "un orden jurídico parcial inmediato al Derecho de gentes, relativamente centralizado, con ambiente territorial y temporal de validez jurídico-internacionalmente delimitado, y con una pretensión de totalidad respecto del ámbito material de validez sólo restringida por la reserva del Derecho Internacional". (42)

Así pues, para Kelsen, el pueblo y el territorio solamente son los ámbitos personales y especiales de la vigencia del orden jurídico; la soberanía es el propio orden jurídico que en su ámbito espacial es supremo, en tanto que el poder del Estado se reduce, según el eminente jurista, a la vigencia del Derecho.

El fundador de la llamada Escuela Vienesa combate la teoría de la doble cara del Estado porque le parece inadmisibile que éste pueda ser conocido de dos modos diferentes, dado que en un mismo ente no puede ser manejado por medio de dos métodos totalmente distintos como resultan ser el método jurídico, que es eminentemente normativo, que está inmerso en la esfera del deber ser, donde radica su objeto, y el método sociológico, que es básicamente fenoménico, de conocimiento de realidades, que está adscrito a la esfera del ser, donde se producen las realidades empíricas que constituyen los hechos sociales.

Para Kelsen el Estado no es más que el sistema del orden jurídico en vigor, dado que el contorno del Derecho es el que determina el límite

(42) Kelsen, Hans. - La Teoría pura del Derecho. - Editora Nacional. - México, D.F. - 1976. Pág. 195.

del ámbito estatal, de ahí que, el célebre jurista de Praga sostenga que lo que el Estado tiene de Estado, es tan sólo lo que tiene de Derecho, dado que éste y sólo éste es el que puede precisar el perímetro del primero; de donde deduce que el Estado es "por naturaleza, un sistema de normas o la expresión para designar la unidad de tal sistema; y sabido esto, se ha llegado ya al conocimiento de que el Estado, como orden, no puede ser más que el orden jurídico o la expresión de su unidad". (43)

Argumenta el distinguido teórico del Derecho, que la esencia de los hechos estatales radica en su encuadramiento dentro del ordenamiento jurídico, ya se trate de hechos relativos a la producción de normas jurídicas, o de hechos humanos conductuales regidos por el Derecho.

Cuando el orden jurídico vigente se personifica, es decir, cuando se presenta en forma de persona, -dice Kelsen-, le llamamos Estado; y entiende por persona jurídica colectiva al sistema representado por el acervo de reglas que norman la conducta interrelacionada de un conjunto de seres humanos; cuando un sistema dado comprende sólo una parte o aspecto del total del acervo de reglas, estamos frente a la personalidad jurídica de las asociaciones o corporaciones y cuando el sistema abarca todo el acervo jurídico, entendido como un punto común de imputación de la totalidad de acciones consideradas como estatales, estamos ante el Estado como persona; por ello, para Kelsen, el Estado viene a ser la personificación metafórica de la totalidad del ordenamiento jurídico positivo.

(43) Kelsen, Hans. - Teoría General del Estado. - Editora Nacional. - México. 1965. Pág. 21.

La teoría de las dos facetas sostiene que el Estado, además de ser el orden jurídico en vigor, también es una realidad social que se caracteriza por su fuerza, por su poder como lo testimonian las aduanas, las cárceles, los cuarteles, la policía, el ejército, etc., a lo cual Kelsen contesta que "todas las manifestaciones externas en que suelen verse el poder, el Estado, las cárceles y fortalezas, las horcas y ametralladoras, son objetos en sí inanimados. Se convierten en instrumentos del poder estatal sólo en cuanto los hombres se sirven de ellos en el sentido de un orden determinado, en cuanto la representación de ese orden, la creencia de deber obrar de conformidad con el mismo, determina a esos hombres". (44)

Igualmente la esencia del celador aduanal o del agente de la policía, no estriba en ningún órgano de sus cuerpos sino en su calidad de órganos del Estado. El poder del Estado, según Kelsen, no es material sino psicológico y estriba en que ciertos hombres -empleados públicos y ciudadanos comunes- actúan cumpliendo las normas jurídicas. Ahora bien, las normas jurídicas, no pertenecen al mundo de lo real, sino al de lo ideal, son idealidades, ideas normativas, entes irreales que los seres humanos se representan en sus mentes; al producirse esas representaciones psicológicas que sí pertenecen al mundo de lo real, se provocan estados de ánimo, de temor, de solidaridad, etc., que motivan conductas determinadas como la del empleado público que lleva a cabo los actos estatales previstos en el ordenamiento jurídico, o como la del ciudadano que obedece las normas jurí

(44) Kelsen, Hans. - La Teoría Pura del Derecho. - Editora Nacional. - México. - 1976. Pág. 167.

dicas vigentes. La unión de los estados de ánimo provocados por la representación mental de las normas jurídicas, es lo que, a juicio de Kelsen, integra lo que se conoce como poder del Estado, que no viene a ser sino la fuerza psíquica que forman los diversos Estados de ánimo que motivan conductas. Dicha fuerza es generada por las representaciones mentales de la norma jurídica.

Pero ese poder es estatal, porque tiene como contenido lo jurídico y, como el concepto del Estado coincide con el del Derecho, la relación entre ambos es de identidad, dado que se emplean dos vocablos distintos para referirse a lo mismo, por lo que, para Kelsen, la hipotética dualidad entre Derecho y Estado, es una duplicidad inútil del mismo objeto: "Hablar de una comunidad constituida por un orden normativo, como si existiera un orden normativo y en adición una comunidad, significa hablar de dos cosas donde sólo existe una y conduce a la indebida falacia de doblar el objeto del conocimiento. El Estado, como una comunidad es un orden normativo". (45)

Al examinar esta teoría de la identidad del Derecho y del Estado, apoyada sólo en el punto de vista jurídico, recordamos al maestro Luis Recaséns Siches, quien al respecto expresó: "Se trata de un aserto puramente doméstico de la consideración jurídica; pero no de una concepción plena del Estado". (46)

(45) Kelsen, Hans. - Introducción a la Teoría Pura del Derecho. - Editora Nacional. - México 7, D.F. 1974. Pág. 55

(46) Recaséns Siches, Luis. - Tratado General de Filosofía del Derecho. - Editorial Porrúa, S.A. - México, D.F. 1965. Pág. 351.

El Estado, considerado como ordenamiento jurídico positivo, es algo que se produce en la realidad social, en la que se mantiene o transforma y aún llega a ser substituido, bien sea mediante los procedimientos por él mismo previstos, o por medios violentos e imprevistos como puede ser una revolución, como resultado del cambio en la composición e influencia de los elementos, grupos o clases que integran a la sociedad política conocida como Estado, por lo que debe sostenerse, contra la teoría kelseniana, que el ente estatal es mucho más que una pura enteología jurídica con un fin normativo, dado que el fenómeno estatal en numerosos aspectos trasciende el ámbito de lo jurídico, con lo que escapa a la pretensión de absoluta normatividad.

El doctor Héctor González Uribe, al criticar la postura kelseniana, nos dice: "Lo que es esencial y verdaderamente inadmisibile en la doctrina kelseniana es que pretenda reducir al Estado a un descarnado esqueleto de normas y desvincularlo de una posible legitimación. Eso es desconocer la naturaleza real del Estado, como ser social y cultural, con su constante y característica tensión dialéctica entre el ser y el deber ser, y transportarlo a un terreno de antes de razón. Lo cual es absurdo e indebido, porque todo conocimiento que se precie de científico debe estar en contacto con lo real y no trabajar con ficciones de la mente". (47) Evidentemente es fundada la crítica anterior, porque no debe disociarse al Estado de su realidad social.

(47) González Uribe, Héctor. - Teoría Política. - Editorial Porrúa, S. A. México. 1972. Pág. 216.

2.2.9 LA CORRIENTE DE LA RENOVACION PERMANENTE .

Conforme a esta interpretación, el Estado se refrenda todos los días mediante el cotidiano querer ser de quienes integran su población; entre los principales expositores de esta corriente figuran Heller y Smend.

2.2.9.1 HERMAN HELLER.

Este autor, que es uno de los críticos más serios de la escuela vienesa, considera que el Derecho debe ser incluido entre las ordenaciones sociales en que la norma figura como una exigencia, y manifiesta que el logismo normativo representado por Kelsen y su escuela, consistente en contraponer el deber ser, eminentemente jurídico, al ser, indiscutiblemente social, resulta inadmisibile por considerar al primero como un deber ser aislado de todo orden y de toda observancia que atiende exclusiva y unilateralmente a la cuestión normativa, con evidente olvido de que el deber social está íntima y permanentemente ligado con un querer humano y que las reglas sociales no son meros enunciados teóricos, sino auténticas exigencias a la voluntad humana.

Para Heller, "Sólo se comprende de manera cabal la ordenación normativa social si se considera y da por supuesto que el ser y el deber ser no se hallan en un estado de aislamiento y en una antidualéctica ausencia de relación sino por el contrario, en una correlativa coordinación". (48)

Respecto de la relación entre Estado y Derecho, Heller dice: que si queremos precisar la forma y términos en que en la actualidad se en---

(48) Heller, Herman. - Teoría del Estado. - Fondo de Cultura Económica. México. 1963. Págs. 202 y 203.

cuentran relacionados el Estado y el Derecho, con base en la consideración de que este último es el orden normativo social instituido y garantizado por el aparato estatal, no podremos estimar como previo ni al Estado ni al Derecho, sino como fenómenos que se encuentran estrecha y correlativamente vinculados. (49)

Heller considera que cualquier unidad de acción se funda en una coincidencia de voluntades y afirma que el Estado es una unidad organizada de acción y decisión que por su tamaño exige un aparato estatal, que es el órgano que coordina la actuación de la ciudadanía. Para Heller "el Estado se considera como un grupo territorial de dominación, a diferencia de los grupos de carácter personal. El Estado se diferencia de todos los otros grupos territoriales de dominación por su carácter de unidad soberana de acción y decisión", y define: "El género próximo del Estado, es pues, la organización, la estructura de efectividad organizada en forma planeada para la unidad de la decisión y la acción. La diferencia específica con respecto a todas las demás organizaciones, es su calidad de dominación territorial soberana". (50)

2.3 LOS TRATADISTAS MEXICANOS.

Muchos son los tratadistas mexicanos que han abordado el estudio del Estado con amplitud y acierto; por juzgar innecesario, para los efectos de este trabajo, ocuparme de todos de los que tengo noticia, citaré los conceptos medulares, acerca del Estado, expresados por cinco de ellos,

(49) Cfr. Heller, Herman. - Ib. Pág. 206.

(50) Heller, Herman. - Ib. Pág. 255.

que, a mi juicio, son bastante representativos.

2.3.1 ROBERTO CASILLAS HERNANDEZ.

El docto jurista mexicano, acorde con Herman Heller, asegura que "Es indudable que el ser del Estado se conforma por la renovación constante de actos porque de lo contrario dejaría de existir, y que estos actos corresponden fundamentalmente a la lucha política entre poderes reales de voluntad ante los cuales el sujeto de conocimiento que es el Estado mantiene neutralidad". (51)

2.3.2 JOSE LOPEZ PORTILLO Y PACHECO.

El distinguido maestro universitario y estadista mexicano, definió al Estado moderno como: "una organización política que localizada en un tiempo y en un espacio determinados, y que tiene, por ello características específicas y determinables". (52) Y señaló como características del fenómeno estatal, las siguientes: "Primero, una realidad social, constituida por los hombres cuya actividad se organiza políticamente en vista de los fines dados. Este tema se estudia tradicionalmente bajo el nombre de Población. Segundo, una realidad física, constituida por la tierra y el ambiente que localiza a la realidad social en un sitio del Mundo, con todo lo que esto implica. Este tema se estudia tradicionalmente bajo el nombre de Territorio. Tercero, un orden normativo, que da sentido a la organización y que se llama Derecho. Hay quien lo identifica con el Estado; hay

(51) Casillas Hernández, Roberto. - Fuerzas de Presión en la estructura política del Estado. - México. 1975. Pág. 115.

(52) López Portillo y Pacheco, José. - Génesis y Teoría General del Estado Moderno. - Textos Universitarios, S.A. - México, D.F. 1976. 2a. Edición. Pág. 412.

quien lo cataloga como fin del Estado; hay quien lo considera como una realidad distinta, que se relaciona con el Estado. Nosotros lo consideramos como una nota genérica del concepto de organización política. Cuarto, los órganos que establecen y aseguran el orden normativo, constituido por los hombres que a virtud de la división del trabajo, tienen que realizar los actos específicos requeridos. Esta nota se estudia tradicionalmente bajo el nombre de Gobierno. Quinto, un poder resultante del concurso de actividades recíprocas, reglamentadas por el orden normativo, poder que es la instancia de solución, la fuerza que actúa, que funciona en vista de los fines. Este tema se estudia frecuentemente bajo este nombre; otras veces se estudia con la soberanía y otras con el Gobierno". (53) En esta forma analítica, el maestro López Portillo y Pacheco, sustenta su objetivo concepto estatal.

2.3.3 IGNACIO BURGOA ORIHUELA.

El ameritado tratadista mexicano, nos da la siguiente definición de Estado: "la persona moral suprema que estructura jurídicamente a la nación y cuya finalidad estriba en realizar el orden de derecho básico o fundamental". (54) Evidentemente no existe persona alguna superior al Estado y es inobjetable que éste configura jurídicamente a la comunidad nacional y tiene como fin realizar el orden jurídico, sea éste justo o injusto.

(53) López Portillo y Pacheco, José. - Op. cit. Págs. 413 y 414.

(54) Burgoa Orihuela, Ignacio. - El Estado. - Editorial Porrúa, S.A. México. 1970. Pág. 309.

2.3.4 HECTOR GONZALEZ URIBE.

El eminente catedrático mexicano, define al Estado como "1. - Una sociedad humana. 2. - Establecida permanentemente en un territorio. 3. - Regida por un poder supremo. 4. - Y que tiende a la realización de los valores individuales y sociales de la persona humana". (55)

Obviamente el cuarto elemento de su definición descriptiva pertenece a la esfera del deber ser que, desgraciadamente, en muchos casos no se da en la realidad.

2.3.5 ANDRES SERRA ROJAS.

El doctor Honoris Causa de la UNAM define con diáfana objetividad al Estado como una porción de la sociedad humana, asentada en un territorio organizado jurídicamente, con un gobierno independiente que tiende a realizar los fines que determinan sus condiciones históricas. (56)

Así, el emérito maestro, identifica un elemento teleológico del gobierno estatal, que consiste en la tendencia gubernamental a obtener los fines que las condiciones históricas determinan en cada Estado.

2.4 ELEMENTOS DEL ESTADO.

En un enfoque sistémico encontramos que el supersistema del Estado tiene como elementos a diversos sistemas que lo integran, por lo que conviene analizarlos, antes de externar mi propia interpretación del fenómeno estatal.

(55) González Uribe, Héctor. - Obra citada. Pág. 162.

(56) Cfr. Serra Rojas, Andrés. - Ciencia Política. - Editorial Porrúa, S.A. México. 1975. 3a. Edición Pág. 215.

2.4.1 LA POBLACION.

Entre los elementos tangibles y previos del Estado, encontramos en primer término a la población, sin la cual no puede darse el fenómeno estatal. Así, no podemos siquiera imaginar un Estado que carezca de población permanente, por ejemplo el Polo Sur no puede existir como Estado independiente, entre otras causas porque no tiene una población estable.

Pero la población del Estado no es simplemente un conjunto cualquiera de seres humanos. Así, una familia por sí sola, no puede constituir la población de un Estado; tampoco un reducido grupo de familias puede conformar toda una población estatal, o sea que la población estatal necesita un número y densidad tal que amerite la organización estatal.

Hay Estados cuya población no rebasa los cien mil habitantes, sin embargo cien mil personas reunidas en un estadio deportivo no integran la población de un Estado y sí, en cambio, posiblemente sean parte de la población de muchos Estados. La población del Estado no requiere forzosa-mente ser de la misma nacionalidad o la misma raza, religión, idioma, o costumbres, como vemos con claridad en el Estado Norteamericano, cuya población se integró con personas de muchas razas y de muy distintas nacionalidades, religiones, idiomas y costumbres; pero sí requiere residir permanentemente en un territorio determinado; por ello las tribus nómadas no formaron Estados, porque no se asentaron en un territorio.

2.4.2 EL TERRITORIO.

El otro elemento tangible, previo, e insustituible del Estado, es el territorio en el que debe asentarse la población estatal. El pueblo judío

no pudo constituir el Estado Israelí mientras careció de territorio, igual que ahora no puede hacerlo el pueblo palestino.

El territorio del Estado debe ser propio y exclusivo, es decir no debe compartirse su dominio con otro o varios Estados más.

Sin territorio propio, un grupo humano podrá constituir una nación, un pueblo, una empresa, un club, o cualquier otra forma de asociación humana, excepto un Estado. El territorio, como dijera Kelsen, es el ámbito espacial del Estado.

2.4.3 EL PODER.

La muy extendida teoría de los tres elementos señala que los del Estado son: la población, el territorio, y el poder o el gobierno que lo ejerce.

Ekkehart Stein refiere: "Donde el Estado se hace más visible es en el aparato estatal. Por eso es frecuente equiparlo con tal aparato estatal, representándolo como la pirámide del poder. En su vértice se encuentra la dirección del Estado (Parlamento, Jefatura del Estado y Gobierno). Es allí donde se toman las decisiones políticas fundamentales (generalmente en forma de leyes). El cuerpo de la pirámide se compone de los órganos administrativos, que ejecutan las decisiones políticas fundamentales, y de los tribunales, que deciden sobre la observancia de la Ley. El poder del aparato estatal se extiende a un determinado territorio y a su población. Esta última aparece en este modelo como mero objeto del poder estatal". (57)

(57) Stein, Ekkehart. - Derecho Político, Aguilar, S.A. de Ediciones. Madrid. 1973. Pág. 3.

El poder consiste en la facultad de ordenar o ejecutar un acto o una omisión. El poder estatal, como dice el doctor Serra Rojas "es un poder tal, que dispone del monopolio de la coacción y se impone a todos". (58) Es decir, que el poder como elemento del Estado se caracteriza por ser, al igual que el gobierno que lo ejerce, soberano, o sea que, dentro de su ámbito espacial, no tiene otro encima de él por lo que su potestad de mando es omnicomprendiva y detenta en exclusiva la coacción.

2.4.4 EL ORDEN JURIDICO.

Indiscutiblemente que la población, el territorio y el poder son elementos insubstituíbles del Estado, pero no son los únicos; de ahí que, como dice Stein: "la teoría de los tres elementos no permite explicar qué es lo que hace de un territorio el territorio estatal, de un pueblo el pueblo estatal, de un poder, el poder estatal, y de los tres elementos heterogéneos una unidad". (59)

A la teoría de los tres elementos se opone rotundamente la tesis de la escuela vienesa que sostiene que el Estado no es sino el ordenamiento jurídico, por lo que no tiene más que este único elemento, en tanto que el pueblo y el territorio no son otra cosa que el ámbito personal y espacial de vigencia de ese orden jurídico.

En la actualidad, la mayoría de los autores contemporáneos agregan a los tres elementos "visibles" o "externos", como cuarto elemen-

(58) Serra Rojas, Andrés. - Ciencia Política. - Editorial Porrúa, S.A. - México. 1975. Pág. 295.

(59) Stein, Ekkehart. - Obra citada. - Pág. 5.

to, el orden jurídico que norma y regula las relaciones y actividades comunitarias que se producen en el Estado, y sin el cual no es posible el fenómeno estatal.

2.4.5 EL ELEMENTO TELEOLÓGICO.

Muchos autores destacados han señalado un elemento teleológico del Estado. Jellinek lo señala como la unidad de asociación; Smend lo entiende como una tendencia comunitaria y una voluntad de trabajar en común; Heller lo hace consistir en el hecho de que los individuos coordinan sus actividades hacia metas comunes lo que convierte al Estado en una unidad de acción. Otros autores hacen consistir el elemento teleológico, en la realización del bien común: Sánchez Agesta; en la realización de los valores individuales y sociales de la persona humana: González Uribe; en el bien público temporal: Dabin; en la realización de aquellos fines, que se determinan de acuerdo con sus condiciones históricas: Serra Rojas.

En lo personal, estoy de acuerdo en que existe el elemento teleológico del Estado, pero me es indispensable aclarar que este elemento invisible, intangible, subjetivo, es determinado no por el consenso general de la población, sino por el interés del sector o clase dominante de la población.

En mi opinión quien mejor ha explicado el elemento teleológico del Estado es Rodolfo Smend en su teoría de la integración que hace consistir este elemento en la relación espiritual en permanente proceso de renovación y reelaboración, que se manifiesta en el diario querer ser, en la cotidiana aprobación de parte de sus miembros, por lo que su existencia está

incesantemente cuestionada y supeditada a que la aprueben con su conducta los ciudadanos y los órganos del propio Estado.

A mi juicio la explicación integracionista del elemento teleológico del Estado es realista y parcialmente cierta. Realista en cuanto hace consistir lo que es la causa final del Estado, en el constante querer ser, en el diario sufragado deseo de sus ciudadanos y de los órganos estatales, de que el Estado sobreviva.

Esta explicación realista de lo que es la causa final del Estado me parece mucho más exacta y valedera que las que hacen consistir lo que debe ser la causa final del Estado, en la realización del bien común en el bien público temporal, etc., porque considero que el Estado existe porque así lo aprueban quienes tienen la facultad real de decisión, independientemente de que se proponga o no el bien común, como desgraciadamente lo demuestran los casos de muchos Estados, como la Nicaragua, de los Somosa, la Uganda de Idi Amín, el Haití de los Duvalier, y muchos otros en los que obviamente no ha habido propósito ni finalidad de obtener el bien común.

Ahora bien, sostengo que la teoría de Smend tan sólo es parcialmente verdadera, por cuanto la relación espiritual en constante renovación y reelaboración, que produce la diaria aprobación de supervivencia del Estado, no es otorgada por toda la población, ni siquiera necesariamente por la mayoría, sino tan sólo por quienes tienen la facultad real de decisión para ese efecto, o sea como dijera Duguit, de los más fuertes, como lo podemos comprobar en el caso de los católicos de Irlanda del Norte, que contra su voluntad están integrados al Estado Británico; como los miembros -

de las reservaciones indias, que se hallan integrados al Estado Norteamericano; como los quebequianos que están inmersos en el Estado Canadiense; o los vascos, que lo están en el Estado Español, para no citar sino unos cuantos ejemplos de los muchos casos de pueblos enteros que en contra de su voluntad general forman parte de un Estado que repudian.

Pero son muchos más los casos de pueblos o grupos humanos perfectamente definidos que sin estar en contra, están al margen del quehacer estatal, por lo que, sin impugnar la existencia del Estado al que pertenecen, carecen de una noción respecto de su ubicación dentro del mismo, e incluso ignoran su existencia, como en el caso de algunas tribus marginadas, como los Chocos, en Colombia; los Jíbaros, en Brasi; los Bosquimannos, en Angola; los Sondaneses, en Indonesia; o, por ejemplo, algunos grupos Mazahuas, Zoques o Tzotziles de México, a quienes no preocuparía la disgregación o disolución de los respectivos Estados a los que pertenecen. Por tanto somos realistas al afirmar que el Estado subsiste porque así lo resuelve el sector o clase dominante del mismo, en beneficio de sus intereses, aún cuando no cuenten con la aprobación de las mayorías de la población, o, incluso, aún cuando esa mayoría se opusiera a la creación o subsistencia del Estado.

2.5 EL ENFOQUE DE SISTEMAS.

Sistema, conforme a la teoría de sistemas, es el conjunto de elementos que se encuentran relacionados e interdependientes entre sí. Subsistema, se dice, es el sistema que conforma un elemento de otro sistema; en tanto que, por suprasistema se entiende aquel cuyos elementos los cons

tituyen otros sistemas.

Entre otras clasificaciones, los sistemas, se dividen en cerrados, , parcialmente cerrados o abiertos, y abiertos, aún cuando muchos autores rechacen la existencia de los totalmente cerrados y de los totalmente abiertos. Arias Galicia (60) señala que cada sistema se encuentra en un medio circundante (suprasistema) y que, así como existen relaciones entre los diversos elementos del sistema, también pueden existir tales nexos entre el sistema y el suprasistema, en cuyo caso el sistema es parcialmente abierto, lo que entraña que el sistema reciba influencias del suprasistema y si--multáneamente pueda influir en él, en alguna forma.

Conforme a esta teoría, las organizaciones administrativas consti--tuyen sistemas parcialmente abiertos, dado que se producen múltiples interacciones entre ellas mismas y entre ellas y su medio. La administración institucional es parte de un subsistema que conocemos bajo el nombre de administración pública, cuyo funcionamiento está encomendado al Poder Ejecutivo que, a su vez, forma parte de un sistema denominado Gobierno el cual, es, asimismo, elemento de un suprasistema mayor llamado Estado.

Convengamos por tanto, que la administración institucional, al igual que la administración pública de la que forma parte, se desarrolla en el ámbito del Estado, por lo que para estudiarla es indispensable conocer el marco político que nos ubique dentro del perímetro donde se produce el fenómeno que pretendemos analizar. Así pues, necesitamos saber qué es el Estado, determinar sus elementos y definirlo para poder enfocar, y estudiar con éxito, las relaciones que tiene este suprasistema con cada uno de los

(60) Arias Galicia, Fernando. - Teoría de los sistemas. - En: Administra--ción de Recursos Humanos. - Coordinador Fernando Arias Galicia. - Biblioteca de Ciencias de la Administración. - Editorial Trillas, S.A. México. 1976. Págs. 15 y 16.

sistemas y subsistemas que funcionan dentro de él, como el de la administración institucional, y enfocar y analizar las relaciones de tales sistemas y subsistemas del mismo Estado, entre sí.

2.6 DEFINICION DEL ESTADO.

Con el propósito de tener un marco conceptual respecto del Estado, considero conveniente destacar que entiendo al ente estatal como un producto de la convivencia humana, un fenómeno social que se da en el tiempo, y en el espacio, es decir, una organización humana con vigencia temporal y espacial, un suprasistema que forma parte de otro mayor que es el universo sistémico constituido por la comunidad de Estados en que se divide nuestro mundo.

El Estado es un fenómeno universal de vigencia permanente en todo el territorio y para toda la población del mundo. Así no hay un palmo de terreno que no sea territorio estatal, ni asentamiento humano alguno que no constituya o forme parte de una población estatal. De esta suerte, cuando un territorio deja de pertenecer a un Estado, no deja de ser territorio estatal, bien porque se convirtió en el territorio de un nuevo Estado o porque pasó a formar parte de otro ya existente. Tenemos el caso, por ejemplo, de Belice, que está a punto de dejar de ser parte del territorio del Estado Británico, y que podría convertirse en el territorio del nuevo Estado de Belice; en caso de que prospere el proyecto inglés, o que podría anexarse al territorio de Guatemala si triunfa la pretensión de este último Estado. Pero en cualquiera de estas dos alternativas o de otras distintas, no será un territorio que no pertenezca a un Estado, y lo mismo pasará con

su población que será la población del Estado de Belice o que formará parte de la de Guatemala, o de otros Estados, pero que en ningún caso dejará de ser una población estatal.

En términos de teoría de sistemas entendiendo al Estado como el suprasistema político por excelencia, como el conjunto de los sistemas pueblo, territorio, gobierno con poder soberano, y orden jurídico, enlazados por la determinación, de quienes tienen la fuerza para ello, de integrar el suprasistema estatal.

Deseo recalcar mi intención de definir al ente estatal contemporáneo como es, sin perjuicio de que después exprese lo que, a mi juicio, el Estado debe ser. Intentaré pues, una definición real, no utópica, aplicable a cualquier Estado contemporáneo, ya sea socialista, burgués, fascista, democrático o dictatorial, con la intención de lograr una definición realista, carente de dogma, ayuna de ideología política, ausente de fanatismo, que se concrete a explicar el fenómeno estatal mediante la aportación del género próximo y de la diferencia específica; trataré de hacer una acotación completa y exacta de lo que es el Estado, que precisamente convenga a todo lo que éste -y a sólo lo que éste- es, sin incurrir en vicios tautológicos; que sea más clara que lo definido y que en un sentido positivo, que excluya lo que no es, indique los atributos esenciales y universales del Estado.

De acuerdo con estas ideas y propósitos he elaborado la siguiente definición de Estado:

Sistema unitario integrado por un conjunto humano asentado perma

nementemente en una circunscripción territorial, organizado mediante la coincidencia constantemente renovada de voluntades, de los integrantes de la parte más fuerte del sistema, sujeto a un orden jurídico y a un poder soberano, cuyos objetivos, básicamente variables, son establecidos por la parte dominante del conjunto humano, aún cuando a veces influya otra o las demás partes.

De la definición anterior inferimos, entre otros, los siguientes puntos:

A. - El Estado contemporáneo nace y subsiste por una coincidencia de voluntades, no de toda su población, sino sólo de una parte de ella, la más importante política y económicamente, aún cuando no necesariamente la más numerosa.

B. - El Estado subsiste con, sin y aún contra la voluntad de la mayoría de los miembros de su población.

C. - Los objetivos estatales, salvo el de procurar la supervivencia del Estado, son diferentes entre uno y otro Estado y entre una y otra época, dentro del mismo Estado.

D. - Los objetivos estatales son determinados por la parte dominante de la población, aún cuando también haya alguna influencia de las demás, sin que necesariamente incluya entre aquéllos alcanzar el bien común.

Las anteriores ideas se robustecen si se considera que son congruentes con lo que generalmente se entiende por partido político, por ejemplo, la definición que da Povña: "Agrupación permanente y organizada de ciudadanos, que mediante la conquista legal del Poder Público, se propone

realizar en la dirección del Estado, un determinado programa político social". (61) O sea que es connatural al partido político la tendencia de convertirse en la parte más fuerte, más importante de la población del Estado en el que actúa, para poder conquistar el Poder Público y estar en condiciones de determinar los objetivos estatales a través de su programa político-social, al cual habrá de adecuar su ordenamiento jurídico, con miras a realizar en el ejercicio del Poder las metas de su referido programa.

El panorama mundial nos revela que es frecuente que el partido político cuyos militantes distan mucho de ser la mayoría de la ciudadanía, conquista el Poder y en su ejercicio determina objetivos y metas del Estado y dicta el ordenamiento jurídico correspondiente, con mayor o menor influencia de los partidos políticos oponentes y de los grupos de presión.

2.7 EL DEBER SER DEL ESTADO.

Definido ya lo que es el Estado, pasamos a lo que debe ser, o sea a definir el Estado ideal. A mi juicio, el Estado debe ser la unidad teleológica de asociación -como dice Jellinek- y de acción -como afirma Heller-, un sistema unitario -como apunta Smend- formado por un conjunto humano asentado permanentemente en una circunscripción territorial, organizado -como comenta Stein- mediante la coincidencia mayoritaria de voluntades, constantemente renovada, sujeto a un orden jurídico y a un poder soberano, cuyos objetivos deben consistir -como agrega González Uribe- en la realización de valores individuales y sociales de la persona humana y -como sostiene Porrúa Pérez- en la obtención del bien público temporal, de acuerdo -como indica Serra Rojas- con sus condiciones históricas.

(61) Citado por Daniel Moreno, en: Los Partidos Políticos del México contemporáneo. - B. Costa-Amic Editor. México, D.F. 1977. 6a. Edición. Pág. 28.

2.8 EL ESTADO Y LA ADMINISTRACION PUBLICA INSTITUCIONAL.

Obviamente, la administración pública institucional, como parte de la administración pública, sólo puede darse en el ámbito estatal, pero a diferencia de la administración centralizada, la institucional se realiza por personas públicas distintas al Estado, creadas por el aparato gubernamental y sujetas a su tutela, supervisión, control y vigilancia. Al crear los entes de la administración pública institucional, el gobierno del Estado se despoja de algunas de las funciones que tiene atribuidas y las transfiere a las personas jurídicas que para cada caso crea, según lo expondré páginas adelante.

CAPITULO III

CAPITULO III

EL MARCO BUROCRATICO

3.1 Antecedentes históricos. - 3.1.1 Egipto. - 3.1.2 Grecia. - 3.1.3 Roma. - 3.1.4 Edad Media. - 3.1.5 Edad moderna. - 3.1.6 Concepto cameralista de burocracia. - 3.2 Perspectiva hegeliana. - 3.3 La posición de Marx y Engels. - 3.4 Max Weber y su modelo burocrático. - 3.4.1 La dominación racional y la autoridad legal. - 3.4.2 Requisitos de la dominación racional. - 3.5 La corriente de las relaciones humanas. - 3.5.1 Elementos de las relaciones humanas. - 3.6 Miguel Crozier. - 3.7 Hermann Finer. - 3.8 Harold Joseph Laski. - 3.9 Ludwig Von Mises. - 3.10 Marshall E. Dimock. - 3.11 Joseph La Palombara. - 3.12 Robert K. Merton. - 3.13 La ley de Parkinson. - 3.14 El principio de Peter. - 3.15 La influencia tecnológica. - 3.15.1 La tecnocracia. - 3.15.2 La tecnoestructura. - 3.15.3 La tecnoburocracia. - 3.16 El ámbito de la burocracia. - 3.17 El caso de México. - 3.18 La burocracia en la administración pública institucional.

CAPITULO III

EL MARCO BUROCRATICO

Sin discusión, en cualquier actividad social el elemento humano resulta ser el más importante y en el quehacer administrativo no se produce la excepción, de ahí la relevancia de la burocracia. El término burocracia tiene origen francés y relativamente es de nueva creación; etimológicamente, según algunos filólogos, proviene la primera parte de esa palabra, del latín burrus que quiere decir color oscuro, sombrío, como el empleado en los actos solemnes. En el francés antiguo, la voz bure significaba paño o tela burda estameña que se usaba en las mesas que los funcionarios utilizaban en los actos públicos; posteriormente la palabra evolucionó a bureau y sirvió no sólo para designar la tela, sino también a la mesa por ella cubierta, a la sala o despacho en que el mueble se hallaba y hasta a las personas que ahí trabajaban. Para otros estudiosos, la primera parte de la palabra burocracia no deriva de bureau ni de bure, sino de burel, que era, en el Medioevo, la más alta magistratura francesa. Sin embargo, por lo general, etimológicamente se entiende por burocracia el poder del empleado público. El Diccionario de la Lengua Española de la Real Academia nos define, en su primera acepción, que burocracia es la "influencia excesiva de los empleados públicos en los negocios del Estado", y en segunda acepción que es una "clase social que forman los empleados públicos".

Así pues, la palabra burocracia es anfibológica; cuando se emplea sin

determinar su sentido, se le da el subjetivo, o sea que se le toma como referida al personal administrativo; pero cuando hablamos de problemas burocráticos no sólo nos referimos a los problemas del personal sino a todos los concernientes al proceso administrativo.

La burocracia puede estudiarse desde distintas perspectivas, cada una de las cuales nos llevará a conclusiones diferentes. Dentro de las ciencias sociales, el Derecho, la Economía, la Política y la Sociología nos da cada una, una versión distinta de la burocracia. Para la Economía integran la burocracia oficial quienes ven remunerado su trabajo con cargo directo al presupuesto público central o paraestatal; para la Política, la burocracia se circunscribe sólo a ciertos empleados del Sector Público; para el Derecho el número de integrantes de la burocracia es todavía más restringido; en tanto que, para la Sociología, la burocracia no se limita al ámbito del Sector Público, sino que comprende también las organizaciones privadas, en las que encuentra perfiles similares a los de las públicas.

El fenómeno burocrático está plagado de contradicciones, dado que entraña eficacia e ineficacia, eficiencia y deficiencia, libertad y despotismo, cualidades y defectos que ponen de manifiesto que se trata de un producto social, es decir, el fenómeno burocrático se produce a resultas de la convivencia humana.

3.1 ANTECEDENTES HISTORICOS: El fenómeno burocrático tiene antiguas raíces en la historia de la humanidad, aún cuando no se haya registrado en épocas remotas con las características de la actualidad.

3.1.1 EGIPTO: Desde la época del antiguo imperio (3200-2270 a.C.) se produjo toda una estructura administrativa (62) que, encabezada por el gran visir o primer ministro, estaba organizada jerárquicamente, con divisiones departamentales por materias, a las órdenes del Faraón. Los funcionarios eran formados en escuelas especiales que funcionaban a nivel central y provincial, en las que se les enseñaba educación general y práctica administrativa. Los servidores públicos eran pagados directamente por el Estado, gozaban de inamovilidad y, en algunos casos, los cargos eran hereditarios.

3.1.2 GRECIA: El fenómeno burocrático no se registra en la Ciudad-Estado griega: Atenas, Corinto, Tebas, etc., carecen de burocracia, en ellas el servicio civil es gratuito, honorífico, temporal e irreelegible. El fenómeno burocrático aparece en Grecia con Alejandro Magno, época en la que la administración se realiza a través de diversos departamentos, a cargo de funcionarios profesionales desprovistos de una formación especial previa, que obtiene su ingreso al servicio público no por méritos, sino por influencias o soborno, y a la par que la función pública desempeñan otras labores; en general, el fenómeno burocrático del imperio alejandrino se caracterizó por su corrupción y venalidad.

3.1.3 ROMA: La burocracia llega a caracterizarse definitivamente durante el imperio, sin embargo su gestación data no sólo de la República, sino del tiempo de la monarquía, que fue la primera estructura política ins

(62) Cfr. Steindorff, George. - Historia de Egipto. - En: Historia Universal dirigida por Walter Goetz. - Espasa Calpe, S.A. Madrid. 1932. Tomo I. Pág. 360.

titucional de Roma. Al lado del rey, figuraban como colaboradores allegados el "prefectus urbi" que le substituye en sus ausencias de la Ciudad, el "tribunus celerum" que es su principal auxiliar en materia militar, los "duoviri perduellionis" y los "quaestores parricidii", sus auxiliares en la impartición de justicia penal, así como en materia religiosa, de gran importancia en esta monarquía de carácter teocrático-militar.

Polibio, tras de analizar las tres formas de gobierno conocidas en su época: monarquía, aristocracia y democracia, nos deja en su Historia, esta magistral descripción de la Constitución Republicana de la Roma del año 216 antes de nuestra era: "Las tres formas de gobierno de que he hablado antes se encontraban amalgamadas en la Constitución romana y la parte de cada una estaba tan exactamente calculada, todo en ella estaba tan equitativamente combinado, que nadie, incluso entre los romanos, hubiese podido decir si era una aristocracia, una democracia o una monarquía.

Esta indecisión era, por otra parte, muy natural. Si se examinan los poderes de los Cónsules, se hubiese dicho que era un régimen monárquico, una realeza; a juzgar por los del Senado, era, por el contrario, una aristocracia; en fin, si se consideran los derechos del pueblo, nos parecería una auténtica democracia". (63)

El cambio de la estructura política que significó el paso de la monarquía a la república, así como la expansión del status romano derivado de sus conquistas territoriales, así como el crecimiento demográfico y la

(63) Polibio. - Historia. - Citado por León Homo, en: Evolución Social y Política de Roma. - Editorial Argos. - México, D.F. 1944. Pág. 117.

transformación económica, originaron un cambio en la estructura administrativa que, en la Roma republicana, se configura principalmente a través de sus magistraturas, en cuyo desempeño habrán de desatarse los deseos de hacer una carrera administrativa, obtener honores, posiciones y prestigio social y hace identificar con perfecta claridad y nitidez a la burocracia romana de la República, por lo que resulta importante destacar las principales características de dichas magistraturas, que eran las de: pluralidad de titulares, o sea que desde el poder supremo no se depositaba en una sola persona; la colegialidad, es decir que los "colegas" ocupantes de una magistratura sólo podían actuar cuando un colega no se lo impedía a través del veto o intercessio; la temporalidad, en virtud de la cual, la duración en los cargos públicos era de un año, excepto en caso de cese anticipado o de prórroga, "prorrogatio" como la llamaban los romanos que, por lo general, también duraba un año; por último, debemos destacar también el carácter electoral de las magistraturas romanas de la república; las elecciones se realizaban en los comicios curiados, que desaparecieron en la República; en los centuriados, que se fortalecieron en esta época y en los comicios por tribus "comitia tributa", que tienen su origen en las reuniones de la plebe "concilia plebis" que fueron instaurados como auténticos comicios romanos, antes del imperio.

Las magistraturas republicanas se pueden clasificar en mayores y menores; las primeras se elegían en los comicios por centurias "comitia centuriata", teniendo el carácter de mayores las de Cónsul, Pretor, Censor y Extraordinario; las magistraturas menores: ediles, curules y cues

tores, se elegían en los comicios por tribus.

Durante el imperio, es cuando la burocracia aparece en Roma, en toda su magnitud, lo que no sucede súbitamente sino de manera paulatina, excepto la reforma substancial impuesta por Augusto.

3.1.4 EDAD MEDIA: Durante esta etapa de la Historia, que va desde la caída del Imperio romano de Occidente hasta el Renacimiento y la aparición del Estado moderno, no existe, en rigor, una burocracia, ni mucho menos carreras administrativas, porque se perdió la homogeneidad administrativa del Imperio romano, en las cortes nómadas de los reyes bárbaros. Los cargos públicos, al inicio del medioevo son asignados por el rey, a militares que le son adictos. Conde y Duque, originalmente denotaban cargo público y no título nobiliario. Podremos afirmar con razón que la falta de una administración coherente impidió que en la época medioeval se produjera una verdadera burocracia y además, que la administración feudal padeció una gran insuficiencia técnica a la que mucho contribuyó la falta o imperfección de la contabilidad y la debilidad de los controles.

No obstante lo anterior, en la alta Edad Media, empieza a incubarse el fenómeno burocrático del Estado moderno, a través de las cortes reales o principescas en las que figuraban vasallos militares que desarrollaban labores administrativas que se referían, en un principio, tanto a las cuestiones del Gobierno como a las de la casa real, pero que con el tiempo se definieron y separaron totalmente, para dar origen, mediante la transformación de servicio personal en servicio público, a un largo proceso que culmina en la creación de los ministerios y secretaría del Estado -

moderno.

3.1.5 EDAD MODERNA: La burocracia moderna aparece en el siglo XVI junto con el Estado moderno, del que es pilar insustituible; Herman Heller sostiene que el soporte burocrático confiere a la moderna configuración sus claros perfiles y aporta el carácter relativamente estático de su estructura. (64)

Evidentemente a través de la burocracia se ha logrado, en el Estado moderno, fijar con claridad la naturaleza objetiva de las instancias de poder y autoridad.

3.1.6 CONCEPTO CAMERALISTA DE BUROCRACIA: El cameralismo, o sea la versión alemana del mercantilismo, desarrollado en Prusia y Austria en los siglos XVII y XVIII, profundió en el estudio del personal necesario para operar la complicada máquina del Estado absolutista de su época.

Conforme al cameralismo los aspectos fundamentales de la burocracia absolutista, son los siguientes: Potestad del monarca para designar y remover a sus funcionarios; en vez de funcionario aristócrata, funcionario burgués, honrado, leal y activo, que forma una clase intermedia entre el pueblo y la aristocracia, y que tiene por ocupación principal la alta política y deja al personal inferior la gestión diaria de asuntos secundarios. Así, el cameralismo crea la burocracia de cuello duro, censura el monopolio del jurista respecto de los empleos públicos y propone que los funcionarios tengan conocimientos y experiencia en política, economía y -

(64) Cfr. García-Trevijano Fos, José Antonio. - Obra citada. - Tomo III, Vol. 1. Págs. 37 y 38.

comercio, lo que le lleva a criticar los programas universitarios de la época, que resultaban inservibles para una idónea formación burocrática.

3.2 PERSPECTIVA HEGELIANA: Para muchos, el estudio sistemático de la Burocracia lo inicia el Padre de la Dialéctica Moderna en su obra Filosofía del Derecho, quien no aceptó, por cierto, el vocablo burocracia, por cuya razón nunca lo utilizó, pero ello no le impidió tratar ampliamente el tema. El ilustre pensador de Stuttgart, parte de la base de que la burocracia se localiza en la administración estatal y no en la municipal, ni en la estamental ni en la religiosa, porque considera que en estas últimas administraciones no hay funcionarios sino que los titulares de los órganos de gobierno han sido electos por ciudadanos, con lo que se adhiere a la tesis que configura a la burocracia como el gobierno de funcionarios, opuesto al autogobierno de los ciudadanos; sostiene que la división del trabajo constituye el principio básico del Poder Ejecutivo y subraya la importancia de la organización a la que atribuye el origen de la fuerza y del poder, lo que apun- tala con un análisis minucioso de la actividad burocrática, cuyas características son, para Hegel, las de objetividad, imparcialidad y abstracción. Por otra parte, señala que la estructura burocrática requiere de la centralización para expeditar el despacho de los asuntos. Por lo que se refiere a los burócratas, el filósofo idealista, en su conjunto considera que integran el aspecto medular de la clase media en la que se funda la grandeza del Estado; en lo individual el burócrata, dice Hegel, es de muy diversa extracción, puesto que no hay una clase social que tenga en exclusivo el ejercicio administrativo. Desde el aspecto jurídico, la actividad burocrática

la explica en función del servicio al interés general, el cual orienta las obligaciones y justifica la existencia de los derechos del burócrata, cuyas facultades quedan validadas cuando tienden al cumplimiento de su deber. Para Hegel, la burocracia no se debe degradar para servir incondicionalmente la actitud despótica del príncipe; considera que el peligro no estriba en que la burocracia condescienda con una conducta indebida del monarca, sino que se fortalezca de manera excesiva, para resistir las presiones de la Corona y obtenga una autonomía injustificable que le convierta en una especie de aristocracia y le otorgue la posibilidad de efectuar su actuación en un plan dominante y arbitrario; para conjurar este peligro el filósofo alemán propone el doble control del monarca y la sociedad.

3.3 LA POSICION DE MARX Y ENGELS: En su crítica a la filosofía del Estado de Hegel, Carlos Marx expresa al respecto que el error básico consiste en que "Hegel hace una descripción empírica de la Burocracia que refleja, en parte, lo que es real pero que en otra parte no expresa la realidad sino la opinión que la Burocracia tiene de sí misma". (65) Para Marx la parte medular de la tesis hegeliana sobre la burocracia consiste en el enfrentamiento de intereses particulares de la sociedad civil y generales del Estado, enfrentamiento en el que corresponde a la burocracia actuar como mediadora entre ambos intereses y frenar el interés particular de las corporaciones y hacer prevalecer el interés general del Estado. De esta suerte, Hegel no percibe el hecho incontrovertible, según Marx, de

(65) Marx, Carlos. - Kritik der Hegelsenschen Staatsphilosophie. - Citado por Alejandro Nieto García. - En: La Burocracia. - Instituto de Estudios Administrativos. - Madrid. - 1976. Pág. 275.

que la burocracia también es una corporación y, por ende, tiene sus propios intereses que no coinciden con los generales del Estado, de donde resulta que " cuando el espíritu de las corporaciones es adecuado, lo es también el espíritu de la burocracia, y si ésta combatía anteriormente la existencia de las corporaciones en defensa de su existencia propia, ahora procura salvaguardar la existencia de las corporaciones para salvar el espíritu corporativo, que es también el suyo ".

Engels en su obra El Status quo en Alemania considera a la burocracia como una clase que participa permanentemente por su propio derecho en el quehacer político de cada país.

Marx y Engels plantearon la tesis de que la revolución proletaria, antes que nada debería destruir el aparato estatal burocrático, para sustituirlo con el Poder de la clase proletaria, organizada políticamente. La estructura administrativa existente la consideraron estrechamente unida a la clase burguesa y pequeño-burguesa que, a su juicio, no podría usarse como instrumento para el Poder Político del proletariado; pero no planearon la construcción de un aparato nuevo al servicio de éste, sino más bien un sistema de administración que no produjera ningún aparato burocrático y en la que el Poder Político se realizase de forma directa por representantes del pueblo que el mismo habría de elegir. (66)

Así pues, para Marx y Engels la burocracia -lo mismo que el Estado- habrá de desaparecer, la dictadura del proletariado habrá de realizar-

(66) Cfr. Fetschner, Apud Iring. - Marxismo y Burocracia. - Ed. Eco, Bogotá. Marzo 1965. Pág. 536.

se sin burocracia, puesto que se valdrá de trabajadores no burocráticos que serán más eficaces por emplear las técnicas administrativas del autogobierno.

El tiempo ha demostrado que al triunfo del proletariado en los países socialistas no ha desaparecido ni el Estado ni la burocracia, la que por cierto se ha multiplicado porque se ha extendido al ámbito del Partido, del sindicato y de la producción.

3.4 MAX WEBER Y SU MODELO BUROCRÁTICO. En la actualidad no se puede estudiar el fenómeno burocrático sin conocer el modelo weberiano: Finer, Crozier, Lasky, Friedrich, Von Mises, Dimock, Mosca, Merton, Bendix, Delavy, Barker y La Palombara, partidarios o impugnadores de las ideas de Max Weber sobre burocracia, utilizan su modelo como punto de partida.

El sociólogo alemán define la burocracia como "un sistema para el desarrollo de los asuntos de gobierno por medio de ministerios y órganos, dirigidos por un titular capaz de dar particular énfasis a la práctica y al procedimiento de carácter conservativo". (67)

Weber considera que cualquier dominación sobre un conjunto humano requiere normalmente de una estructura administrativa. De acuerdo a los tipos de obediencia con que se identifique dicha estructura, se precisarán distintos modelos de dominación legítima, entre ellos destacan el racional, el tradicional y el carismático, que encauzan a la autoridad legal, a

(67) Cfr. Weber, Max. - Economía y Sociedad. - Fondo de Cultura Económica. México. 1964. Págs. 117 y 118.

la tradicional y a la carismática, respectivamente.

3.4.1 LA DOMINACION RACIONAL Y LA AUTORIDAD LEGAL: La autoridad legal, basada en el modelo racional de dominación, requiere de una administración burocrática, que se funda en tesis totalmente distintas a las de los otros modelos de dominación; como la impersonalidad del mando, la subordinación al derecho, la sumisión a la norma y no a la persona. El modelo se funda en una serie de premisas que, cuando se producen, señalan que estamos frente a un sistema burocrático de dominación. Expongo a continuación las tres proposiciones fundamentales del sistema burocrático de dominación racional (68): Reparto de competencias -deberes oficiales- indispensables para alcanzar los objetivos; poderes coactivos determinados por la norma; personal con aptitudes absolutamente definidas.

Estas tres características sólo se dan en la etapa moderna, lo mismo en el Estado que en la Iglesia, por lo que, según Weber, antes no existieron auténticos aparatos burocráticos.

3.4.2 REQUISITOS DE LA DOMINACION RACIONAL: Las tres bases anteriores sirven a Weber para señalar una serie de requisitos para la existencia de este tipo de dominación. Tales requisitos son los siguientes:

Jerarquía funcional. - Implica la presencia de una graduada diferenciación de autoridades superiores e inferiores.

Principio del expediente. - En la actualidad, la Administración está apoyada en el trámite de los asuntos en forma escrita, que es debidamente

(68) Cfr. Weber, Max. ¿Qué es la burocracia?. Editorial La Pléyade. Buenos Aires. 1977. Págs. 9 a 12.

archivada, y en un cuerpo de subordinados y auxiliares de muchas clases. El personal que labora a las órdenes de un jefe se denomina oficina, que es el pivote de la actividad de todas las organizaciones.

Preparación técnica de los funcionarios. - La típica estructura administrativa de las organizaciones, sólo la integrarán quienes acrediten, mediante las pruebas respectivas, que están profesionalmente capacitados.

El cargo exige todo el rendimiento al funcionario, lo que no ocurría anteriormente, ya que la función era normalmente una tarea marginal.

Estricta vinculación al reglamento. - De suerte que, cuando a un funcionario se le confiere competencia para expedir normas abstractas, no debe emitir resoluciones especiales para casos concretos. Este requisito se contrapone totalmente al principio de reglamentación fundado en el dominio, el cual da lugar a otro modelo de dominación que se conoce como patrimonialismo.

Profesionalidad. - Si no la única, la función pública es la principal ocupación del funcionario. Con el sistema germánico fundado en la fidelidad; empleado como modelo por Weber, la ocupación de un cargo no se estima como una fuente de ingresos de hecho ni de derecho, como sucedía anteriormente, sino que es tenida como una obligación específica de lealtad al cargo, en compensación a la garantía de una existencia asegurada.

El funcionario weberiano disfruta de una posición social estatal que se deriva de su extracción social, de su preparación y capacitación profesional, de espíritu de casta, etcétera.

El tipo puro de funcionario burócrata es nombrado y no elegido. Por

medio de la elección, los dominados rompen con un mecanismo estrictamente burocrático. En principio, el elegido es independiente del jefe porque su designación proviene "de arriba" y no "de abajo", o cuando menos se debe a los "caciques" del partido. Por el contrario, el funcionario designado por el superior desarrolla su labor con más eficiencia y eficacia, ya que se le ha nombrado por su capacidad técnica, conocimientos técnicos, los que no acontece en el caso de elección, puesto que, los electores únicamente pueden calificar a posteriori las aptitudes profesionales, si la elección ha sido libre, y si ha sido manejada, se toman más en cuenta otras facultades que las técnicas y profesionales.

El funcionario es compensado mediante remuneración fija y tiene derecho a pensión de retiro. La remuneración -dice Weber- está cuantificada conforme al rango jerárquico, según la responsabilidad, y de acuerdo al principio del "decoro estamental".

El escalafón es elemento característico y en él se registra al personal por categorías con derechos al ascenso, si no en los cargos en sí, cuando menos en los salarios, conforme al tiempo de servicios. Esta tesis weberiana es importante porque establece ya los dos procedimientos que desde el inicio de la burocracia moderna se han esbozado: el de la separación entre los aspectos objetivos y subjetivos del funcionario (destino y categoría) y el de su íntima relación.

Existe separación plena entre el cuadro administrativo y los medios de administración y producción. El funcionario no es dueño de los recursos materiales y financieros sino que los recibe en especie o en dinero

y está obligado a rendir cuentas; existe una absoluta separación entre "oficina y hogar".

Los anteriores requisitos caracterizan la existencia de una dominación legal, la cual, para ser pura necesita ser burocrático-monocrática y no colegiada. Ante ella no prevalecen los comités parlamentarios, las dictaduras de consejos, las representaciones colegiadas de interesados, los funcionarios honorarios o jueces no profesionales, etcétera. Weber considera este un principio tan importante que sostiene firmemente que la administración burocrático-monocrática es indispensable para la Administración de masas porque se adapta a cualquier producción de bienes, ya sea que tal producción se realice en forma capitalista o socialista, con la peculiaridad de que en el sistema socialista, la burocracia profesional crece desorbitadamente.

La tesis weberiana de la dominación racional coincide notablemente con la distinción realista de León Duguit entre gobernantes, agentes y gobernados.

3.5 LA CORRIENTE DE LAS RELACIONES HUMANAS. Para muchos el modelo weberiano se tuvo como típico e ideal, se creyó que sus tesis eran irrefutables y no sufrían obsolescencia apreciable; no obstante, la realidad nos dice que esto no es cierto. En la actualidad el modelo weberiano es materia de enconadas discusiones, por convertir al funcionario en un objeto uniforme.

El modelo de las relaciones humanas, es el principal que se opone a Weber. Se tiene que reconocer también que las demandas racionales di-

rigidas a los individuos no son suficientes para determinar los resultados constantes y previsibles y que la eficacia de una organización no se resume en la combinación de la experiencia, personalidad y jerarquía que matizan el tipo ideal, cuando se reconoce que las actividades humanas dependen igualmente de sentimientos engendrados en los individuos debido a su pertenencia a grupos o por sus relaciones interpersonales.

Es la ciencia de las relaciones humanas la que tiene por objeto inmediato el estudio de los elementos que se requieren para formar las relaciones entre personas en el procedimiento administrativo. Las relaciones humanas tratan de ofrecer un modelo distinto, basado sobre todo, en los aspectos informales que surgen inevitablemente entre las personas que conviven en una determinada estructura, frente a la idea de que la Administración es una máquina preocupada solamente por mantener la jerarquía y las comunicaciones oficiales establecidas por la Ley de manera rígida e inmodificable.

3.5.1 ELEMENTOS DE LAS RELACIONES HUMANAS:

La moral, que impulsa o retarda las decisiones, ya que ninguna organización, más todavía si es de tipo asociativo, puede vivir marginada de ella, pues cuando ésta falta, puede decirse que el organismo está socialmente muerto.

La situación personal de sus integrantes, por influir su procedencia y otros elementos idénticos.

Los estímulos e incentivos con el propósito de espolear la acción de las personas que laboran para la organización.

La formación de las decisiones mediante el sistema de colaboración.

Todos estos elementos, como se puede ver, rompen los moldes weberianos y plantean siempre el gran problema burocrático con el que nos encontraremos más adelante: ¿hasta dónde llega la independencia del burócrata; en qué forma y casos puede prevalecer la organización informal sobre la formal, o sea, las relaciones humanas sobre la rigidez planificada?

3.6 MICHEL CROZIER: En su libro "El fenómeno burocrático", el modelo que ofrece este autor, se limita a la Administración francesa; si bien advierte que puede servir de base y punto de partida para elaborar otros modelos posibles, llegando incluso a preparar el terreno para un modelo subyacente común a todos los sistemas burocráticos. En su estudio, destaca cinco rasgos esenciales:

El desarrollo de las reglas impersonales. - Todo está previsto hasta en los más mínimos detalles: las atribuciones, la conducta a seguir, la elección de las personas, los sistemas de promoción, etcétera. Por el contrario, la eficacia del trabajo, la personalidad de los candidatos, su imaginación, etcétera, no cuentan nada, pues sólo se miden calidades impersonales y abstractas.

La centralización de las decisiones. - Es una consecuencia del principio anterior, ya que si se quieren salvaguardar las relaciones impersonales, es indispensable que todas las decisiones que no han sido eliminadas por ellas se adopten a un nivel en el que los que las tomen estén al abrigo de presiones provenientes de los destinatarios.

El aislamiento de cada categoría jerárquica y la presión de grupos sobre el individuo. - Ello favorece el espíritu de cuerpo y su ritualismo.

El desarrollo de los poderes paralelos. - Paradójicamente, en un sistema centralizado y de especialización, los grupos de expertos consiguen privilegios más acusados que en otras organizaciones menos rígidas. En el hecho de que sus atribuciones son poco precisas y difícilmente controlables, estriba la razón.

El sistema reposa en el círculo vicioso consistente en que la impersonalización y centralización conducen a un conjunto de frustraciones y de resultados desfavorables que refuerzan, a su vez, estos principios.

Tales principios aparecen rígidos y se transforman en rutinas, contra las que hay que luchar abiertamente. Para ello es preciso favorecer el cambio dentro y fuera de las organizaciones. Este cambio debe proceder de arriba abajo y afectar en bloque a la organización. Traspasar la decisión a quienes poseen informaciones necesarias o mantener la decisión en los escalones más elevados, pero con un cuerpo asesor y de control suficiente, para favorecer la descentralización, son dos medidas que permiten modificar los principios rutinarios de la burocracia. Un medio de favorecer la agilización de un modelo burocrático, es la participación en la marcha de la organización, incluso de los escalones inferiores.

3.7 HERMANN FINER: No admite -este autor-, que los servicios administrativos conformen el núcleo del Estado moderno porque pensando así se oscurece la supremacía teórica y práctica del Parlamento y de la opinión pública, pero no puede desconocerse su creciente importancia en el -

momento de la adopción de las decisiones políticas. Postula -Finer-, unas cualidades generales que distinguen la actividad y la organización de la burocracia. Pasemos a ver cuáles son las notas características:

La urgencia de los servicios estatales. - La asunción por una organización pública de tareas antes en manos privadas se basa en la urgencia de las necesidades, que, cuando no se pueden satisfacer en manos privadas, son asumidas por el Estado.

La organización en gran escala, con los problemas de centralización o descentralización.

El monopolio y el no precio, en el sentido de que el Estado renuncia casi totalmente a cargar el precio al consumidor o a pedir una contraprestación por el valor dado.

Igualdad en el trato, lo cual excluye la parcialidad y, por ende, la discriminación por razones políticas, sexo, religión y clase.

Aún cuando tiene márgenes de discrecionalidad, y ello aunque piense que la norma que debe seguir es absurda o ilógica, el funcionario debe ser ejecutivo y consejero, pero no político o legislador; debe actuar con arreglo a las Leyes. El sentido de frustración es diferente al que surge en la industria privada. En el servicio estatal hay que actuar con arreglo a normas, no obstante le suponga descrédito; pues se le calificará de déspota, si lo hace de otra forma.

Existe una jerarquía rígida con cargos y remuneraciones preestablecidos.

También existe un escalafón para permitir un mejor control y una -

medición del rendimiento de los funcionarios, lo cual sería difícil si se pudieran estipular condiciones diferentes con cada funcionario.

Son indispensables el anonimato y la imparcialidad, sin intromisiones en la política, cuestión que afecta en gran medida a las formas de selección y reclutamiento.

3.8 HAROLD JOSEPH LASKI: Afirma el líder del Partido laborista inglés, que la vida del Estado está ligada estrechamente a la condición de sus funcionarios públicos. Y estima, como principio general, que cuanto menor sea la inspección del poder ejecutivo sobre la cuestión de sus nombramientos, mejor será para la actuación del Estado. Toda intervención de esta índole conducirá a sustituir la competencia por el favoritismo, ya que ninguna persona de experiencia y de carácter querrá desarrollar unas tareas que no le ofrecen seguridad y estabilidad. En consecuencia, hay que prevenir los nombramientos de personas ajenas a las que integran el Gabinete, si ocupan cargos subordinados de carácter político; y hay que hacerlo mediante la aplicación de normas que reduzcan el favoritismo personal.

Lo anterior, sólo sirve para entronizar el sistema competencial a través de pruebas selectivas, defendidas abiertamente por Lasky. La importancia de su postura en orden al sistema burocrático que aquí tratamos radica precisamente en la superación del formalismo y, por lo tanto, en su crítica implícita del modelo weberiano. Así pues, la preparación técnica del funcionario irá acompañada de un sentido representativo en cuanto a la fuente de extracción. Los funcionarios deberán contrastar su experiencia y conocimientos con un campo de actividad más amplio y diverso, a tra

vés de comisiones consultivas. Cada vez tenderá menos a derivar sus conclusiones de la lectura de informes, superará el espíritu de oficina, se compenetrará más con la visión de hombres de negocios, profesores, asocia--ciones obreras. Contra ingerencias extrañas, la rutina burocrática no le servirá de escudo defensivo. Lasky coloca como un ejemplo la distinta significación que tiene señalar la jornada laboral en los muelles desde el re--cinto aislado de una oficina, o hacerlo defendiendo tal régimen ante una co-misión en donde sea examinado por los mismos obreros.

Debe tenerse en cuenta la tendencia política representada por el au-tor, que es la pluralista, y, por ello, es lógica la defensa constante que hace del sistema de comisiones a todos los niveles.

No le debe ser extraña, al funcionario, la realidad en que se encuadra, y si bien es cierto que acepta el "triple voto" del funcionario, de pobreza, anonimato y obediencia, esto no significa que no defienda la identi-ficación del funcionario con el mundo.

En mucho supera esta postura el rígido esquema weberiano; no siempre ventajosamente; pero lo que es indudable es su sentido sociológico antiformalista. Es ello, precisamente, lo que lo conduce a criticar la rutina burocrática, a fin de conseguir el pleno desarrollo de las actividades del funcionario. Los medios que ofrece para conseguir este resultado, son tres:

La implantación de un año sabático para funcionarios públicos, por-que lo que necesitan es refrescar su espíritu, relacionarse con nuevos as-pectos de la vida, asimilar nuevas experiencias. Gráficamente -dice Lasky-, que el funcionario tiene que desembarazar su espíritu de la esclavitud

de los detalles "y poner su moral de turista en lo alto del pico de una montaña desde donde se contempla el vasto panorama de la vida como si fuera / un todo, y no en los estrechos departamentos cuya vida le rodea a diario".

Mayor conexión entre los servicios públicos y las Universidades. Lasky es defensor de la doble tarea universitaria: el estudio teórico de la Administración desde el punto de vista de la ciencia política, y su participación en la formación de los funcionarios públicos. Es en ella en la que se pueden examinar los problemas con mayor perspectiva de la que ofrece una oficina, quizá turbada por la urgencia de la resolución.

Hay que abreviar el tipo medio de vida oficial, a fin de evitar la creación de una casta en la esfera superior. Para esto conviene rebajar la edad de jubilación y fomentar el cese voluntario mediante incentivos adecuados.

3.9 LUDWIG VON MISES: (69) En sus libros publicados en 1944 por la Universidad de Yale: "Bureaucracy" y "Omnipotent Government", este destacado filósofo y economista austriaco realiza un agudo estudio sobre la burocracia; separa el autor dos sistemas diferentes: el de la ganancia y el burocrático, el primero de tipo capitalista y que utiliza el individuo en la gestión de sus propios asuntos; el segundo, que preside la acción del Estado y demás entidades públicas.

a.- El sistema de la ganancia se caracteriza porque es una democracia económica en la que manda el consumidor y en la que cada unidad económica es un voto. Las pérdidas y ganancias son los instrumentos a -

(69) Cfr. Enciclopedia Internacional de las Ciencias Sociales. - Aguilar. - Madrid. - 1975. - Tomo 7. Págs. 139 a 142.

través de los cuales el consumidor domina la economía. Precisamente la imposibilidad de discernir entre pérdida y ganancia es, a su juicio, el defecto mayor del sistema socialista.

b. - El sistema burocrático no es incompatible con la democracia, como se cree corrientemente. La democracia implica la supremacía de la Ley y la existencia de un presupuesto. Mientras esto subsista no hay por qué temer al fenómeno burocrático. Si, por el contrario, no imperasen tales principios, los funcionarios se transformarían en déspotas. En consecuencia, por gestión burocrática entiende V. Mises "una gestión estrictamente conforme a la Ley y al Presupuesto". No corresponde al funcionario determinar lo que convendría hacer para conseguir el bien público y cómo deberían gastarse los recursos. Pues ello es tarea de los gobernantes y del pueblo a través de sus representantes.

A medida que el Estado interviene en nuevos sectores, el sistema burocrático se amplía paulatinamente, traspasando zonas del sistema de la ganancia al burocrático.

La organización burocrática tiene los siguientes rasgos esenciales:

Supone un principio de tecnificación, de tal manera que las normas no sean sólo una salvaguarda de los derechos ciudadanos, sino una guía de ejecución de la voluntad superior.

Los burócratas inferiores han de conformarse a las normas detalladas emanadas de los superiores. Ven limitado su campo de acción, debiendo ejecutar lo prescrito, aunque piensen lo contrario.

Los objetivos de las administraciones públicas no son susceptibles

de evaluación monetaria. No es posible -afirma- comprobar si el coste del F.B.I. en sus servicios regionales o locales es o no excesivo. La Administración no relaciona gasto y renta.

Define la organización burocrática como aquel método "aplicado a la conducta de los asuntos administrativos en el que el resultado no se evalúa en moneda sobre el mercado", consecuente con esta visión económica. No es posible fijar un valor aritmético de un sistema político o administrativo.

La organización burocrática escapa al cálculo económico.

Esta visión reduce el mundo burocrático porque lo aleja del sector privado.

Cuando un empresario accede a un puesto de trabajo en el servicio público -dice-, deja de ser un hombre de negocios y se transforma en un burócrata; su finalidad ya no es conseguir ganancias, sino cumplir los reglamentos y estatutos. Se opone abiertamente a la ilusión de los que creen que se pueden aplicar a la esfera pública los principios de organización científica de la empresa privada.

Es por ello que el burócrata se distingue del que no lo es porque trabaja en un terreno en el que no es posible una apreciación monetaria de su esfuerzo. Esto lo encierra en un rígido círculo, en el que sólo ve circulares, pero no resultados tangibles y materiales.

Del fin propuesto, depende la diferencia entre burócrata y trabajador no burócrata, y no de la clase de empresa. Las empresas en mano pública no suelen depender de las cuentas de pérdidas y ganancias; los déficits

no se consideran como fracasos; el director no es responsable de ello, en fin, la estructura está pensada burocráticamente, a fin de evitar que los responsables de su gestión dilapiden los fondos puestos a su disposición.

Se concluye pues, que el dilema está planteado en términos de empresa privada, trabajando en base a las ganancias, o sistema burocrático, en el que, cualquiera que sea su forma de organización, entran las empresas públicas.

La empresa privada, por el contrario, se ve también aquejada del sistema burocrático como respuesta necesaria a la intervención estatal. Luego la empresa queda dominada por reglamentos y estatutos, perdiéndose el espíritu de iniciativa porque todo debe ser sometido a revisión superior.

La visión del fenómeno burocrático de V. Mises, en definitiva, es función de su concepción económica. Burocratización se opone a libertad empresarial; cuando la empresa ha pasado a la Administración, la burocratización es completa, y cuando, aún manteniéndose en manos privadas, la intervención pública es fuerte, también se produce aquel fenómeno, que consiste en el predominio del reglamento y la norma escrita sobre el espíritu de iniciativa libre.

3.10 MARSHALL E. DIMOCK: En cierto modo esta postura de Von Mises, es seguida por Dimock quien aplica el término "burocracia" para designar los caracteres de rigidez e impersonalidad de una institución, pública o privada, en la que la profesionalización, especialización, reglas rigidas y procedimientos preestablecidos prevalecen sobre la flexibilidad e

innovación propias de la empresa. De tal suerte que la diferencia entre es estructuras burocráticas y no burocráticas depende del dato señalado por V. Mises: espíritu de empresa (ganancia), espíritu burocrático. De aquí las consecuencias que extrae Dimock: (70) la burocracia no se encuentra sólo en el Gobierno; no se refiere a lo que éste hace, sino más bien a cómo lo ha ce; no es monopolio del socialismo; no es una forma de organización, sino un potencial que se encuentra en toda organización; y -en contra de Max We ber- no es la forma más eficaz de administrar, sino que rebaja el espíritu de innovación y de individualidad. Burocracia -afirma- existe cuando una institución es dominada por la rigidez e irresponsabilidad, lo cual es la ne- gación de los valores de una sociedad liberal y democrática.

No es consecuencia de un solo factor la burocracia, lo es de un con- junto de ellos, y por esto es más lógico que aparezca en grandes organiza- ciones, lo que no significa que no se pueda predicar de todo tipo de ellas: grandes o pequeñas, públicas o privadas. Son los siguientes factores los que la presuponen: profesionalización, especialización, rigidez de las nor- mas, impersonalidad, jerarquía y relaciones de poder. Asimismo aparece lógico que esos factores se acentúen en la esfera pública, así, por ejemplo, la existencia de normas rígidas es más usual en las estructuras públicas que en las privadas. Para Dimock, un factor adicional es la edad de la or ganización. Existe -dice- una tendencia a incrementar el sentido burocrá- tico a medida que envejece la organización.

(70) Cfr. Dimock, Marshall E. - Principios y normas de administración. - Libreros Mexicanos Unidos. - México, 1965. Págs. 93 y 94.

Es inaceptable la posición de Weber -añade- porque toma como ejemplo la Prusia bismarckiana. No pueden convencer las ideas de superioridad y uniformidad, a quienes tengan puntos de vista políticos y sociales diferentes.

Este autor, en conclusión, representa un punto de vista muy extendido, que toma como base las relaciones públicas, en contraposición al modelo rígido de Weber.

3.11 JOSEPH LA PALOMBARA: Este autor critica en su obra "Burocracia y Desarrollo Político", partiendo de una conexión entre burocracia y desarrollo, el modelo weberiano porque no se adapta bien a las circunstancias actuales. No siempre se dan las notas del tipo ideal en ellas, porque la especialización política requiere otros tipos de Administración menos rígidos. Los sistemas burocráticos soviéticos y de los países del Este de Europa demuestran que parte de aquella puede quedar en manos del ciudadano y, además, que puede ser gestionada por un partido que queda fuera del sistema de gobierno. Señalar los puntos que deben añadirse al tipo ideal weberiano (71), es lo verdaderamente importante.

La burocracia es un instrumento de las instituciones políticas y por ello no debe usurpar funciones de este tipo a los gobernantes.

La burocracia estatal debe relacionarse con asociaciones libres a través de unas bases abiertas y voluntarias, con el fin de conseguir un control popular sobre el Gobierno y una participación en la Administración.

(71) Cfr. Nieto García, Alejandro. - La Burocracia. - Instituto de Estudios Administrativos. Madrid. 1976. Págs. 460, 892 y 962.

La burocracia debe considerar a la masa electoral como soberana y cumplir aquello que ésta decide.

La burocracia debe ser honesta y estar libre de corrupción en el ejercicio de sus funciones.

La burocracia debe ser leal al sistema político del cual es parte integrante. Nuevamente surge aquí el dilema anteriormente mencionado.

3.12 ROBERT K. MERTON: Indiscutiblemente un notable estudioso de la burocracia, cuyas tesis han sido seguidas por otros muchos autores, sirvieron para inspirar al crítico humorista de la burocracia C. Northcote Parkinson, autor de la llamada Ley de Parkinson.

Merton autor de "Ciencia, Tecnología y Sociedad" postula la teoría de la disfunción burocrática; para él, disfunción es lo opuesto a función y considera que lo que en cantidades adecuadas permite alcanzar la eficacia, produce la ineficacia cuando se exceden las cantidades indicadas, lo que nos recuerda la Ley que los economistas llaman "de los rendimientos decrecientes".

Para Merton la mentalidad burocrática produce la sujeción a la norma, sujeción que inicialmente se considera como un medio pero que, posteriormente, se convierte en un fin en sí misma, de suerte que resulta extremadamente difícil reformar conductas cuando cambian las situaciones rutinarias, lo que ocasiona la disfunción de la burocracia. Por ello, la jerarquía refinada lleva al automatismo burocrático; la sumisión a los reglamentos desvirtúa la competencia, ya que todo está previsto y regulado; la preocupación obsesiva por la eficacia conduce o puede conducir a la pro

liferación de funcionarios con objetivos injustificables o estériles; por lo que frente a la rígida sumisión a la norma, a la conducta ritualista y a la obsesión detallista, Merton propone la rapidez, la flexibilidad y la precisión en el quehacer burocrático.

3.13 LA LEY DE PARKINSON: Llamada también Ley de la Pirámide invertida, es el planteamiento hecho por C. Northcote Parkinson para explicar el inútil aumento del número de burócratas; como punto de partida Parkinson afirma que cualquier actividad administrativa se extiende hasta cubrir todo el tiempo disponible para su total realización, de donde concluye que el incremento del número de funcionarios no es causado por un correlativo incremento del trabajo a realizar, sino por la tendencia de cada funcionario a tener más y más empleados bajo su mando; además, subraya la tendencia de los funcionarios a alargar sus actividades lo más posible para que se justifique su presencia, a cuyo efecto llegan al extremo de solicitarse los jefes trabajos entre sí que no se justifican y que son ajenos a los verdaderos objetivos institucionales. Las disfunciones burocráticas de Robert K. Merton constituyen el antecedente científico de la Ley de Parkinson.

3.14 EL PRINCIPIO DE PETER: Laurence Peter y Raymond Hull, son los autores de este principio expuesto con brillante humorismo en los siguientes términos: "Todo empleado tiende a ascender por la escala jerárquica hasta su nivel de incompetencia". O sea que el buen empleado será estimulado por una cadena de ascensos que le llevarán hasta el puesto en el que se estaciona porque supera su nivel de competencia, de donde se infiere el

corolario de Peter de que "el trabajo es realizado por aquellos empleados que no han alcanzado todavía su nivel de incompetencia". (72) Estas tesis fueron aderezadas con divertidos ejemplos que contribuyeron aún más a su popularidad.

3.15 LA INFLUENCIA TECNOLÓGICA.

Es un hecho incontrovertible la gran influencia que ha tenido el avance tecnológico sobre los sistemas administrativos; el desarrollo tecnológico ha hecho aparecer un nuevo personaje en la administración pública: el técnico, especialista o experto, cuya multiplicación ha traído consigo la tecnocracia, la tecnoestructura y la tecnoburocracia.

3.15.1 LA TECNOCRACIA.

Este término de nuevo cuño al igual que los otros originados por la influencia del avance tecnológico en el quehacer administrativo, implica problemas semánticos, por lo que es importante determinar qué se entiende por cada uno de estos vocablos que inciden en el terreno burocrático.

El técnico no es lo mismo que el tecnócrata, dado que el primero representa un elemento ejecutivo destinado a una creciente especialización, en tanto que el tecnócrata es un elemento cuya peculiaridad estriba en su propósito de dirigir y en su autocalificación de poder controlar y dominar las situaciones; por ello se compara al técnico con el artesano y al tecnócrata con el artista. Obviamente existe un factor determinante subjetivo para la definición del tecnócrata que lo supera del cargo que ocupe; es de

(72) Citado por Alejandro Nieto García, en Op. cit. Pág. 789.

cir que el tecnócrata no lo es por ocupar un puesto específico, sino por sus características personales que pone de manifiesto en el desempeño de las funciones propias de dicho cargo, el que puede ser ocupado por un burócrata, sin que por ello este último se convierta en tecnócrata.

Para Manuel García-Pelayo la tecnocracia es "un sistema de dirección y de gestión política sustentado total o parcialmente sobre supuestas técnicas o sobre representaciones generales derivadas de una concepción técnica de las cosas"; también la considera como una estructura de poder "en la cual los técnicos condicionan o determinan la toma de decisiones, teniendo así a sustituir al político (o sustituyéndolo definitivamente) en la fijación de las políticas y a los burócratas tradicionales en la operacionalización de las decisiones o en su participación en la decisión misma". (73)

Como sistema de gestión, la tecnocracia se caracteriza por la funcionalidad que pretende tener, funcionalidad en la que es base de orientación y decisión de las actuaciones humanas.

Manuel García-Pelayo establece la siguiente tabla de diferencias entre la burocracia tradicional y la tecnocracia: (74)

BUROCRACIA	TECNOCRACIA
1. Vincula personas (o cosas en función de personas).	1. Relaciona objetos (o personas consideradas como objeto).
2. Se sustenta en una legitimidad axiológica.	2. Se sustenta en una legalidad natural.

(73) García-Pelayo, Manuel. - Burocracia y Tecnocracia. Págs. 32 y 33. - Citado por Alejandro Nieto García en Op. Cit. Pág. 861.

(74) Ibidem. Pág. 862.

- | | |
|---|---|
| <p>3. Prescribe conductas debidas por referencias a valores.</p> <p>4. Establece expectativas de conductas personales.</p> <p>5. Juzga la acción por su licitud.</p> <p>6. A la violación de las normas sigue la sanción.</p> <p>7. El orden normativo es rígidamente monocéntrico y jerárquico.</p> <p>8. Su función es mantener un sistema sociopolítico.</p> | <p>3. Prescribe manipulaciones adecuadas a la consecución de un resultado.</p> <p>4. Prevé situaciones reales de los objetos.</p> <p>5. Critica la acción por su funcionalidad o eficacia.</p> <p>6. Al error en la elección o aplicación de la regla sigue el fracaso.</p> <p>7. El sistema de reglas es plural y la jerarquía de sus componentes depende del problema a resolver o del objeto a conseguir.</p> <p>8. Su función es acrecer el área de dominio de los objetos.</p> |
|---|---|
-

Como estructura de Poder la Tecocracia trata de que los tecnócratas substituyan a los políticos en la toma de decisiones.

3.15.2 LA TECNOESTRUCTURA.

La participación de los técnicos en la toma de decisiones se produce tanto en la esfera empresarial como en la del Estado; en el primer caso los técnicos substituyen a los propietarios, en el segundo a los políticos.

James Burnham al observar el acceso del técnico a la toma de decisiones en el ámbito empresarial, pronosticó una nueva era en la que los técnicos, los managers monopolizarían el poder de decisión que en la Edad Media tuvieron los terratenientes y en la moderna los capitalistas.

Las ideas de Burnham y de otros autores afines como A. A. Berle y

G. E. Means, en el sentido de una separación en la esfera empresarial, entre la propiedad y la dirección, conforme a la cual los gerentes-técnicos substituyen a los accionistas-propietarios en la dirección fueron, en su tiempo, criticados con severidad, pero sirvieron a John K. Galbraith para formular su teoría de la Tecnoestructura. Según Galbraith, en la empresa moderna la toma de decisiones no se efectúa por medio de una sola persona sino que son adoptadas grupal o colectivamente tanto por los especialistas de cada una de las materias en las que está implicada la empresa, como por quienes tienen y manejan la información de la misma, a través de un complicado intercambio de conocimientos, informaciones y decisiones que conducen a la adopción de una decisión. A este armazón de poder, y a su respectivo sistema de gestión, es a lo que Galbraith llama tecnoestructura, que se caracteriza por su despersonalización, anonimato y acefalia, su proteiformidad casi por la circunstancia de estar integrado básicamente por técnicos.

Por tanto los técnicos que integran la tecnoestructura, no ingresan a ella ni por herencia ni a título de propiedad sino precisamente por sus conocimientos.

3.15.3 LA TECNOBUROCRACIA.

Al igual que los otros términos de nuevo cuño de tecnocracia, tecnoestructura, tecnodemocracia, a la tecnoburocracia suele atribuírsele distintos significados por cada autor que la utiliza, lo que viene en ocasiones a crear una semántica en el estudio del problema. Sin embargo podríamos decir que la tecnoburocracia es un segmento elitista de la burocracia que -

se integra con altos funcionarios civiles, militares y empresariales que con apoyo de la técnica y de la tecnología, pretende llegar al control de la toma de decisiones en la economía y en la gestión administrativa.

3.16 EL AMBITO DE LA BUROCRACIA.

El fenómeno burocrático, a mi juicio, no sólo se produce en la esfera pública, sino que se registra también en la eclesiástica, en los partidos políticos y en las grandes empresas privadas, sin embargo, comunmente al referirse a la burocracia aludimos sólo a la oficial, pero esta última no se integra únicamente con quienes trabajan en el gobierno central, sino también con quienes laboran en la administración paraestatal.

Ahora bien, no todo el que trabaja para el gobierno o para una organización pública forma parte de la burocracia, porque aún cuando comunmente se tenga esta idea, debe de excluirse al personal obrero y al que labora directamente en la producción de bienes y servicios; así, aún cuando milite en un sindicato burócrata y labore en el Departamento del Distrito Federal, no pertenece a la burocracia el Personal de Limpia y Transportes de la Capital del País; tampoco forman parte de la burocracia los pilotos de Aero-México, ni los técnicos que operan las Plantas Hidroeléctricas o Termoelectricas de la Comisión Federal de Electricidad, ni quienes tripulan los transbordadores del órgano desconcentrado Servicios de Transbordadores, por no citar más que unos cuantos ejemplos.

3.17 EL CASO DE MEXICO.

El universo de empleados del Sector público mexicano, sin contar a las fuerzas armadas, está integrado por tres millones seiscientas mil per

sonas, de las cuales dos millones y medio trabajan en la esfera federal y un millón cien mil en la estatal y municipal.

En sentido lato la burocracia mexicana está integrada por el universo de empleados del Sector público, pero en sentido estricto debe excluirse al personal obrero y al que labora directamente en la producción de bienes y servicios.

La complejidad e incoherencia del fenómeno burocrático mexicano se pone de manifiesto en la multiplicidad de subsistemas en que se divide y de ordenamientos legales en que trata de regularse.

La anarquía de nuestra burocracia existió desde la época colonial y creció constantemente hasta convertirse en uno de los más graves problemas de la administración pública.

La creación de la Comisión de Administración Pública en 1965, pone de manifiesto la preocupación del Gobierno Federal por dar coherencia al quehacer administrativo y en particular al Servicio civil, preocupación que se subraya con la creación de la Comisión de Recursos Humanos del Gobierno Federal en 1973.

En 1967 la Comisión de Administración Pública rindió un informe acerca del estado en que se encontraba la administración pública federal, documento en el que destacó la necesidad urgente de determinar una política general sobre los criterios rectores de la relación del Estado patrón con sus trabajadores. En dicho informe señalaba "La comisión considera indispensable, para la buena marcha del Gobierno, que se definan con claridad los objetivos del servicio civil (que en esencia persigue y a la le-

gislación vigente), para dar cuerpo a una política congruente que abarque desde la entrada al servicio hasta las promociones y jubilaciones, y dar unidad a la actitud del Estado frente a sus servidores". (75)

El informe de referencia, al hacer el diagnóstico referente al personal del Gobierno Federal, señalaba, entre otras consideraciones las siguientes:

Carencia de un órgano central, lo que no permite la fijación de los lineamientos generales de la política que implante las normas y criterios que deben regir la relación del Gobierno con sus trabajadores.

Inexistencia de uniformidad estructural y jerárquica de las unidades de administración de personal.

Ausencia de claridad en los objetivos del Servicio Civil.

Elaboración de un catálogo no descriptivo pero sí enunciativo de puestos, sin base analítica para servir de apoyo a la selección de personal así como a los mecanismos escalafonarios.

Falta de un tabulador de sueldos que retribuya categorías, teniendo en cuenta la diferencia de funciones y de responsabilidades.

Sistemas escalafonarios que impiden calificar debidamente el desempeño y se convierten en que la antigüedad sea el único factor decisivo para el ascenso.

Formas de remuneraciones complejas que aplican diversas partidas presupuestales sin criterios uniformes para la composición del salario.

(75) Informe sobre la Reforma de la Administración Pública Mexicana. - Comisión de Administración Pública; 1967. México. Secretaría de la Presidencia. - Dirección General de Estudios Administrativos. 1974.

Heterogeneidad de criterios respecto de las Condiciones Generales de Trabajo.

La desaparecida Secretaría de la Presidencia, al formular en 1971 las Bases para el Programa de Reforma Administrativa del Poder Ejecutivo Federal, correspondiente al Período 1971-1976, señaló en lo concerniente a los problemas del personal público, entre otras, las siguientes apreciaciones:

No están definidos en forma clara y precisa los objetivos de la administración de recursos humanos y, por ello, no se cuenta con una política que abarque desde el ingreso de un trabajador hasta su separación del servicio.

Carencia de uniformidad en las políticas de personal como también de lineamientos básicos en la materia, por la falta de un órgano normativo central.

Fundamentalmente las unidades de administración de personal se dedican a actividades de trámite, sin posibilidades objetivas para implantar políticas globales en este campo y verificar su debido cumplimiento.

Está encerrada en un círculo vicioso de baja productividad, insatisfacción y frustración la administración del personal público, en cuyo círculo vicioso resaltan la indefinición de requerimientos para el ingreso al servicio y sistemas escalafonarios en los que la antigüedad resulta, en vez de la capacidad, el factor más importante para el ascenso.

Por su carácter enunciativo sin análisis y sin descripción, el catálogo de empleos lleva más que al orden a la confusión.

Para fijar los lineamientos tendientes al desarrollo de una política congruente de administración de personal que comprenda, en forma integral, la Administración Pública Federal, es de vital importancia subrayar la coincidencia de apreciaciones entre los documentos señalados y especialmente en lo que ve a la necesidad de contar con un órgano normativo central.

En 1979, el Comité Técnico Consultivo de Unidades de Recursos Humanos, el Comité Técnico Consultivo de Unidades de Capacitación y el grupo de Oficiales Mayores, la Comisión de Recursos Humanos del Gobierno Federal, la Secretaría de Programación y Presupuesto y la Coordinación General de Estudios Administrativos, tras de efectuar un análisis minucioso de la problemática actual en el ámbito burocrático y sus soluciones posibles, formularon una serie de recomendaciones al Presidente de la República, para establecer el Sistema de Administración y Desarrollo de Personal del Poder Ejecutivo Federal, cuyo objetivo es "Establecer un sistema de Administración y Desarrollo de Personal que al mismo tiempo que garantice los derechos de los trabajadores, propicie el ejercicio honesto y eficiente de sus funciones para contribuir a la consecución de los objetivos y metas del Gobierno Federal". (76) El extracto de dichas recomendaciones es el siguiente:

Integrar global, sectorial e institucionalmente, el Sistema de Administración y Desarrollo de Personal, mediante el armónico desarrollo de -

(76) Reestructuración del Sistema General de Administración y Desarrollo de Personal del Poder Ejecutivo Federal. Documentos Básicos. - Presidencia de la República. Coordinación General de Estudios Administrativos. México. 1979.

los subsistemas que lo integran.

Implantar el órgano central administrador del Sistema que una los mecanismos normativos, ejecutivos, operativos y consultivos, indique lineamientos para el desarrollo de una política congruente y unitaria acorde a los ordenamientos legales vigentes; que evalúe resultados y corrija dispersiones, incongruencias y repeticiones y, por igual, proporcione asesoría sobre la materia al Ejecutivo Federal.

Unir las acciones de los órganos y mecanismos encargados de la administración y desarrollo de personal público en los niveles global, institucional y sectorial conforme a la estructura que se describe a continuación:

Comprende, este nivel global, la estructura, procedimientos y coordinación de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, consideradas en su conjunto, con objeto de establecer directrices generales que den, a la administración de personal, coherencia y unidad.

Se contempla, asimismo, dentro del nivel global el funcionamiento de dos organismos: La Comisión del Servicio Civil encargada de la negociación de carácter político, y el Órgano Central del Servicio Civil responsable de la ejecución y evaluación de las correspondientes directrices, al igual que de la coordinación y administración del Sistema General de Administración y Desarrollo de Personal.

Con un representante de cada una de las dependencias e instituciones que enseguida se citan, se integrará la Comisión del Servicio Civil: Secretaría de Gobernación, Secretaría de Programación y Presupuesto, Secretaría del Trabajo y Previsión Social. Órgano Central del Servicio Ci--

vil, Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado y Federación de Sindicatos de los Trabajadores al Servicio del Estado.

La designación para Presidente de la Comisión del Servicio Civil será hecha por el Presidente de la República, y contará dicha Comisión con un secretario técnico.

Tendrá como funciones principales, la Comisión del Servicio Civil, la concertación y planteamiento de políticas globales del Estado con sus trabajadores, a fin de obtener una eficaz y eficiente administración y desarrollo de personal de la Administración Pública.

Asegurará, el Órgano Central del Servicio Civil, la unidad y coherencia de las acciones dirigidas a la consecución del objetivo del Sistema de Administración y Desarrollo de Personal.

Deberá ser, este órgano, de carácter eminentemente normativo, de planeación y control, recomendándose para ello que todas las funciones operativas entren en absoluta descentralización en favor de las dependencias (incluidas aquellas, como el pago de remuneraciones, que aún se ejercen centralmente).

Por comprender a toda la Administración Pública Federal el órgano central, sería aconsejable que éste dependiera directamente del titular del Ejecutivo, ya que su función es de carácter horizontal. Absorbería, desde luego entre otras, algunas funciones que en la actualidad llevan a cabo en la materia, dependencias e instituciones como la Secretaría de Programación y Presupuesto (registro de personal federal, remuneraciones, compatibilidad de empleos, etc.); la Coordinación General de Estudios Admi-

nistrativos (las funciones de la Dirección General de Administración y Desarrollo de Personal; el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (capacitación, normas para la seguridad social, etc.)). Estas funciones serán normativas de planeación y de control.

Para cumplir en mejor forma con su cometido institucional en la atención de los subsistemas que configuran el Sistema General, las Unidades de Recursos Humanos cambiarán su denominación por la de Administración y Desarrollo de Personal, y se procurará su fortalecimiento y adecuada adscripción jerárquica.

Serán funciones de las Unidades de Administración y Desarrollo de Personal, las siguientes:

A. - Implantar las políticas y directrices globales, en cada dependencia o entidad, que dicte el Órgano Central del Servicio Civil en materia de administración y desarrollo de personal.

B. - En cada dependencia o entidad operar el Sistema de Administración y Desarrollo de Personal que contempla los elementos siguientes:

1. - Planeación y organización: políticas de expansión, oferta y demanda laborales, tablas reemplazables, profesiografía e investigación comparada.

2. - Empleo: reclutamiento, selección, nombramiento, análisis-clasificación y catálogo de puesto, plantillas e incidencias.

3. - Remuneraciones: tabulador de sueldos, zonas y estructura salarial, pagos, valuación de puestos y evaluación de méritos.

4. - Relaciones jurídico-laborales: leyes, reglamentos, normas,

disposiciones, circulares, relaciones sindicales, estímulos y premios.

5.- Prestaciones y servicios: económicos, seguridad social, servicios, higiene y seguridad, culturales y sociales.

6.- Capacitación y desarrollo: Inducción, capacitación, actualización, adiestramiento e intercambio tecnológico.

7.- Motivación: comunicación social, cultura administrativa y participación.

8.- Información: Registros, censos, estadísticas, difusión y bancos de datos.

9.- Evaluación: Registros de avance, análisis de resultados, comparación y aplicación de medidas correctivas.

Habrá un Comité Técnico Sectorial de Unidades de Administración y Desarrollo de Personal que tendrá a su cargo la fijación de directrices sectoriales y la promoción de las políticas que establezca la Unidad de Administración y Desarrollo de Personal de la dependencia que actúe como coordinadora de sector, con base en las normas y directrices fijadas por el Organismo Central del Servicio Civil.

Adaptar un sistema escalafonario funcional e intercomunicado que promueva el eficiente desempeño de los trabajadores, como también su preparación para el ejercicio de funciones de responsabilidad mayor, creando para ello incentivos promocionales con fines a una mayor productividad y a un servicio público adecuado.

Formular catálogos de funciones específicas de las dependencias, describiéndose en ellos con precisión las actividades concretas que los tra

bajadores deben desarrollar.

Con base en los catálogos de funciones específicas por dependencia, elaborar el catálogo general de puestos de la Federación en el cual se ordenen los puestos en ramas y éstas en grupos.

Asimismo elaborar tabuladores salariales que contengan una estructura en la que se señalen valores mínimos y máximos para cada puesto y, en relación con la intensidad y calidad del trabajo, se establezcan reglas para aplicar los diversos salarios.

Igualmente, de las partidas en que se desagrega el salario de los trabajadores, estructurar una compactación.

Para establecer una política uniforme en la aplicación de la partida presupuestal correspondiente, analizar y revisar los sobresueldos.

Implantar estructuras escalafonarias en las que las líneas de ascenso se comuniquen unas con otras para, así, permitir que los trabajadores cuenten siempre con la posibilidad de ascender hasta los máximos niveles del escalafón.

Establecer procedimientos escalafonarios que garanticen una correcta evaluación de los factores que componen el derecho de ascenso.

Con el objeto de comprobar la posesión de los conocimientos y aptitudes que el puesto demande y evaluar periódicamente el desempeño y la eficiencia en el puesto, fijar procedimientos adecuados.

Teniendo en cuenta los lineamientos y el programa formulados al respecto por la actual Comisión de Recursos Humanos del Gobierno Federal, la Secretaría de Programación y Presupuesto y el Comité Técnico Con

sultivo de Unidades de Recursos Humanos, revisar y actualizar los reglamentos de escalafón.

Apoyar la intervención y decisiones de las comisiones mixtas de escalafón en el otorgamiento de ascensos.

Formular un sistema de promociones económicas periódicas como compensación por años de servicios prestados, para que la antigüedad no opere como elemento decisorio de ascenso, sino realmente como factor de desempate en el concurso escalafonario.

Implantar un sistema de capacitación y desarrollo de personal estrechamente vinculado con las necesidades programáticas y con el sistema escalafonario de las dependencias, que facilite la superación individual y colectiva del personal, mejore la prestación de los servicios públicos y coadyuve, desde luego, a la identificación de los servidores con los objetivos de las instituciones.

Llevar, al sistema de administración de personal, las actividades de capacitación y desarrollo.

Conjuntar las actividades de capacitación y desarrollo con los programas prioritarios del Gobierno Federal y de las instituciones en lo particular.

A las unidades de capacitación responsabilizarlas de la identifica--ción de las necesidades reales de la institución y del seguimiento y evaluación del personal capacitado, al igual que del aprovechamiento adecuado de los conocimientos adquiridos por el personal.

Entre los programas de capacitación y el sistema escalafonario, es

establecer una estrecha vinculación, con el fin de que la capacitación sea un instrumento efectivo que sirva a los trabajadores para obtener los ascensos escalafonarios.

Fijar un programa-presupuesto para efectos de capacitación, a partir de criterios que permitan ponderar el costo-rendimiento como el costo-beneficio.

Implantar programas integrales de capacitación globales, sectoriales e institucionales, que comprendan a todos los niveles jerárquicos y a todas las unidades desconcentradas.

En los programas de capacitación, integrar todas aquellas opciones que amplíen los medios de superación individual y de desarrollo institucional, como también las oportunidades de estudio que ofrecen al Gobierno de México los de otros países y organismos internacionales.

Para fines de capacitación, aprovechar los recursos educativos y de tecnología con que cuentan las instituciones del Sector público.

Con base en estudios que permitan conocer el grado de integración e identificación del personal con las instituciones y el trabajo que realizan, fomentar en el personal una actitud ampliamente participativa.

Implantar mecanismos y estrategias para mejorar la comunicación entre los niveles directivos y operativos, como también difundir la información básica entre el personal a fin de que conozca sus obligaciones y derechos, los objetivos de la institución, al igual que su estructura y personal directivo.

A fin de establecer un sistema jurídico-laboral homogéneo y uni-

forme, revisar y actualizar la dispersa legislación vigente, que garantice la justicia y equidad de la relación entre el Estado y sus trabajadores.

Para regular las relaciones del Estado con sus trabajadores de con fianza, establecer una adecuada reglamentación jurídica.

Con objeto de que desempeñen correctamente las funciones jurídi --co-laborales de las dependencias, integrar en las Unidades de Administra ción y Desarrollo de Personal las facultades necesarias.

A efecto de mejorar las relaciones con el personal, actualizar y di fundir en cada dependencia las Condiciones Generales de Trabajo.

Para el debido cumplimiento de los Acuerdos Presidenciales en ma teria de horarios, vacaciones y reasignación y reubicación de personal, pro veer lo necesario.

Llevar a cabo una efectiva compactación de los horarios (horarios continuos), a fin de elevar los índices de eficiencia de la Administración y permitir, por otro lado, que para el desarrollo de actividades familiares, culturales y de recreación, los trabajadores y funcionarios cuenten con tiempo suficiente.

Independientemente del tipo de nombramiento que les sea expedido, otorgar seguridad social a todos los trabajadores que prestan sus servi --cios al Estado.

En los centros de trabajo, promover el establecimiento y la aplica --ción de normas que tengan como finalidad lograr condiciones adecuadas de higiene y seguridad.

Para el otorgamiento de premios, estímulos y recompensas a los

trabajadores al servicio del Estado, proveer las medidas, mecanismos y procedimientos necesarios.

Así pues, resulta evidente la preocupación del Gobierno Federal por imponer coherencia y orden en el fenómeno burocrático de su competencia, por "establecer un sistema de administración y desarrollo de personal que al mismo tiempo que garantice los derechos de los trabajadores, propicie el ejercicio honesto y eficiente de sus funciones para contribuir a la consecución de los objetivos y metas del Gobierno Federal". Sin embargo las acciones que se deriven de los intentos antes mencionados sólo serán aplicables a los trabajadores de su administración federal centralizada, pero a quienes laboran en el Sector paraestatal, cuyo número supera a los primeros, puesto que engloba al personal de los Organismos Descentralizados, Empresas de Participación Estatal, Instituciones Nacionales de Crédito, Organizaciones Nacionales Auxiliares de Crédito, y Fideicomisos Públicos, cuyas relaciones laborales con el Estado patrón se rigen por ordenamientos legales diferentes, que no son aplicables en todos los casos. Los trabajadores de algunas entidades Paraestatales se encuentran organizados en agrupaciones sindicales y centrales obreras, otros en sindicatos burócratas y a otros más, como los trabajadores de las Instituciones Nacionales de Crédito y Organizaciones Nacionales Auxiliares de Crédito no se les permite la sindicalización.

La Constitución General de la República ha sido reformada para crear el Apartado "B" de su Artículo 123, que se supone debe de regular las relaciones laborales de los trabajadores al servicio del Estado, junto

con la ley reglamentaria respectiva; sin embargo únicamente se aplica a los trabajadores de base del gobierno federal, y de algunos organismos descentralizados, por lo que la mayoría -millón y medio- de los miembros del Sector público federal no se rige en sus relaciones laborales por el Apartado "B" del Artículo 123 constitucional y la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

3.18 LA BUROCRACIA EN LA ADMINISTRACION PUBLICA INSTITUCIONAL.

Los organismos descentralizados, como he señalado anteriormente, integran en México lo que la doctrina española denomina administración pública institucional. Los trabajadores de tales organismos no tienen un régimen laboral uniforme: unos se rigen por el Apartado "A" del Artículo 123 constitucional y la Ley Federal del Trabajo, en tanto que otros regulan sus relaciones laborales conforme a lo dispuesto por el Apartado "B" del citado precepto constitucional y la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

Por lo que ve al aspecto sindical no todos los trabajadores de base de la administración institucional están afiliados a la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado, sino que están organizados en sindicatos que integran centrales obreras, como es el caso de los empleados de base de PEMEX, de la Comisión Federal de Electricidad, de Ferrocarriles Nacionales de México, etc.

La seguridad social tampoco es uniforme para la burocracia institucional, en unos casos se otorga a través del Instituto de Seguridad y Ser

vicios Sociales de los Trabajadores del Estado, en otros del Instituto Mexicano del Seguro Social y en otros en forma directa, como es el caso de los Ferrocarriles Nacionales de México,

Asimismo la remuneración y prestaciones complementarias son muy diferentes, porque puestos similares se retribuyen de muy distinta forma, a pesar de que sus funciones son las mismas; así, por ejemplo, un Auxiliar de Intendencia que en Caminos y Puentes Federales de Ingresos y Servicios Conexos gana \$4,130.00, en PEMEX gana \$6,195.00.

Podríamos abundar más en estas situaciones que complican la organización burocrática del país y que ponen de manifiesto la necesidad de profundizar en su estudio para optimizar la reforma administrativa y lograr no sólo una burocracia más eficiente, sino también más justa, y no sólo en el Sector central, sino también en el paraestatal, particularmente en el área de la administración institucional; por ejemplo, que la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito y Territorios Federales y de los Altos Funcionarios de los Estados, no es aplicable a los empleados de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal, sino sólo a sus directores; pero nos limitamos a hacer este apunte para señalar la complejidad de nuestra estructura burocrática y tener presente este problema fundamental de la administración pública, al examinar la institucional.

De todo lo anterior se infiere que:

La burocracia es un producto de la convivencia humana; en cuanto surge una organización de administración, aparece el fenómeno burocrá--

tico.

La burocracia existe en todo tipo de organización administrativa, ya sea pública o privada; por ello lo mismo hay burocracia gubernamental que eclesiástica, empresarial o militar, y generalmente se le tiene como un mal necesario. Burocratismo es sinónimo de complicación innecesaria de trámite. En ocasiones parece que el lema del burocratismo actual fuese: porque hacer los trámites difíciles, si con un esfuerzo adicional se vuelven imposibles.

No existe una teoría general, omnicomprendiva, y universalmente aceptada, que no sólo explique el comportamiento y modalidades del fenómeno burocrático, sino que además establezca un sistema burocrático válido para todos los casos o que científicamente demuestre la futura desaparición de la burocracia dentro de la convivencia humana.

Debe desarrollarse una teoría mexicana de la burocracia que defina nuestro fenómeno burocrático, plantee su problemática mediante un diagnóstico certero, determine y jerarquice sus objetivos y metas en sus diversas esferas -gubernamental y empresarial- y, en sus distintos ámbitos, en lo relativo a la gubernamental, en sus diferentes planos -federal, estatal, municipal, central, institucional, etc.- estableciendo sistemas de intercomunicación entre esas esferas, ámbitos y planos, para lograr que la palabra burocracia se desprenda de su sentido peyorativo y sea un factor de beneficio y mejoramiento para el país. Que, como lo pretende la reforma administrativa emprendida por el actual régimen, se establezca un servicio civil integral, eficiente y justo, mediante el cual desapa--

rezcan las actuales desigualdades en las percepciones que impidan, que ante un mismo patrón que es el Estado, se cumpla el precepto constitucional de que a trabajo igual corresponde salario igual, que no haya trabajadores al servicio del Estado privilegiados ni discriminados, que exista un escalafón ágil y equitativo, y que se respeten los derechos de los trabajadores; asimismo que desaparezcan las modalidades de Listas de Raya y se restrinjan al máximo las de los contratos de Honorarios y similares que impiden al servidor público alcanzar el pleno disfrute de sus derechos laborales.

CAPITULO IV

CAPITULO IV

EL MARCO INSTITUCIONAL

4.1 La institución de la república. - 4.2 La institución de la democracia. - 4.3 La institución de la representatividad. - 4.4 La institución del federalismo. - 4.5 La institución del Congreso. - 4.6 La institución de la Cámara de Diputados. - 4.7 La institución del Senado. - 4.8 La institución del Presidente de la República. - 4.8.1 Carácter. - 4.8.2 Designación y duración. - 4.8.3 Requisitos de elegibilidad. - 4.8.3.1 Nacionalidad y ciudadanía. - 4.8.3.2 Edad y residencia. - 4.8.3.3 Religión. - 4.8.3.4 Cargo público. - 4.8.3.5 No Reelección. - 4.8.4 Atribuciones. - 4.9 La institución de la Suprema Corte de Justicia.

CAPITULO IV

EL MARCO INSTITUCIONAL

Mauricio Hauriou es el creador de la teoría de la institución, recordamos en el Capítulo II que para el distinguido jurista francés, la Institución es "una idea de obra (es decir, de empresa) que se realiza y dura jurídicamente en un medio social". (77) Aclara que "Una institución social consiste esencialmente en una idea objetiva transformada en una obra social por un fundador, idea que recluta adhesiones en el medio social y sujeta así a su servicio voluntades subjetivas indefinidamente renovadas".

Acorde con esta tesis, Marcel Prelot afirma que la institución aparece cuando en una colectividad determinada las voluntades individuales, acordes también con una idea directriz o coligándose según una necesidad, toman parte en una misma empresa y se sujetan, para su ejecución, a una autoridad y a una reglamentación comunes. (78)

Por su parte R. M. Mac Iver y Charles H. Page consideran que instituciones son "las formas o condiciones de conductas establecidas que caracterizan la actividad de un grupo". (79)

(77) Hauriou, Maurice. - Citado por Luis Recaséns Sichés, en: Op. cit. Tomo I, Págs. 373 y 374.

(78) Cfr. Serra Rojas, Andrés. - Ciencia Política. - Editorial Porrúa, S.A. México. 1978. Pág. 519.

(79) Citado por Pablo Lucas Verdú en: Instituciones Políticas. - Nueva Enciclopedia Jurídica. - Editorial Francisco Seix, S.A. - Barcelona. 1968. Tomo XIII, Pág. 84.

Este enfoque moderno lo desarrolla con gran amplitud Shmuel N. Eisenstadt, quien afirma que pueden definirse las instituciones "como aquellos principios reguladores que organizan la mayoría de las actividades de los individuos de una sociedad en pautas organizacionales definidas, desde el punto de vista de algunos de los problemas básicos perennes de cualquier sociedad o vida social ordenada". (80)

En un sentido amplio, Littré señaló que "la institución es todo lo que es inventado y demostrado, por los hombres, en oposición a lo que es natural". (81)

Según Rumney y Maier, es dable definir a las instituciones "como conjunto de usos aceptados e impuestos que rigen las relaciones entre los individuos y los grupos". (82)

Fichter considera que "una institución es una configuración o combinación de pautas de comportamiento compartidas por una colectividad y centradas en la satisfacción de alguna necesidad básica de grupo". (83)

Nos dice Pablo Lucas Verdú que las "instituciones son usos, con-

- (80) Eisenstadt, Shmuel N. - Instituciones Sociales. En: Enciclopedia Internacional de las Ciencias Sociales. - Aguilar, S.A., de Ediciones. - Madrid. 1975. Vol. VI. Pág. 85.
- (81) Citado por Andrés Serra Rojas en: Ciencia Política. - Editorial Porrúa, S.A. - México. - 1978. Pág. 508.
- (82) Citado por Pablo Lucas Verdú en: Instituciones Políticas. Nueva Enciclopedia Jurídica. - Editorial Francisco Seix, S.A. - Barcelona. - 1968. - Tomo XIII. Pág. 84.
- (83) Citado por Andrés Serra Rojas en: Ciencia Política. - Editorial Porrúa, S.A. - México. 1978. Pág. 509.

ductas e ideas, aceptados e impuestos con carácter permanente, uniforme y sistemático". Este autor señala como elementos de las instituciones la permanencia (o al menos la intención de lograrla), la dirección uniforme que vincula los usos y conductas, el carácter sistemático que permite a las instituciones integrar dinámicos cuadros institucionales, y los instrumentos materiales, normativos, simbólicos, etc. Pablo Lucas Verdú, concluye que "institución es la consolidación permanente, uniforme y sistemática de conductas, usos e ideas mediante instrumentos que aseguran el control y el cumplimiento de una función social". (84)

En otra dimensión, en la de la administración pública, institución es "la organización de carácter público o semi-público que supone un cuerpo directivo y, de ordinario, un edificio o establecimiento físico de alguna índole, destinado a servir a algún fin socialmente reconocido". (85) Pero es otro enfoque de la institución es el específico de la administración pública institucional que desarrollaremos con mayor amplitud en capítulo posterior.

El doctor Andrés Serra Rojas, por su parte, señala que "Las instituciones -como parte de la cultura de un pueblo- comprenden las formas y condiciones de conducta, es decir un conjunto de actos, usos, creencias, principios regulados o los propósitos sociales que desempeñen las personas, originándose por la actividad social y aceptados o impuestos como pa-

(84) Lucas Verdú, Pablo. - Instituciones Políticas. Nueva Enciclopedia Jurídica. - Editorial Francisco Seix, S.A. - Barcelona. 1968. Tomo XIII. Pág. 84.

(85) Diccionario de Sociología. - Fairchild, Editor. - Fondo de Cultura Económica. - México. - 19 . Pág. 156.

tas organizacionales definidas, con carácter permanente, uniforme y sistemático, las cuales se objetivan y consolidan en instituciones". (86)

En lo personal interpreto las instituciones como la conformación conductual y consuetudinaria de acuerdo con los principios reguladores de las relaciones de los individuos entre sí y de esos individuos con los grupos que integran, así como de los grupos entre sí.

Entre las principales instituciones encontramos a las familiares, las económicas, las políticas y las culturales o educativas. Entre las familiares destacan la del matrimonio y la de la familia; entre las económicas, la producción de bienes y de servicios; entre las políticas, el Estado, el gobierno, la administración; entre las culturales o educativas, la universidad.

Andrés Hauriou afirma que "las instituciones políticas son, pues, cosas establecidas por los hombres en el campo de la vida política". (87)

Por su parte Pablo Lucas Verdú expresa "si no yerro resulta entonces que podemos definir la institución política como la entidad jurídica social que organiza y asegura duraderamente la realización del proceso de orientación política". (88)

El Derecho Constitucional ha venido a ser, en parte, el Derecho de las instituciones políticas; Mauricio Duverger sostiene que "El Derecho

(86) Serra Rojas, Andrés. - Ciencia Política. - Editorial Porrúa, S.A. - México. 1978. Pág. 509.

(87) Hauriou, Andrés. - Derecho Constitucional e Instituciones Políticas. - Editorial Ariel. - Buenos Aires. Pág. 31.

(88) Lucas Verdú, Pablo. - Sobre el Concepto de Institución Política. - Revista de Estudios Políticos No. 108. - Madrid. Pág. 29.

Constitucional estudia las instituciones políticas desde un ángulo jurídico". Y agrega "el Derecho Constitucional es un elemento importante del estudio de las instituciones políticas. Pero no puede ser su elemento exclusivo, como sucedía con frecuencia en Francia a mediados del siglo XX, ya que el aspecto jurídico sólo es una parte de las instituciones políticas". (89)

Para dar marco institucional al tema central de este trabajo, habré de remitirme, pues, al análisis, aunque sea somero, de algunas de las instituciones políticas contenidas en nuestra Constitución Política.

El término de Constitución no fue desconocido para la antigüedad; en La Política, Aristóteles lo emplea para referirse al principio conforme al cual se estructura la autoridad política. Ciceron utiliza la voz latina "constitutio", para indicar la forma de un régimen. Jellinek identifica la Constitución con el sistema empleado para constituir y llevar a cabo la actividad estatal.

Requisito esencial de cualquier Estado es tener una Constitución, sin ella no puede existir, porque para ser Estado deberá constituirse de alguna manera y esa manera de constituirse vendrá a ser su Constitución.

Suele distinguirse el sentido material de la Constitución del sentido formal de la misma. Para Kelsen "La Constitución en sentido material está constituida por los preceptos que regulan la creación de normas jurídicas generales y, especialmente, la creación de leyes". (90) Aclara el -

(89) Duverger, Maurice. - Instituciones Políticas y Derecho Constitucional. - Ediciones Ariel. - Barcelona. 1970. Pág. 59.

(90) Delsen, Hans. - Teoría General del Derecho y del Estado. - México. - 1949. Pág. 129.

fundador de la Escuela Vienesa que el concepto de Constitución que desarrolla la teoría del Derecho no coincide enteramente con el de la teoría política, "El primero es lo que previamente hemos llamado Constitución en el sentido material del término, y abarca las normas que regulan el proceso de legislación. Tal como se usa en la teoría política, el concepto ha sido forjado con la mira de abarcar también aquellas normas que regulan la creación y la competencia de los órganos ejecutivos y judiciales supremos". (91)

Karl Schmitt considera que todo Estado es Constitución, dado que cualquier Estado constituye un status de unidad y de ordenación, y si desapareciera esa Constitución, igualmente desaparecería esa unidad y esa ordenación, de donde, Schmitt, concluye que el alma del Estado, lo que permite su existencia y su vida, es la Constitución que viene a ser la unidad política y la ordenación social del Estado. (92)

El doctor Burgoa Orihuela al proponer una idea de Constitución jurídico-positiva de índole político-social, expresa que "nos es dable afirmar que dicha Constitución es el ordenamiento fundamental y supremo del Estado que: a) establece su forma y la de su gobierno; b) crea y estructura sus órganos primarios; c) proclama los principios políticos y socio-económicos sobre los que se basan la organización y teleología estatales, y d) regula sustantivamente y controla adjetivamente el poder público del Es

(91) Kelsen, Hans. Op. cit. Pág. 272.

(92) Cfr. Schmitt, Karl. - Teoría de la Constitución. - Editorial Nacional. México, D.F. 1970.

tado en beneficio de los gobernados". (93)

Según Herman Heller la Constitución representa los preceptos jurídicos contenidos en el texto constitucional escrito, es decir que, para Heller la Constitución formal viene a ser el texto escrito, el documento unitario legalmente normado. (94)

El doctor Serra Rojas considera que "La Constitución es el conjunto de normas supremas que dirigen la estructura y las relaciones entre los poderes públicos, y la situación de los individuos frente al Estado". (95) De acuerdo con la definición anterior las Constituciones se integran con una parte dogmática y otra orgánica; la primera es la que se refiere a los derechos del individuo y a su situación frente al Estado; la segunda es la relativa a la estructura y funcionamiento de los órganos estatales.

El Estado Mexicano está organizado políticamente con base en cuatro pilares institucionales, que son: la república, la democracia, la representatividad y el federalismo, de ahí que tengamos un gobierno republicano, un régimen democrático, un sistema representativo y una estructura federal.

4.1 LA INSTITUCION DE LA REPUBLICA.

Como forma de gobierno contrapuesto a la monarquía ya encontramos la república en la antigua Grecia, al terminar la época heroica e ini

(93) Burgoa Orihuela, Ignacio. - Derecho Constitucional Mexicano. - Editorial Porrúa, S.A. - México. 1973. Pág. 376.

(94) Cfr. Teoría del Estado. - Fondo de Cultura Económica. - México. - 1963. Pág. 289.

(95) Serra Rojas, Andrés. - Ciencia Política. - Editorial Porrúa, S.A. México. 1978. Pág. 520.

ciarse la histórica. Cuando supuestamente Homero escribió la Iliada y La Odisea, la monarquía era la única forma de gobierno existente en el universo griego; más tarde se habría de convertir con los dorios en república aristocrática en Esparta y todo el Peloponeso; y se transmutaría en república democrática con los jonios, en Atenas y la antigua Hélade.

La república aristocrática espartana operaba sobre la base de una asamblea popular, denominada Agora, que votaba pero no deliberaba; posteriormente se crearon las magistraturas populares a cuyos titulares se les denominó éforos, a quienes se encomendó presidir el Agora. Había en Esparta, además, un senado de carácter aristocrático, conocido como Gerucia y dos magistraturas también aristocráticas, cuyos titulares venían a ser una especie de reyes.

En Atenas la república democrática funcionaba con base, como dice Jellinek, "tanto sobre la idea de la identidad del ciudadano y miembro activo del Estado cuanto sobre la igualdad completa de los miembros de éste en lo que toca a la capacidad para la vida pública. Así pues, los únicos medios apropiados para nombrar a los funcionarios públicos en ella, son la suerte o la regulación por la ley. La elección en la que se tienen presentes las cualidades personales del candidato, la consideraban ya, por el contrario, como institución aristocrática. Por tanto, en la antigüedad, este tipo correspondiente a la antigua idea democrática, sólo muy rara vez se realiza en toda su pureza". La república ateniense se apoyaba en una asamblea popular llamada Eclesia, en un senado colectivo integrado por 400 miembros y en una especie de poder ejecutivo compuesto de 9 miembros -

llamados Arcontes, que duraba en el cargo un año y que inicialmente eran designados por sorteo y más tarde lo fueron por elección. Por el régimen económico imperante en todo el mundo griego antiguo, se ha dicho que aún la más democrática de las repúblicas helenas, como pudo haber sido Atenas, no fue sino una cerrada aristocracia, puesto que el régimen económico era esclavista y los esclavos estaban absolutamente marginados de la vida ciudadana y carecían obviamente de derechos políticos.

En Roma, también substituye la república a la monarquía; pero inicialmente es tan aristocrática como en la época de los reyes, los que simplemente fueron substituidos por los cónsules, con la diferencia de que éstos sólo duraban un año en el cargo; así, al advenimiento de la república los patricios se adueñaron de todo lo trascendente de la vida pública y privada de Roma, con lo que se petrificó el privilegio aristocrático. El jus suffragii y el jus honorum, entre los derechos públicos; y el jus conubii y el jus commercii, entre los privados, eran exclusivos de los quirites. Así pues, en los primeros siglos, la República romana es definitivamente aristocrática, hasta el momento en que los plebeyos, en señal de protesta por ese régimen antidemocrático, se retiran al monte Aventino; a partir de ese momento se inicia el proceso de democratización de la república romana, que se refleja en la transferencia de los atributos de la soberanía de los comicios por curias a los comicios por centurias y, de éstos, a los comicios por tribus y que llega a su apogeo cuando los plebeyos tienen acceso a todas las magistraturas; después la democracia -aunque relativa- degeneraría en demagogia, para dar paso, como lo vimos en la cita de Indro Montanelli, al

Imperio, con Octavio, el triunfador de Actium. La República romana, sin embargo, aún en su momento más democrático, no deja de ser una aristocracia, dado su régimen esclavista en que basaba su sistema económico.

En la Edad Media, la república se refugia en Italia; Venecia y Génova, primero, Milán, Florencia, Pavía y Piza, después, adoptaron esta forma de gobierno, con regímenes aristocráticos que apoyaban los gúelfos, o relativamente democráticos, que promovían los gibelinos, cuando estas denominaciones perdieron su connotación racial italiana en el primer caso y germana en el segundo, para adquirir la de corrientes aristocrática y democrática, respectivamente, según se acaba de indicar.

En la Edad moderna reaparece la república, casi simultáneamente, en Norteamérica y en Francia. Robespierre, al propugnar por el establecimiento de la primera república francesa, habría de decir, con su arrolladora elocuencia, en su memorable discurso del 18 de pluvioso del año II: "Queremos reemplazar en nuestro país el egoísmo por la moral, la honra por la probidad, las tradiciones y costumbres por los principios, la comodidad por el deber, el menosprecio del infortunio por el del vicio, la insolencia por el orgullo, la vanidad por la grandeza del alma, el amor a la intriga por el amor a la gloria, hacer que se busque la compañía de las gentes de bien antes que la de las gentes de pro, que se prefiera el mérito a la intriga, el genio al ingenioso, la verdad a la magnificencia, el encanto de la felicidad al tedio del placer, la grandeza del hombre a la pequeñez de los grandes, la existencia de un pueblo magnánimo, poderoso y feliz a la de un pueblo amable, frívolo y sumido en la miseria; en suma, todas las virtu

des y milagros de la república, a todos los vicios y las ridiculeces de la monarquía. Queremos, en una palabra, cumplir los deseos de la naturaleza, realizar los destinos de la humanidad, lograr lo que la filosofía ha prometido, absolver de su culpa a la Providencia por haber tolerado durante tanto tiempo el reinado del crimen y de la tiranía. ¡Que Francia, ilustre hasta ahora entre los países esclavos, eclipse con su gloria la de cuantos pueblos libres ha habido, siendo a la par modelo de las demás naciones, espanto de los déspotas, consuelo de los oprimidos, ornato, en fin, del Universo! ¡Y que sellando con nuestra propia sangre nuestra obra, podamos ver al menos resplandecer la aurora de la felicidad universal!... He ahí nuestra ambición. He ahí nuestra meta. Mas ¿qué especie de gobierno realizará prodigios semejantes? El gobierno democrático o republicano únicamente; estas dos palabras son en efecto sinónimas, a pesar de los abusos del lenguaje vulgar, pues la aristocracia nada tiene que ver con la república como nada tiene que ver tampoco con la monarquía".

Etimológicamente, república significa cosa pública, Tena Ramírez señala que "Republicano es el gobierno en el que la jefatura del Estado no es vitalicia, sino de renovación periódica, para la cual se consulta la voluntad popular". (96)

El doctor Ignacio Burgoa Orihuela indica que "La república, como la monarquía, son formas de gobierno que se fundan en el aspecto orgánico de éste y no en el dinámico". Y define a la república "como aquella forma

(96) Tena Ramírez, Felipe. - Derecho Constitucional Mexicano. - Editorial Porrúa, S.A. México. 1967. Pág. 91.

en que el titular del órgano ejecutivo supremo del Estado es de duración temporal, no vitalicia, y sin derecho a transmitir su encargo, por propia selección o decisión, a la persona que lo sucede". (97)

Para el doctor Serra Rojas "La república es una forma de gobierno popular cuyo titular o jefe del ejecutivo no es hereditario, sino elegible por el pueblo o por sus representantes". Y agrega que es "genuinamente popular porque directa o indirectamente, permite la participación del cuerpo electoral en la construcción, legitimidad y permanencia de sus órganos directivos". (98)

La república, convengamos, es una forma de gobierno, y en la actualidad, además de ésta sólo existe la monarquía.

En mi concepto, la república es una forma de gobierno en la que el ejercicio de la soberanía corresponde supuesta o realmente al pueblo, bien en forma directa, o por medio de instituciones representativas, en la que el poder ejecutivo se deposita en una o varias personas que no lo ocupan con carácter vitalicio sino temporalmente, mediante designación por elección y no por herencia.

La república puede ser aristocrática o democrática; en el primer caso no difiere mayor cosa de la monarquía, en el segundo caso puede ser directa o representativa; en cuanto a su sistema la república puede ser central o federal. Otra clasificación de las repúblicas es la que las agrupa en

(97) Burgoa Orihuela, Ignacio. - Derecho Constitucional Mexicano. - Editorial Porrúa, S.A. México. 1973. Pág. 562.

(98) Serra Rojas, Andrés. - Ciencia Política. Editorial Porrúa, S.A. México. 1978. Pág. 585.

parlamentarias, presidencialistas y directoriales; Alemania Federal, México y Suiza, ilustran ejemplos de cada una de ellas, respectivamente.

En la república parlamentaria, el parlamento participa con el Ejecutivo en el gobierno; en la presidencialista, el gobierno está a cargo del Ejecutivo; y, en la directorial, el Ejecutivo, o sea el directorio, que en Suiza se llama Consejo Federal, está subordinado al Legislativo, que en Suiza está depositado en una Asamblea Federal bicamarista; el ejecutivo, pues, en la república directorial es un agente del legislativo, por lo que la denominación referente a directorio lo es en el sentido de la forma y no en el de esencia.

En el caso de México tenemos una república, como lo señala el artículo 40 constitucional, representativa, democrática, federal, del tipo presidenzialista.

La realidad de la institución universal de la república nos enseña que esta forma de gobierno, tan afín a la democracia y a la representatividad, en muchos casos resulta sólo una etiqueta burdamente sobrepuesta a una realidad autárquica u oligárquica, dictatorial y despótica. En realidad, la clasificación tradicional de las formas de gobierno en monarquías y repúblicas, pierde interés en la práctica, puesto que, hoy en día, ambas formas resultan indiferentes al sentido ideológico otorgado a las instituciones gubernamentales y tan sólo atienden la configuración externa del gobierno y soslayan el aspecto dinámico del proceso del poder. Tanto la monarquía como la república pueden ser democráticas, autárquicas o tiránicas, y lo mismo pueden estar organizadas bajo el régimen central o fe-

deral, por lo que, como decía, pierde interés día con día la clasificación tradicional de las formas de gobierno.

4.2 LA INSTITUCION DE LA DEMOCRACIA.

Maximiliano María Robespierre, en su célebre discurso a que hemos hecho referencia, decía que "La democracia es un Estado en el que el pueblo soberano, guiado por leyes que son obra suya, hace por sí solo cuanto puede hacerse bien de esa manera y por medio de sus representantes cuanto no puede hacer por sí solo...".

Etimológicamente el vocablo democracia proviene de las voces griegas demos, que significa pueblo, y cratos, que quiere decir poder. El sentido ideal del régimen democrático será el mismo etimológico para que se dé el gobierno del pueblo.

Nuestra Constitución considera a la democracia "no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo".

Abraham Lincoln consideraba la democracia como "el gobierno del pueblo, por el pueblo y para el pueblo".

Para Burgoa, los elementos de la democracia son: "declaración dogmática sobre la radicación popular de la soberanía; origen popular de los titulares de los órganos primarios del Estado; control popular sobre la actuación de los órganos estatales; la juridicidad; la división o separa-

ción de poderes y la justicia social". (99)

La democracia, afirma Serra Rojas, "es un sistema o régimen político, una forma de gobierno o modo de vida social, en el que el pueblo dispone de los medios idóneos y eficaces para determinar su destino, la integración de sus órganos fundamentales o para expresar la orientación ideológica y sustentación de sus instituciones". (100)

Pablo Lucas Verdú dice que "El Estado democrático moderno se fundamenta en una clase política, más o menos extensa, que se atribuye la expresión verdadera de la voluntad popular y que obra en el marco de las instituciones representativas parlamentarias".

La democracia es tanto un régimen político, como un tipo de formación de la voluntad estatal; como régimen político, la democracia representa un conjunto de elementos que revelan una dirección política; como tipo de formación de la voluntad estatal, trata de legitimar el poder estatal.

La democracia la entiendo como un régimen político en el que la formación y ejercicio del poder político se realizan por voluntad de la ciudadanía o su mayoría. La autenticidad democrática estará en proporción directa con la amplitud de la base ciudadana, mientras más se restrinja, por razones de edad, sexo, religión, patrimonio, cultura, etc., la capacidad ciudadana, menos auténtica será la democracia.

La democracia suele dividirse en directa, semi-directa y represen

(99) Burgoa Orihuela, Ignacio. - Derecho Constitucional Mexicano. - Editorial Porrúa, S.A. México. 1973. Pág. 588.

(100) Serra Rojas, Andrés. - Op. Cit. Pág. 591.

tativa; en el primer caso, la ciudadanía ejerce por sí misma las funciones que se desprenden de la soberanía; en el segundo caso, las funciones relativas a la soberanía la ejercen los representantes elegidos por la ciudadanía, salvo en casos especiales en los que la ciudadanía resuelve por medio del veto, la iniciativa de ley, el referéndum, el plebiscito, etc.; en el tercer caso, las funciones de la soberanía las ejercen los representantes electos por la ciudadanía. Otra clasificación fundada en la ideología clasifica a la democracia en liberal o clásica y marxista.

En México, nuestra democracia es representativa y liberal, la base de la ciudadanía que la sustenta no tiene limitaciones por razones de sexo, religión, educación, capacidad económica, o raza, sino sólo tiene limitación de edad.

4.3 LA INSTITUCION DE LA REPRESENTATIVIDAD.

Es dable calificar de representativo al sistema de organización política empleado por muchos Estados contemporáneos, mediante el cual la población estatal queda representada en el ejercicio de la soberanía por un electorado que nombra a otras personas para que en representación de la población en general, realicen las funciones del gobierno.

La representatividad sirve a la idea democrática que, en la actualidad, resulta difícil de aplicar en su modo directo, por lo que se debe recurrir al sistema representativo para practicar la democracia en su forma indirecta.

Jaime Madison apunta que "las dos grandes diferencias entre una democracia y una república son: Primera, que en la segunda se delega la -

facultad de gobierno en un pequeño número de ciudadanos, elegidos por el resto; Segunda, que la república puede comprender un número más grande de ciudadanos y una mayor extensión de territorio". (101) Obviamente la comparación de Madison se refiere a la democracia directa que él menciona como democracia y a la representativa que alude con la voz "república". En la actualidad se puede decir que hay dos grandes corrientes de sistemas representativos que tienen su origen uno en Inglaterra y otro en Francia.

La corriente inglesa constituye un sistema de representación electoral que produce solamente un representante por cada distrito, lo que, a la postre, fomenta el sistema bipartidista. La corriente francesa se funda en un sistema proporcional de representación electoral que concede un mayor número de alternativas al electorado y favorece, por lo tanto, el pluripartidismo. En tales circunstancias, puede decirse que la corriente inglesa sacrifica la representatividad del Parlamento en aras de un gobierno eficiente; en tanto que la corriente francesa sacrifica la eficiencia del gobierno en aras de la representatividad. Así pues, la primer corriente le da más importancia a gobernar y la segunda a reflejar la realidad.

En México, en la actualidad, nuestro sistema representativo es una combinación de las dos corrientes antes enunciadas, dado que, para la integración de la Cámara Federal de Diputados, se elige un diputado de mayoría relativa por cada uno de los 300 distritos electorales y hasta 100 di-

(101) Hamilton, Madison y Jay. - El Federalista. - Fondo de Cultura Económica. - 1957. Pág. 39.

putados de representación proporcional por las tres circunscripciones plurinominales en que se ha dividido el país.

Entre las características del sistema representativo mexicano podemos destacar las siguientes: los gobernantes ejercen el poder no a nombre propio, sino en representación del pueblo que es el titular de la soberanía; el ejercicio del poder, por parte de los representantes del pueblo, es limitado por el marco constitucional dentro del que se ha organizado el Estado Mexicano; el representante político lo es de todo el pueblo y no sólo de quien lo eligió.

4.4 LA INSTITUCION DEL FEDERALISMO :

Nuestro Federalismo, encuentra sus primeras manifestaciones en el Acta Constitutiva y en la Constitución de 1824 y campea desde entonces, airoosamente, en las páginas más importantes de nuestra historia; las más de las veces como precepto constitucional, las menos como estructura orgánica proscrita en el país por quienes han querido monopolizar desde un reducto oligárquico la toma de decisiones del Poder Público y, por consecuencia la actividad gubernamental.

Quienes a través de nuestros documentos constitucionales de 1824 pretendieron forjar definitivamente nuestra nacionalidad y legarnos el sentido, idea y realidad de Patria, no fueron los primeros en descubrir el federalismo, porque nuestra primera estructura federal solamente significa un capítulo, para los mexicanos muy importante, pero que, desde luego, no es prólogo ni epílogo de la institución universal del federalismo.

En efecto, Miguel Ramos Arizpe, Valentín Gómez Farfás, Prisci--

liano Sánchez, Andrés Quintana Roo, Manuel Crescencio Rejón y Francisco García Salinas no pretendieron inventar una nueva estructura estatal sino que analizaron los modelos que pudieron conocer, cuyo número, por cierto, no ha aumentado: Centralización, Federación y Confederación, y de entre ellos, los constituyentes de 1823-1824, optaron por la estructura federal, cuyo modelo más cercano fue el federalismo establecido en los Estados Unidos de Norteamérica, por su Constitución de 1787.

Pero si el grupo encabezado por Ramos Arizpe y Gómez Farías, pintó el primer federalismo mexicano en el lienzo de nuestra Constitución del 24 teniendo a la vista lo que consideró el modelo más perfecto y avanzado de la época, no dejó de introducir en su obra ciertas variaciones provenientes de los requerimientos del incipiente Estado Mexicano, de sus propias ideas y de la influencia del pensamiento francés -Rousseau, Montesquieu, Diderot y Sieyes-, de la Constitución gaditana de 1808 y del Derecho Romano. Teorías doctrinarias y normas de Derecho positivo que amalgamadas no sin precipitación por los pioneros de nuestro Federalismo, se ven presionadas en su manifestación por la urgencia de evitar el desmoronamiento del Estado Mexicano en gestación, y se deforman por la fuerza poderosa del oscurantismo y ultramontanismo de las clases privilegiadas, para producir así una plástica de recios contrastes y fuertes contradicciones.

Fue un lugar común de los reaccionarios mexicanos, hasta hace pocos años, el decir que nuestra Constitución de 24 era una mala copia, una imitación extralógica de la Constitución Norteamericana de 1787, que absurda e infructuosamente trató de implantarse en México, que formaba des

de la colonia un Estado unitario, diferente por tanto a las 13 colonias inglesas en Norteamérica que desde su establecimiento se manejaban separadas unas de otras. Así pues, afirmaban los enemigos del federalismo, resulta absurdo unir lo que ya estaba unido, federar lo que estaba centralizado, porque no entendían o no querían entender, Alamán, Facio, Bustamante y los demás abanderados de la reacción, que el federalismo no habría de ser exclusivo de los norteamericanos, sino que con las modalidades y requerimiento del caso, podía adaptarse a cualquier Estado aún cuando su Gobierno fuese Republicano o Monárquico y su Régimen Democrático o Dictatorial. En Estados Unidos sirvió para unir a 13 Colonias recién independizadas que previamente habían intentado sin éxito su unión a través de una Confederación, por este procedimiento los norteamericanos centralizaron poderes anteriormente separados; en México, el federalismo descentralizó un poder en el momento en que el Estado central se desmoronaba tras de un desafortunado ensayo imperial.

No vamos a entrar en detalles históricos que seguramente todos conocemos, porque a nadie escapa que el federalismo ha regido constitucionalmente en el país salvo la aciaga época de 1835 a 1857, con la salvedad de la vigencia del Acta de Reformas de 1847; o sea que nuestros textos constitucionales de 1824, 1857 y 1917 han consagrado el federalismo como estructura del Estado Mexicano, que históricamente se ha identificado en México con la República, la Democracia, el progreso y el cambio social.

El Federalismo constituye la posición ecléctica entre las estructuras estatales conocidas, puesto que es la posición intermedia entre la Con-

federación que asocia para fines económicos y de defensa a Estados separados, y absolutamente independientes y autónomos; y la posición opuesta que es el Estado unitario, centralista, que borra y desaparece la autonomía de las provincias que conforman un Estado. Federalismo, pues, es un proceso dialéctico, en el que la tesis es el Estado central, la antítesis la constituye la confederación de Estados y la síntesis la representa el Estado federal que está constituido por varios Estados que no pierden su autonomía interna.

Nuestro federalismo estructura orgánicamente a la Nación en tres esferas: la Federal que corresponde a todo el País, la Estatal que es la que toca a cada una de las entidades que integran el Estado Federal Mexicano y la Municipal que constituye la división de cada uno de los Estados Federados. Asimismo nuestra estructura federal se apoya en un supremo poder que se divide, para su ejercicio, según reza el Artículo 49 Constitucional, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

Podríamos decir para caracterizar al federalismo Mexicano que es republicano, democrático y representativo. Se compone de Estados libres y soberanos en lo que se refiere a su régimen interior. Con un poder supremo para toda la Federación dividido para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial, con el Legislativo depositado en la institución denominada Congreso General que se divide a su vez en dos instituciones: la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores; un Ejecutivo depositado en la institución que se llama Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, y un poder Judicial que se deposita en la institución de la Suprema Corte de Jus-

ticia, la de los Tribunales de Circuito, y la de los Juzgados de Distrito.

La soberanía de los Estados Federados en su régimen interior ha producido largas discusiones doctrinales, dado que la soberanía, se dice, es indivisible y el Estado Federal no la puede compartir por tanto con sus Estados miembros; sin embargo este problema doctrinal lo supera nuestra Constitución al disponer en su Artículo 39 que la soberanía Nacional reside esencial y originariamente en el Pueblo, así pues, nuestra estructura federal no entraña una división de soberanía, sino la descentralización de Poder que implica la descentralización política y administrativa mediante la esfera federal y la estatal y su respectiva distribución de competencias. Nuestro federalismo establece la superioridad jurídico-política del Estado federal mexicano respecto de las entidades que lo integran; ordena la prelación de la federación sobre sus miembros a los que solamente concede las atribuciones que no reserva para sí; confiere una sola nacionalidad para todo el País; señala la supremacía de la Constitución Federal sobre las Constituciones locales; y dicta la obligación de la federación de defender a sus entidades contra invasiones extranjeras, ataques a la paz interna y a la forma republicana de Gobierno.

4.5 LA INSTITUCION DEL CONGRESO.

La depositaria universal del Poder Legislativo en los Estados contemporáneos es la institución denominada Congreso en algunos países, Parlamento en otros, y Asamblea en algunos más. Esta institución puede ser de carácter unicameral o bicameral; en el primer caso está constituida por un solo cuerpo colegiado y, en el segundo, por dos Cámaras.

La principal función de la institución que ahora se analiza es la legislativa aún cuando, en el caso del Parlamento, pueda tener una importante injerencia y participación en el gobierno.

El Congreso Federal mexicano se integra, de acuerdo con la tesis bicameral, con dos Cámaras: la de diputados y la de senadores.

El bicammarismo legislativo surge por primera vez con rasgos claros y precisos, en la Historia del Derecho Público Universal, dentro de la monarquía inglesa de la primera mitad del siglo XIV. En efecto, como ya hemos visto al estudiar las instituciones romanas, ni la monarquía, ni la república, ni el imperio romano conocieron el bicammarismo propiamente dicho; porque para ello hizo falta que la ciudadanía, en vez de concurrir masivamente a los comicios, hubiera sido representada por un grupo de apoderados que en forma colegiada, los hubiera substituído en sus funciones comiciales.

El bicammarismo parlamentario inglés, tiene su punto de partida en el Parlamento reunido en Westminster en 1295. Eduardo I convocó a una verdadera asamblea nacional, en la que deberíán estar representados los tres grandes estamentos o clases sociales en que la sociedad medieval podía ser dividida: el clero, la nobleza y el estado llano. Para tal efecto convocó por el clero, a los dos arzobispos, todos los obispos y los grandes abades; debiendo asistir además los arciprestes y archidiaconos, así como un procurador por el clero de cada catedral y dos por el de cada diócesis. Por la nobleza convocó a los siete condes y cuarenta y un barones; y por el Estado llano, ordenó a cada sheriff que fueran designados dos ca

balleros por cada condado, dos ciudadanos de cada ciudad y dos de cada villa.

Como el clero no acató en sus términos la convocatoria de Eduardo I, en virtud de haber optado por reunirse aparte en su propia asamblea y determinar en ella la aportación que harían para cubrir las necesidades regias, se presentaron al Parlamento de 1295, los arzobispos, obispos y grandes abades, no como representantes del clero, sino en su carácter de grandes terratenientes.

En esas condiciones los dignatarios eclesiásticos de alta investidura -arzobispos, obispos y grandes abades- formaron dentro del Parlamento, junto con los representantes de la nobleza, un solo cuerpo: el de los señores espirituales y temporales, que vino a constituir la Cámara de los Lores; en tanto que los representantes del Estado llano -designados por los condados, las ciudades y las villas- constituyeron la Cámara de los Comunes. Así pues, al instituirse el bicamarismo parlamentario en Inglaterra, la Cámara de los lores representó a la nobleza, a los terratenientes y al alto Clero; y la de los comunes al pueblo. Siglos después, en Norteamérica también se establecería el bicamarismo legislativo, pero bajo bases diferentes, en un gobierno republicano y con una estructura federal; a la Cámara de representantes se confirió la representación del pueblo y al Senado la de los Estados federados.

Las características del bicamarismo podrían resumirse en las siguientes:

Por su división resta fuerza al Poder legislativo, con lo que se mi

na su tendencia a dominar al ejecutivo, por lo que se convierte en factor de equilibrio entre los Poderes de la Unión.

Cuando surgen conflictos entre una de las Cámaras y el ejecutivo, la otra Cámara puede fungir como conciliadora.

La segunda Cámara sirve para combatir el error, la pasión política y la precipitación en el ejercicio de la función legislativa.

El sistema bicameral se implanta en Mexico por vez primera, de acuerdo con lo establecido por los documentos constitucionales de 1824 -Acta Constitutiva y Constitución-. Dicho sistema bicameral quedó enmarcado dentro de un régimen republicano popular de tipo federal. La anterior observación es oportuna si se toma en cuenta que, el bicamarismo legislativo es capaz de existir tanto en los regímenes aristocráticos u oligárquicos, como en los democráticos o populares; tanto en las repúblicas, como en las monarquías; lo mismo en las estructuras centralistas que en las de tipo federal. Asimismo, el Federalismo puede funcionar con una o con dos cámaras legislativas, dentro de un régimen republicano o dentro de un monárquico, en una organización democrática o en una aristocrática.

Estas reflexiones vienen al caso porque tanto el bicamarismo como el federalismo se implantaron en México no como un fin o como una meta, sino como un medio del que sus promotores pretendieron valerse para combatir los privilegios, la ignorancia, la injusticia y la miseria; como un instrumento para asegurar la independencia, la libertad, la igualdad, la paz y el progreso.

En el caso de México esta institución está constituida por un Con--

greso bicameral que, actuando en conjunto, tiene facultades distintas a las exclusivas reservadas a cada una de las Cámaras que lo integran, facultades que podrían resumirse en las siguientes:

Admitir nuevos Estados a la Federación; formar nuevos Estados dentro de los límites de los existentes; arreglar definitivamente los límites de los Estados; cambiar la residencia de los Supremos Poderes Federales; legislar en todo lo relativo al Distrito Federal; imponer las contribuciones necesarias a cubrir el presupuesto; dar bases sobre las cuales el Ejecutivo pueda celebrar empréstitos sobre el crédito de la Nación; impedir que en el comercio de Estado a Estado se establezcan restricciones; legislar en toda la República sobre hidrocarburos, minería, industria cinematográfica, comercio, juegos con apuestas y sorteos, instituciones de crédito, energía eléctrica y nuclear; crear y suprimir empleos públicos de la Federación; declarar la guerra; formular leyes por las que se declaren buenas o malas las presas de mar y tierra; para levantar y sostener a las instituciones armadas del País; expedir reglamentos con el fin de organizar, armar y disciplinar la Guardia Nacional; dar leyes sobre nacionalidad, condición jurídica de los extranjeros, ciudadanía, naturalización, colonización, emigración e inmigración y salubridad general de la República; elaborar leyes sobre vías generales de comunicación; establecer casas de moneda, implantar reglas a que deba sujetarse la ocupación y enajenación de terrenos baldíos; dictar leyes tendientes a la organización del cuerpo diplomático y del cuerpo consular mexicanos; definir los delitos y faltas contra la Federación y las penas que por ellos deban imponerse; conceder amnistías por delitos de la competencia de los Tribunales Federales; formular la Ley Orgánica

de la Contaduría Mayor; legislar en lo relativo a escuelas rurales elementales, superiores, secundarias, profesionales, de investigación científica, de bellas artes, de enseñanza técnica, escuelas prácticas de agricultura y de minería, de artes y oficios, museos, bibliotecas, observatorios y demás institutos concernientes a la cultura general de los habitantes del País; conceder licencia al Presidente de la República; constituirse en Colegio Electoral, y nombrar al ciudadano que deba substituir al Jefe de la Nación, con el carácter de substituto, interino o provisional; aceptar la renuncia del cargo de Presidente de la República; fijar contribuciones: al comercio exterior, al aprovechamiento y explotación de los recursos naturales, a instituciones de crédito y sociedades de seguros; a los servicios públicos concesionados o explotados directamente por la Federación; contribuciones especiales sobre energía eléctrica, producción y consumo de tabacos labrados, gasolina y otros productos derivados del petróleo, cerillos y fósforos, aguamiel y productos de su fermentación, explotación forestal y producción y consumo de cerveza; legislar sobre las características y uso de la bandera, escudo e himno nacionales; dictar las leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de los Estados y de los Municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de asentamientos humanos; y elaborar todas las leyes que sean necesarias a fin de que se hagan efectivas las facultades anteriormente señaladas.

4.6 LA INSTITUCION DE LA CAMARA DE DIPUTADOS.

La tesis unicameral que combate al bicammarismo legislativo aboga por la desaparición del Senado, pero no pide la extinción de la Cámara de

diputados, cuyos antecedentes se remontan en nuestro país, al séptimo punto de los Elementos Constitucionales elaborados por Don Ignacio López Rayón en 1811, que decía: "El Supremo Congreso constará de cinco vocales nombrados por las representaciones de las Provincias; más por ahora se completará al número de vocales por los tres que existen en virtud de comunicación irrevocable de la potestad que tienen, y cumplimiento del pacto convencional celebrado por la Nación en 21 de agosto de 1811".

El Siervo de la Nación, Don José María Morelos y Pavón, en el punto quinto de los Sentimientos de la Nación, sostenía: "La soberanía dimana inmediatamente del pueblo, el que sólo quiere depositarla en sus representantes dividiendo los poderes de ella en Legislativo, Ejecutivo y Judicial, eligiendo las provincias sus vocales, y éstos a los demás, que deben ser sujetos sabios y de probidad".

La Constitución de Apatzingán, en su artículo 48 establecía: "El supremo congreso se compondrá de diputados elegidos uno por cada provincia, e iguales todos en autoridad".

Los antecedentes hasta ahora citados se refieren a textos constitucionales que no llegaron a tener vigencia real y, además, todos ellos sostienen el sistema legislativo unicameral; es el Acta Constitutiva de la Federación Mexicana, del 31 de Enero de 1824 el primer documento constitucional que adquiere vigencia real en México, y que consagra el bicameralismo en su artículo 10 al señalar: "El poder legislativo de la federación residirá en una cámara de diputados y en un senado, que compondrán el congreso general".

La Constitución de 1824 también previó en su artículo séptimo la existencia de dos cámaras legislativas y en su artículo octavo ordenaba: "La cámara de diputados se compondrá de representantes elegidos en su totalidad cada dos años, por los ciudadanos de los Estados".

La tercera de las Bases y Leyes Constitucionales de la República Mexicana de 1836, señalaba en su artículo primero "El ejercicio del poder legislativo se deposita en el congreso general de la Nación, el cual se compondrá de dos cámaras". Y al referirse a la Cámara de diputados, el artículo segundo disponía: "La base para la elección de diputados es la población. Se elegirá un diputado por cada ciento cincuenta mil habitantes, y por cada fracción de ochenta mil. Los departamentos que no tengan este número elegirán, sin embargo, un diputado. Se elegirá un número de suplentes igual al de propietarios".

La Constitución de 1857 regresó al sistema unicameral y en su artículo 52 preceptuaba "El Congreso de la Unión se compondrá de representantes, elegidos en su totalidad cada dos años por los ciudadanos mexicanos".

El 13 de noviembre de 1874 se reformó la Constitución de 1857 para regresar al bicameralismo, el artículo 52 quedó en los siguientes términos: "La Cámara de diputados se compondrá de representantes de la Nación, electos en su totalidad cada dos años, por los ciudadanos mexicanos".

En su texto original, el artículo 51 de la Constitución de 1917 disponía: "La Cámara de Diputados, se compondrá de representantes de la Nación electos en su totalidad cada dos años, por los ciudadanos mexicanos".

En su texto vigente señala: "La Cámara de Diputados se compondrá de representantes de la Nación, electos en su totalidad cada tres años. Por cada diputado propietario se elegirá un suplente".

Hasta 1963 la integración de la Cámara de diputados había sido tradicionalmente conforme al sistema de elección por mayoría relativa; por reforma constitucional del 20 de junio de ese año, se introdujo en México la representación proporcional, a través de los "diputados de partido", en los términos que establecía el reformado artículo 54, que entonces eran los siguientes: "La elección de diputados será directa, con sujeción a lo dispuesto en el artículo 52 y se completará, además, con diputados de partido, apegándose, en ambos casos, a lo que disponga la ley electoral y, en el segundo, a las reglas siguientes: I. - Todo Partido Político Nacional, al obtener el dos y medio por ciento de la votación total en el país, en la elección respectiva, tendrá derecho a que se acrediten, de sus candidatos, a cinco diputados, y a uno más, hasta veinte como máximo, por cada medio por ciento más de los votos emitidos; II. - Si logra la mayoría en veinte o más distritos electorales, no tendrá derecho a que sean reconocidos diputados de partido, pero si triunfa en menor número, siempre que logre el dos y medio por ciento mencionado en la fracción anterior, tendrá derecho a que sean acreditados hasta veinte diputados, sumando los electos directamente y los que obtuvieron el triunfo por razón de porcentaje; III. - Estos serán acreditados por riguroso orden, de acuerdo con el porcentaje de sufragios que hayan logrado en relación a los demás candidatos del mismo partido, en todo el país; IV. - Solamente podrán acreditar diputados en los

términos de este artículo, los Partidos Políticos Nacionales que hubieren obtenido su registro conforme a la Ley Electoral Federal, por lo menos, con un año de anterioridad al día de la elección; y V.- Los diputados de mayoría y los de partido, siendo representantes de la Nación como lo establece el artículo 51, tendrán la misma categoría e iguales derechos y obligaciones".

La representación proporcional, que favorece al pluripartidismo, se robustece con la reforma política promovida por el presidente López Portillo. A partir de la LI Legislatura y de acuerdo a las reformas a los artículos 52, 53 y 54 constitucionales "La Cámara de Diputados estará integrada por trescientos diputados electos según el principio de votación mayoritaria relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales y hasta cien diputados que serán electos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas regionales, votadas en circunscripciones plurinominales.- Art. 53 La demarcación territorial de los trescientos distritos electorales uninominales será la que resulte de dividir la población total del país entre los distritos señalados. La distribución de los distritos electorales uninominales entre las entidades federativas se hará teniendo en cuenta el último censo general de población, sin que en ningún caso la representación de un Estado pueda ser menor de dos diputados de mayoría.- Para la elección de los cien diputados según el principio de representación proporcional y el sistema de listas regionales, se constituirán hasta cinco circunscripciones electorales plurinominales en el país. La ley determinará la forma de establecer la demarcación terri-

torial de estas circunscripciones.- Art. 54 La elección de los cien diputa dos, según el principio de la representación proporcional y el sistema de listas regionales, se sujetará a las bases generales siguientes y a lo que en lo particular disponga la ley: I.- Para obtener el registro de sus listas re gionales, el partido político nacional que lo solicite, deberá acreditar que participa con candidatos a diputados por mayoría relativa en por lo menos la tercera parte de los trescientos distritos uninominales.- II.- Tendrá de recho a que les sean atribuidos diputados electos según el principio de re-- presentación proporcional, todo aquel partido que: A) no haya obtenido se-- senta o más constancias de mayoría y B) que alcance por lo menos el 1.5% del total de la votación emitida para todas las listas regionales en las cir-- cunscripciones plurinominales.- III.- Al partido que cumpla con los su-- puestos señalados en las fracciones I y II de este artículo, le serán asig-- nados por el principio de representación proporcional el número de diputa dos de su lista regional que corresponda al porcentaje de votos obtenidos en la circunscripción plurinomial correspondiente. La ley determinará las fórmulas electorales y los procedimientos que se observarán en dicha asignación; en todo caso, en la asignación se seguirá el orden que tuviesen los candidatos en las listas correspondientes.- IV.- En el caso de que dos o más partidos con derecho a participar en la distribución de las listas re-- gionales obtengan en su conjunto noventa o más constancias de mayoría, so lo serán objeto de reparto el 50% de las curules que deben asignarse por el principio de representación proporcional".

Son facultades exclusivas de la Cámara de diputados: Erigirse en -

Colegio Electoral para ejercer las atribuciones que la ley le señala respecto a la elección de Presidente de la República; vigilar, por medio de una comisión de su seno, el exacto desempeño de las funciones de la Contaduría Mayor; nombrar a los jefes y demás empleados de esa oficina; examinar, discutir y aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación y el del Departamento del Distrito Federal, discutiendo primero las contribuciones que, a su juicio, deben decretarse para cubrirlos; así como revisar la Cuenta Pública del año anterior; conocer de las acusaciones que se hagan a los funcionarios públicos de que habla la Constitución por delitos oficiales, y, en su caso, formular acusación ante la Cámara de Senadores y erigirse en Gran Jurado para declarar si ha o no lugar a proceder contra alguno de los funcionarios públicos que gozan de fuero constitucional cuando sean acusados por delitos del orden común; otorgar o negar su aprobación a los nombramientos de magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal que le someta el Presidente de la República; declarar justificadas o no justificadas las peticiones de destitución de autoridades judiciales que hiciere el Presidente de la República, en los términos de la parte final del artículo 111; y, las demás que le confiere expresamente la Constitución.

4.7 LA INSTITUCION DEL SENADO.

Los egipcios, los sumerios, los asirios, los caldeos y otros pueblos de la antigüedad, registran en sus formas de gobierno fuertes analogías en varios aspectos. Uno de ellos consiste en el hecho de que sus monarcas completaron en mayor o menor grado y forma, el ejercicio del Po-

der con el Consejo de ancianos, que sirve de cuerpo consultivo al monarca para la adopción de acuerdos en los más graves asuntos que éste afronta, y que en ocasiones funcionó como cuerpo colegiado legislativo.

Ese Consejo de ancianos de los pueblos antiguos, que puede decirse, representa al senado primitivo, constituye el más remoto antecedente histórico de las actuales segundas cámaras o cámaras altas de los Estados contemporáneos. Al correr los años se habrá de transformar para lograr en la Atenas de Solón y en la Esparta de Liturgo, una fisonomía claramente definida y una madurez y perfección admirables en la Roma de la república y de principios del imperio.

La existencia de esos Consejos de ancianos de la antigüedad, así como sus atribuciones legislativas que los acreditan como el embrión del Senado moderno, es sostenida desde hace siglos por multitud de historiadores, lo que se corrobora con los descubrimientos arqueológicos realizados en diversas fechas, por ejemplo, el relieve con incrustaciones de lapislázuli del llamado "Estandarte de Ur", que data aproximadamente del año 2,600 A.C., que se conserva en el Museo Británico de Londres, joya arqueológica que representa al rey de Ur, monarca de los sumerios, en unión de su Consejo de ancianos.

El Senado inglés que actualmente conocemos como Cámara de los lores, encuentra su propio antecesor más remoto en el Witenagemot sajón, el que equivalía a los Consejos de ancianos o Senados primitivos, dado que era una Asamblea nacional de sabios, de magnates, en fin, de los principales del reino, constituida para deliberar sobre los asuntos más graves del

reino y para legislar sobre las materias correspondientes; sin su aprobación, el rey estaba impedido para actuar en asuntos de gran trascendencia. Al parecer la existencia del Witenagemot se remonta cuando menos al siglo XII; la conquista normada y la consiguiente oposición de los sojuzgados, produjo profundos cambios en la organización política inglesa, como consecuencia el Witenagemot se modifica en sus bases, y en su metamorfosis da lugar al bicamatismo parlamentario que surge, como indiqué páginas atrás, dentro de la monarquía inglesa de la primera mitad del siglo XIV; el sistema unicameral aparece en 1789 en la figura de la Asamblea nacional en la Revolución Francesa.

Aún cuando la Institución Universal del Senado tiene raíces muy antiguas, se le ha dado en llamar la segunda cámara, dentro del bicamatismo legislativo; en el presente siglo, además de las segundas cámaras políticas, han aparecido las segundas cámaras económicas.

Duverger clasifica las segundas cámaras políticas en: aristocráticas, federales y democráticas.

Las segundas cámaras aristocráticas son las que confieren a la aristocracia, una representación separada en el Congreso, el Parlamento o las Cortes. Estas cámaras aristocráticas generalmente constituyen un puente, una transición entre las estructuras caducas del Estado antiguo y las nuevas formas del Estado moderno; así la presencia de estas segundas cámaras aristocráticas en la integración del bicameralismo legislativo, confiere el carácter de mixto al sistema de gobierno. Un ejemplo típico lo encontramos en la Cámara de los lores del Parlamento británico: se crea, ha

ce siglos, como la reunión de los señores feudales, vasallos del rey, a la que concurren tanto laicos como eclesiásticos, con exclusión, evidentemente, de los representantes populares de los burgos y de los condados, que no son señores feudales; es la primitiva Cámara de los lores. Más tarde admite en su seno a los representantes populares, los que, con posterioridad, se separan para formar la Cámara de los comunes. En su proceso evolutivo la Cámara de los lores va perdiendo sus poderes hasta quedar casi convertida en una institución simbólica y decorativa; en otros países como Finlandia, Noruega, Suecia y Dinamarca, la segunda Cámara aristocrática ha sido suprimida de plano; en tanto que en otros más como Francia, Bélgica y Holanda, se ha democratizado en mayor o menor medida.

Las segundas cámaras federales caracterizaron, especialmente en sus inicios, la estructura misma del Estado federal, porque como dijera Hauriou "permitieron asociar a un Senado representante de los Estados federales, a una cámara baja, representante del Estado Federal". Así pues, una cámara personifica al Estado federal y sus miembros se eligen en proporción al número de habitantes de cada Estado federado, la segunda cámara, en cambio, es el conjunto de representantes de los Estados miembros, o sea es la representación de los Estados federados, los que tienen el mismo número de representantes, sin importar que su población sea escasa o numerosa.

Las segundas cámaras democráticas, en los Estados unitarios o centrales, le dan cierto aire federal a la fisonomía estatal, cuando se integran por medio de elecciones indirectas, a través de electores que representan

a las colectividades locales y regionales.

Las segundas cámaras económicas aparecen hace apenas medio siglo, tanto en los regímenes fascistas como en los socialistas; en el primer caso se trata del corporativismo fascista, o sea una segunda cámara corporativa, integrada por representantes de las diversas profesiones y actividades económicas, que inicialmente alterna con la cámara política, pero que tiende a eliminar a esta última, para substituir al Parlamento político con una sola cámara corporativa o económica. En los regímenes socialistas no se tiende a la eliminación de la cámara política, sino que se apoya el bicammarismo pero bajo la base de que una cámara sea política y la otra económica, lo que les permite la planeación de la economía y la realización de los programas de esa economía planificada.

El Estado federal mexicano ha adoptado en su Constitución vigente, lo mismo que en la de 1824, el bicammarismo legislativo compuesto de la Cámara de Diputados y de la de Senadores, motivo por el que el Senado mexicano comparte el desempeño de la función legislativa con la Cámara de diputados.

Como ya dijimos, la existencia de la Cámara de Senadores está prevista en la Constitución General de la República. En efecto, el artículo 50 que inicia el Capítulo II -titulado "Del Poder Legislativo"-, del Título Tercero de nuestra Carta magna, establece que el Poder Legislativo se confiere a un Congreso General compuesto de dos Cámaras: la de Diputados y la de Senadores.

La anterior disposición constitucional aparece casi con idéntico tex

to en el artículo 7o. en la Constitución de 1824 y el artículo 10o. del Acta Constitutiva de la Federación Mexicana, del 31 de enero de 1824 contenía un precepto semejante.

Estos antecedentes ponen de manifiesto que el sistema bicameral na
ce en nuestro País al constituirse el Estado Federal Mexicano que, como mu
chos otros abrevó en la Constitución de los Estados Unidos de América, cu-
yo artículo 1o. Sección I, previene: "Todos los poderes legislativos oroga
dos por esta Constitución residirán en un Congreso de los Estados Unidos,
que se compondrá de un Senado y una Cámara de Representantes.

Entre los países latinoamericanos el bicamafismo legislativo está
incorporado en la estructura constitucional de Argentina, Bolivia, Brasil,
Colombia, Ecuador, El Salvador, Nicaragua, Perú, República Dominicana,
Uruguay, Venezuela y Chile, aún cuando como en el caso de este último país
haya algún otro en el que no esté funcionando el Congreso General por estar
interrumpido el orden constitucional.

El artículo 56 constitucional determina los lineamientos para la com
posición del Senado, tanto en cuanto al número de miembros, como en cu
anto al sistema de elegirlos y al tiempo que duren en sus cargos; establece
que la Cámara de Senadores se compondrá de dos miembros por cada Esta
do y dos por el Distrito Federal, electos directamente y en su totalidad ca
da seis años.

Las facultades exclusivas de la Cámara de Senadores, son: Anali-
zar la política exterior desarrollada por el Ejecutivo Federal con base en
los informes anuales que el Presidente de la República y el Secretario del

despacho correspondiente rindan al Congreso, además, aprobar los tratados internacionales y convenciones diplomáticas que celebre el Ejecutivo de la Unión; ratificar los nombramientos que el mismo funcionario haga de ministros, agentes diplomáticos, cónsules generales, empleados superiores de hacienda, coroneles y demás jefes superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea nacionales, en los términos que la ley disponga; autorizarlo también para que pueda permitir la salida de tropas nacionales fuera de los límites del país, el paso de tropas extranjeras por el territorio nacional y la estación de escuadras de otras potencias, por más de un mes, en aguas mexicanas; dar su consentimiento para que el Presidente de la República pueda disponer de la Guardia Nacional fuera de sus respectivos Estados, fijando la fuerza necesaria; declarar, cuando hayan desaparecido todos los poderes constitucionales de un Estado, que es llegado el caso de nombrarle un gobernador provisional, quien convocará a elecciones conforme a las leyes constitucionales del mismo Estado. El nombramiento de gobernador se hará por el Senado a propuesta en terna del Presidente de la República, con aprobación de las dos terceras partes de los miembros presentes, y en los recesos, por la Comisión Permanente, conforme a las mismas reglas. El funcionario así nombrado no podrá ser electo gobernador constitucional en las elecciones que se verifiquen en virtud de la convocatoria que él expidiere. Esta disposición regirá siempre que las constituciones de los Estados no prevean el caso; resolver las cuestiones políticas que surjan entre los poderes de un Estado cuando alguno de ellos ocurra con ese fin al Senado, o cuando, con motivo de dichas cuestiones, se haya interrumpido el orden -

constitucional mediante un conflicto de armas. En este caso el Senado dictará su resolución, sujetándose a la Constitución General de la República y a la del Estado; erigirse en Gran Jurado para conocer de los delitos oficiales de los funcionarios que expresamente designa la Constitución; otorgar o negar su aprobación a los nombramientos de ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, así como a las solicitudes de licencia y a las renuncias de los mismos funcionarios que le someta el Presidente de la República; declarar justificadas o no justificadas las peticiones de destitución de autoridades judiciales que hiciere el Presidente de la República, en los términos de la parte final del artículo 111.

4.8 LA INSTITUCION DEL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA.

En sentido vulgar suele denominarse "gobierno" al llamado Poder Ejecutivo; en el sistema parlamentario, en sentido estricto "el gobierno" es el Poder Ejecutivo, en tanto que en sentido amplio se constituye con el Ejecutivo, el Legislativo y el Judicial y sus respectivas funciones.

En realidad, el uso de los términos "división de Poderes" y "Poder" se debe tan sólo, en la actualidad a una costumbre, porque el Poder del Estado es único y no admite división, aunque lo que sí se reparten son las funciones atribuibles al Poder, entre órganos diferentes.

Al Ejecutivo suele llamársele el Poder originario, debido a que en sus inicios el Poder estatal se ejercía monolíticamente, porque las funciones no se repartían entre diferentes órganos y cuando por fin se llevó a cabo la división de funciones, la legislativa y la judicial se desprendieron del tronco unitario para adjudicarse a órganos específicos, mientras que -

la función ejecutiva fue retenida por el órgano que inicialmente las agrupaba a todas; por tanto el Ejecutivo, además de ser el órgano originario es el órgano residual, por retener todas las funciones no conferidas a los otros dos, o sea que el Ejecutivo conserva como órgano originario todo lo que no es legislación ni administración de justicia, lo que podría resumirse como actividad política o gubernamental y actividad administrativa.

En México, nuestra Constitución deposita el Poder Ejecutivo en el órgano-institución que denomina "Presidente de los Estados Unidos Mexica--nos".

En su artículo 74 la Constitución de 1824 disponía: "Se deposita el supremo poder Ejecutivo en un solo individuo, que se denominará Presidente de los Estados Unidos Mexicanos" o sea que adoptó el sistema ejecutivo unipersonal, por sus evidentes ventajas tanto en el orden político como en el administrativo.

La reelección del presidente, sólo se permitía cuatro años después de haber cesado en sus funciones como tal. La elección del presidente y del vicepresidente se establecía de acuerdo con una mecánica electoral sumamente complicada, mediante el procedimiento de elección indirecta siguiente:

"Art. 79. El día 1o. de septiembre del año próximo anterior a aquel en que deba el nuevo presidente entrar en el ejercicio de sus atribuciones, la legislatura de cada Estado elegirá, a mayoría absoluta de votos, los individuos, de los cuales, uno por lo menos, no será vecino del Estado que elige.

80. Concluída la votación, remitirán las legislaturas al presidente del consejo de gobierno, en pliego certificado, testimonio de la acta de la elección, para que le dé el curso que prevenga el reglamento del consejo.

81. El 6 de enero próximo se abrirán y leerán, en presencia de las cámaras reunidas, los testimonios de que habla el artículo anterior, si se hubieren recibido los de las tres cuartas partes de las legislaturas de los Estados.

82. Concluída la lectura de los testimonios, se retirarán los senadores, y una comisión nombrada por la cámara de diputados, y compuesta de uno por cada Estado de los que tengan representantes presentes, los revisará y dará cuenta con su resultado.

83. En seguida la cámara procederá a calificar las elecciones y a la enumeración de los votos.

84. El que reuniere la mayoría absoluta de los votos de las legislaturas será el presidente.

85. Si dos tuvieren dicha mayoría, será presidente el que tenga más votos, quedando el otro de vicepresidente. En caso de empate con la misma mayoría, elegirá la cámara de diputados uno de los dos para presidente, que dando el otro de vicepresidente.

86. Si ninguno hubiere reunido la mayoría absoluta de los votos de las legislaturas, la cámara de diputados elegirá al presidente y vicepresidente, escogiendo en cada elección uno de los dos que tuvieren mayor número de sufragios.

87. Cuando más de dos individuos tuvieren mayoría respectiva e

igual número de votos, la cámara escogerá entre ellos al presidente o vicepresidente en su caso.

88. Si uno hubiere reunido la mayoría respectiva, y dos o más tuvieran igual número de sufragios, pero mayor que los otros, la cámara elegerá entre los que tengan números más altos.

89. Si todos tuvieran igual número de votos, la cámara elegirá de entre todos al presidente y vicepresidente, haciéndose lo mismo cuando uno tenga mayor número de sufragios, y los demás número igual.

90. Si hubiere empate en las votaciones sobre calificación de elecciones hechas por las legislaturas, se repetirá por una sola vez la votación; y si aún resultare empatada, decidirá la suerte.

91. En competencia entre tres o más que tengan iguales votos las votaciones se dirigirán a reducir los competidores a dos o a uno, para que en la elección compita con el otro que haya obtenido mayoría respectiva sobre todos los demás.

92. Por regla general, en las votaciones relativas a elección de presidente y vicepresidente, no se ocurrirá a la suerte antes de haber hecho segunda votación.

93. Las votaciones sobre calificación de elecciones hechas por las legislaturas, y sobre las que haga la cámara de diputados, de presidente o vicepresidente, se harán por Estados, teniendo la representación de cada uno un solo voto; y para que haya decisión de la cámara, deberá concurrir la mayoría absoluta de sus votos.

94. Para deliberar sobre los objetos comprendidos en el artículo anterior, deberán concurrir en la cámara más de la mitad del número total

de sus miembros, y estar presentes diputados de las tres cuartas partes de los Estados".

Los requisitos para ser presidente o vicepresidente eran mínimos y se consignaban en el art. 76: ser ciudadano mexicano por nacimiento, de edad de 35 años cumplidos al tiempo de la elección y residente en el país.

La duración del período constitucional lo fijaba, el art. 95, en cuatro años.

Atribuciones del Poder Ejecutivo: fundamentalmente la Constitución de 1824 otorgaba al Presidente tres tipos de atribuciones, unas del orden político, otras de naturaleza administrativa, y, por último las de índole financiera.

Las atribuciones de orden político estaban consignadas en los artículos 105, 106 y 110 y fundamentalmente eran las de legislador: proponer leyes o reformas de leyes, hacer observaciones dentro de 10 días hábiles, a las leyes y decretos que le enviase el Congreso y suspender su publicación hasta la resolución del propio Congreso; publicar y circular las leyes; convocar al Congreso a sesiones extraordinarias, o pedir al mismo la prórroga de sus sesiones ordinarias; y por último dar reglamentos para el mejor cumplimiento de la Constitución; y las atribuciones de representación exterior; dirigir las negociaciones diplomáticas y celebrar tratados de paz, amistad, alianza, tregua, federación, neutralidad armada y comercio; celebrar concordatos con la Silla apostólica; recibir ministros y otros enviados de las potencias extranjeras; declarar la guerra en nombre de la República.

Las atribuciones de carácter administrativo estaban contenidas en -

el art. 110 y consistían principalmente en el nombramiento, remoción y su pensión de funcionarios y empleados de la federación (Secretarios en el caso de remoción) incluyendo nombramiento de jueces de circuito y de distrito, a propuesta en terna de la Suprema Corte de Justicia.

Las atribuciones de índole financiera se establecían básicamente en la Frac. V. del art. 110, consistiendo en "Cuidar de la recaudación, y decretar la inversión de las contribuciones generales con arreglo a las leyes".

Básicamente, la estructura del Poder Ejecutivo delineada en la Constitución de 1824, persiste en nuestra Carta Fundamental vigente, en la que, obviamente, se han ampliado sus atribuciones y fortalecido sus facultades, por haberse encaminado el país hacia un régimen evidentemente presidencialista. La persistencia, en la actualidad, de muchas de las características constitucionales del Ejecutivo de 1824, denota el buen tino de los constituyentes de esa época y particularmente de sus más connotados autores:

Don Miguel Ramos Arizpe, Don Valentín Gómez Farfás, Don Manuel Crescencio Rejón, Don Francisco García Salinas, entre los principales que dejaron a México el legado del federalismo, la semilla de la democracia, la herencia de la República. Ellos no pudieron plasmar, en su obra constitucional, todas sus ambiciones ideológicas, hubieron de transigir en que subsistieran dos principios que ahora consideramos inaceptables: Religión y Fueros; pero en su momento histórico cumplieron su cometido con dignidad y habilidad; no pudieron cambiar de un tajo la fisonomía política y social del país, pero sí lo llevaron de la monarquía a la República, del centralismo al federalismo; y desde que entró en vigor la Constitución del 24, Gómez Fa--

rfas, el Dr. Mora, Rejón y muchos otros federalistas, se empeñaron de por vida en realizar en México un cambio social, económico y político que habrían de continuar, en relevo de generaciones, los pro-hombres de la Reforma, con Juárez a la vanguardia.

En la actualidad, la institución de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, que la propia Constitución en sus artículos 83, 84, 86 y 88, entre otros, también denomina Presidente de la República, tiene las siguientes características:

4.8.1 CARACTER.

Es de carácter unipersonal, o sea que se deposita en una sola persona, como siempre lo han dispuesto nuestros documentos constitucionales a partir de la Ley fundamental de 1824; aún cuando anteriormente, sí existen antecedentes de un poder ejecutivo pluripersonal, ya que la Constitución de Apatzingán lo depositaba en un triunvirato; al consumarse la independencia, el ejecutivo se confió a una regencia compuesta por Agustín de Iturbide, Juan O'Donojú, Manuel Velázquez de León, Isidoro Yáñez y Manuel de la Bárceña; a la caída de Iturbide se confió a un triunvirato integrado por Pedro Celestino Negrete, José Mariano Michelena y Miguel Domínguez; todavía el Acta Constitutiva de 1824 contempló, en su artículo 15, la posibilidad de un poder ejecutivo colegiado.

4.8.2 DESIGNACION Y DURACION.

Es designado en elección directa para un período de seis años. En la Constitución de 1824, el presidente era elegido por los miembros de las legislaturas de los Estados, con intervención del Congreso General, para -

un período de sólo cuatro años. La Constitución de 1857 también establecía la elección indirecta del presidente y limitaba su encargo a cuatro años. El texto original de la Constitución de 1917 ordenó la elección directa del presidente y la duración de cuatro años en el ejercicio del cargo.

4.8.3 REQUISITOS DE ELEGIBILIDAD.

En su texto vigente la Constitución señala que "Para ser Presidente se requiere:

- I. Ser ciudadano mexicano por nacimiento, en pleno goce de sus derechos, e hijo de padres mexicanos por nacimiento;
- II. Tener treinta y cinco años cumplidos al tiempo de la elección;
- IV. No pertenecer al estado eclesiástico ni ser ministro de algún culto;
- V. No estar en servicio activo, en caso de pertenecer al Ejército, seis meses antes del día de la elección;
- VI. No ser Secretario o Subsecretario de Estado, Jefe o Secretario General de Departamento Administrativo, Procurador General de la República, ni Gobernador de algún Estado a menos que se separe de su puesto seis meses antes del día de la elección, y
- VII. No estar comprendido en alguna de las causas de incapacidad establecidas en el artículo 83.

Art. 83. - El Presidente entrará a ejercer su encargo, el 1o. de diciembre y durará en él seis años.

El ciudadano que haya desempeñado el cargo de Presidente de la República, electo popularmente, o con el carácter de interino, provisional o sustituto, en ningún caso y por ningún motivo podrá volver a desempeñar

ese puesto.

4.8.3.1 NACIONALIDAD Y CIUDADANIA.

El precepto constitucional exige que el presidente sea ciudadano mexicano e hijo de padres mexicanos por nacimiento, es decir que establece el requisito de ciudadanía para el titular del ejecutivo y sólo el de nacionalidad para sus padres, dado que ciudadanía y nacionalidad son conceptos diferentes en nuestra ley fundamental.

En efecto, el artículo 34 constitucional establece que son ciudadanos mexicanos las personas que teniendo la nacionalidad mexicana, hayan cumplido 18 años y tengan un modo honesto de vivir. O sea que quien tiene la ciudadanía tiene la nacionalidad, pero no necesariamente a la inversa.

Por su parte el artículo 30 de nuestra Carta magna, señala que la nacionalidad mexicana se adquiere por nacimiento o por naturalización y que están en el primer caso, los que nazcan en territorio de la República o a bordo de embarcaciones o aeronaves mexicanas y los que nazcan de padres mexicanos o de padre mexicano o de madre mexicana.

Los conceptos de ciudadanía y nacionalidad están íntimamente ligados al ius sanguinis y al ius soli. En efecto, el Derecho internacional únicamente acepta dos posibilidades de adquirir la nacionalidad y, por ende, la ciudadanía a consecuencia del nacimiento: por el ius sanguinis y por el ius soli; el derecho de la sangre tiene en cuenta el principio personal de la filiación, el derecho del suelo considera el principio territorial. El Instituto internacional de Oxford da prelación al ius sanguinis al sugerir las siguientes soluciones:

- a) El hijo legítimo adquiere la nacionalidad del padre.
- b) El hijo natural adquiere la nacionalidad del padre, siempre y cuando conste legalmente la paternidad.
- c) Cuando la paternidad no consta legalmente, el hijo natural adquiere la nacionalidad de la madre, si consta la maternidad.
- d) El hijo de padres desconocidos adquiere la nacionalidad del Estado en cuyo territorio nació o fue encontrado si se ignora el lugar en que nació.
- e) El hijo de padres cuya nacionalidad se ignora adquiere la nacionalidad del Estado en cuyo territorio nació. (102)

Ahora bien, el requisito de ciudadanía por nacimiento nadie lo discute, puesto que es obvio que el presidente no debe ser alguien que haya sido extranjero; en lo que se han manifestado opiniones contrarias, promovidas en algunos casos por los interesados, es en lo relativo al requisito de la nacionalidad mexicana de los padres del presidente, condición que se tacha de injusta y antidemocrática porque, dicen sus impugnadores, da lugar a que haya mexicanos de primera y de segunda. A mi juicio es procedente mantener el requisito en cuestión para garantizar, en nuestro régimen presidencialista, que quien ocupe la más alta magistratura tenga una gran identificación con el Estado y pueblo mexicanos, identificación cuya raíz provenga cuando menos de una generación anterior, para que no sólo tenga la comprensión para los problemas de México, sino la ancestral pasión y devoción por resolverlos. Y así, como se establecen más requisitos para ser ciudadano que para tener la nacionalidad, y más para ser diputado que para

(102) Cfr. Goldstein, Mateo. - *Ius sanguinis e ius soli.* - En: Enciclopedia Jurídica Omeba. - Bibliográfica Omeba. Buenos Aires. 1967. Tomo XVI. Pág. 957.

ser ciudadano y más para ser senador que diputado, sin que con ello se considere que haya mexicanos de primera y de segunda, así también debe considerarse adecuado y necesario que se exijan más requisitos para ser presidente, que para ocupar cualquier otro cargo de elección popular, sin que por ello se vulnere nuestra democracia, dado que con ello se asegura la preservación y supervivencia de nuestras instituciones, entre ellas la de la democracia misma, que, como ya vimos, se apoya en la representatividad y en el procedimiento electoral, que en rigor contradice la democracia, puesto que, en su forma pura e indirecta, debe designar a los gobernantes por sorteo y no por elección, pero el interés común exige cierta discriminación para que los representantes del pueblo que gobiernen en su nombre, no sean cualesquiera, sino los más idóneos, y acordes con este principio deben establecerse requisitos que aseguren, hasta donde sea posible, la idoneidad del elegido para el más alto cargo de la Federación.

4.8.3.2 EDAD Y RESIDENCIA.

Para ser diputado se exige una edad mínima de 21 años, mínimo que sube a 30 años en el caso de los senadores y a 35 años en el del presidente.

La Constitución italiana de 1948 estableció una edad mínima de 50 años para ser presidente, y la paraguaya de 1940 señaló la de 40 años para ese efecto.

En cuanto a residencia se exige todo el año anterior al día de la elección, para evitar cualquier influencia extranjera y dar un mayor conocimiento de los problemas del país.

4.8.3.3. RELIGION.

Para ser presidente no se requiere tener una religión determinada como lo exige, por ejemplo, el artículo 76 de la Constitución argentina, pero sí se prohíbe ser ministro de algún culto religioso, lo que ratifica la separación de la iglesia y del Estado.

4.8.3.4 CARGO PUBLICO.

Para evitar el uso de influencia, violencia o recursos, en la elección respectiva, se exige para ser presidente el no pertenecer al servicio activo del ejército, ni tener elevado cargo civil, por lo menos desde seis meses antes al día de los comicios.

4.8.3.5 NO REELECCION.

Al igual que el requisito de ser hijo de padres mexicanos por nacimiento, el de no haber sido antes presidente, se cuestiona periódicamente, más por los aduladores del presidente en turno, que por quienes pueden aspirar en lo personal a la reelección; las amargas experiencias del porfirato y del santanismo, constituyen poderoso argumento para sostener el principio de la no reelección.

4.8.4 ATRIBUCIONES.

Las principales funciones atribuidas al presidente se pueden resumir en iniciar, promulgar y ejecutar las leyes; expedir reglamentos, jefaturar al Estado, al Gobierno Federal, a las Fuerzas armadas y al Gobierno del Distrito Federal; nombrar y remover a funcionarios y empleados; y conceder indultos. Las anteriores atribuciones las podemos clasificar en legislativas, políticas, militares, administrativas y jurisdiccionales, si

consideramos que el indulto surte efectos en el ámbito jurisdiccional, al privar de eficacia a una sentencia judicial.

4.9 LA INSTITUCION DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA.

Junto con los Tribunales de Circuito y Juzgados de Distrito, la Suprema Corte de Justicia de la Nación es la depositaria del Poder Judicial de la Federación, al cual se ha cuestionado sobre si constituye o no un poder o si es tan sólo un departamento del Ejecutivo, dado que carece de voluntad autónoma, ya que interpreta únicamente la voluntad del legislador consignada en la ley; además carece, asimismo, de la fuerza material de que está investido el Ejecutivo.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación, señala nuestra Ley fundamental, estará compuesta por veintidós ministros numerarios y cinco supernumerarios, y funcionará en pleno o en salas.

El Presidente de la República, con aprobación del Senado, nombra a los ministros de la Suprema Corte, los cuales deben cubrir los siguientes requisitos: Ser ciudadano mexicano por nacimiento, en pleno ejercicio de sus derechos políticos y civiles; edad mínima de treinta y cinco años y máxima de sesenta y cinco el día de su designación; poseer cuando menos con cinco años de anterioridad título profesional de abogado legalmente expedido; disfrutar de buena reputación y no haber sido condenado por delito que amerite pena corporal de más de un año de prisión, salvo si se tratare de robo, fraude, falsificación, abuso de confianza u otro que lesione la buena fama en el concepto público, en cuyo caso procederá la inhabilitación cualquiera que haya sido la pena; y haber residido en el país durante los últi--

mos cinco años, excepto el caso de ausencia en el servicio de la República por un lapso inferior a seis meses.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos confiere a la Suprema Corte las siguientes atribuciones: Nombrar, cambiar de adscripción y vigilar la conducta de los Jueces de Distrito y Magistrados de los Tribunales de Circuito; nombrar al presidente de la propia Suprema Corte; conceder licencias, que no excedan de un mes, a sus ministros; resolver en revisión las resoluciones definitivas de los Tribunales de lo Contencioso-Administrativo Federales o del Distrito Federal, sólo en los casos que señalen las leyes federales, y siempre y cuando esas resoluciones hayan sido dictadas como consecuencia de un recurso interpuesto dentro de la jurisdicción contencioso-administrativa; conocer de las controversias que se susciten entre dos o más Estados, entre los Poderes de un mismo Estado sobre la constitucionalidad de sus actos y de los conflictos entre la Federación y uno o más Estados, así como de aquellas en que la Federa--ción sea parte en los casos que establezca la ley; dirimir las competencias que se susciten entre los Tribunales de la Federación, entre éstos y los de los Estados o entre los de un Estado y los de otro; el amparo contra sentencias definitivas o laudos, sea que la violación se cometa durante el procedimiento o en la sentencia misma, se promoverá directamente ante la Su--prema Corte de Justicia o ante el Tribunal Colegiado de Circuito que corresponda conforme a la distribución de competencias que establezcan la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación o la Ley de Amparo, en los casos a que se refieren los incisos a), b), c) y d) de la fracción V del ar

artículo 107 constitucional; conocer en revisión las sentencias que pronuncien en amparo los jueces de Distrito cuando se impugne una ley por estimarla inconstitucional, cuando se impugnen leyes o actos de la autoridad federal que vulneren o restrinjan la soberanía de los Estados, cuando se impugnen leyes o actos de las autoridades de los Estados que invadan la esfera de la autoridad federal; cuando se reclamen del Presidente de la República, por estimarlos inconstitucionales, reglamentos en materia federal expedidos de acuerdo con el artículo 89, fracción I, de la Constitución; cuando en materia, se reclamen actos de cualquier autoridad que afecten a núcleos ejidales o comunales en sus derechos colectivos o a la pequeña propiedad; cuando la autoridad responsable, en amparo administrativo, sea federal, con las limitaciones que en materia de competencia establezca la ley; cuando, en materia penal, se reclame solamente la violación del artículo 22 de la Constitución; conocer en revisión las resoluciones que en materia de amparo directo pronuncien los Tribunales Colegiados de Circuito sobre la inconstitucionalidad de una ley o la interpretación directa de un precepto de la Constitución, salvo el caso de la resolución que se funde en la jurisprudencia que haya establecido la Suprema Corte de Justicia, que no será recurrida. La Suprema Corte de Justicia está facultada para practicar de oficio la averiguación de algún hecho o hechos que constituyan la violación del voto público, pero sólo en los casos en que a su juicio pudiera ponerse en duda la legalidad de todo el proceso de elección de alguno de los Poderes de la Unión. Los resultados de la investigación se harán llegar oportunamente a los órganos competentes.

Los ministros de la Suprema Corte sólo podrán ser privados de sus cargos cuando observen mala conducta y a petición del Presidente de la República que aprueben por mayoría absoluta de votos de la Cámara de diputados y del Senado.

CAPITULO V

CAPITULO V

EL MARCO ADMINISTRATIVO

5.1 La administración pública centralizada. - 5.1.1 El Consejo de Ministros. - 5.1.2 Las secretarías de Estado. - 5.1.2.1 Funcionarios de las secretarías de Estado. - 5.1.2.2 El secretario de Estado. - 5.1.2.3 Los subsecretarios de Estado. - 5.1.2.4 El oficial mayor. - 5.1.2.5 Los directores generales. - 5.1.2.6 Organización y funciones de las secretarías de Estado. - 5.1.2.6.1 Secretaría de Gobernación. - 5.1.2.6.1.1 Estructura orgánica de la Secretaría de Gobernación. - 5.1.2.6.1.2 Atribuciones de la Secretaría de Gobernación. - 5.1.2.6.2 Secretaría de Relaciones Exteriores. - 5.1.2.6.2.1 Estructura orgánica de la Secretaría de Relaciones Exteriores. - 5.1.2.6.2.2 Atribuciones de la Secretaría de Relaciones Exteriores. - 5.1.2.6.3 Secretaría de la Defensa Nacional. - 5.1.2.6.3.1 Estructura orgánica de la Secretaría de la Defensa Nacional. - 5.1.2.6.3.2 Atribuciones de la Secretaría de la Defensa Nacional. - 5.1.2.6.4 Secretaría de Marina. - 5.1.2.6.4.1 Estructura orgánica de la Secretaría de Marina. - 5.1.2.6.4.2 Atribuciones de la Secretaría de Marina. - 5.1.2.6.5 Secretaría de Hacienda y Crédito Público. - 5.1.2.6.5.1 Estructura orgánica de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. - 5.1.2.6.5.2 Atribuciones de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. - 5.1.2.6.6 Secretaría de Programación y Presupuesto. - 5.1.2.6.6.1 Estructura orgánica de la Secretaría de Programación y Presupuesto. - 5.1.2.6.6.2 Atribuciones de la Secretaría de Programación y Presupuesto. - 5.1.2.6.7 Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial. - 5.1.2.6.7.1 Estructura orgánica de la Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial. - 5.1.2.6.7.2 Atribuciones de la Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial. - 5.1.2.6.8 Secretaría de Comercio. - 5.1.2.6.8.1 Estructura orgánica de la Secretaría de Comercio. - 5.1.2.6.8.2 Atribuciones de la Secretaría de Comercio. - 5.1.2.6.9 Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos. - 5.1.2.6.9.1 Estructura orgánica de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos. - 5.1.2.6.9.2 Atribuciones de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos. - 5.1.2.6.10 Secretaría de Comunicaciones y Transportes. - 5.1.2.6.10.1 Es-

estructura orgánica de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes. - 5.1.2.6.10.2 Atribuciones de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes. - 5.1.2.6.11 Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas. - 5.1.2.6.11.1 Estructura orgánica de la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas. - 5.1.2.6.11.2 Atribuciones de la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas. 5.1.2.6.12 Secretaría de Educación Pública. - 5.1.2.6.12.1 Estructura orgánica de la Secretaría de Educación Pública. - 5.1.2.6.12.2 Atribuciones de la Secretaría de Educación Pública. - 5.1.2.6.13 Secretaría de Salubridad y Asistencia. - 5.1.2.6.13.1 Estructura orgánica de la Secretaría de Salubridad y Asistencia. - 5.1.2.6.13.2 Atribuciones de la Secretaría de Salubridad y Asistencia. - 5.1.2.6.14 Secretaría del Trabajo y Previsión Social. - 5.1.2.6.14.1 Estructura orgánica de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social. - 5.1.2.6.14.2 Atribuciones de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social. - 5.1.2.6.15 Secretaría de la Reforma Agraria. - 5.1.2.6.15.1 Estructura orgánica de la Secretaría de la Reforma Agraria. - 5.1.2.6.15.2 Atribuciones de la Secretaría de la Reforma Agraria. - 5.1.2.6.16 Secretaría de Turismo. - 5.1.2.6.16.1 Estructura orgánica de la Secretaría de Turismo. - 5.1.2.6.16.2 Atribuciones de la Secretaría de Turismo. - 5.1.3 Los departamentos administrativos. - 5.1.3.1 Departamento de Pesca. - 5.1.3.1.1 Estructura orgánica del Departamento de Pesca. - 5.1.3.1.2 Atribuciones del Departamento de Pesca. - 5.1.3.2 Departamento del Distrito Federal. - 5.1.3.2.1 Estructura orgánica del Departamento del Distrito Federal. - 5.1.3.2.2 Principales atribuciones del Departamento del Distrito Federal. - 5.1.4 Los otros órganos de la administración centralizada. - 5.2 La administración pública paraestatal. - 5.2.1 Los organismos descentralizados. - 5.2.2 Las empresas de participación estatal. - 5.2.3 Las instituciones nacionales de crédito. - 5.2.4 Los fideicomisos.

CAPITULO V

EL MARCO ADMINISTRATIVO

Una de las más importantes funciones atribuidas al Poder Ejecutivo es la administrativa, Serra Rojas sostiene que la administración pública constituye el más importante organismo del Poder Ejecutivo, y representa al conjunto de entes personalizados, que rige el Derecho Administrativo. (103) El acto administrativo resulta ser para el Derecho Administrativo lo que la declaración de voluntad significa para el Derecho Privado. La actividad del Ejecutivo agota, casi, la función administrativa, para ello se vale principalmente de las secretarías de Estado, departamentos administrativos e instituciones paraestatales.

Del inicio de la República en 1824 a la fecha, la administración pública ha sufrido una extraordinaria transformación, no sólo por lo que ve al número de dependencias y entidades que la integran, sino porque ha crecido el número de aspectos y materias que en la actualidad tiene que atender. Don Guadalupe Victoria, primer Presidente de México, solamente contó para el desahogo de la función administrativa con la Secretaría de Estado y Despacho de Hacienda, la Secretaría de Estado y del Despacho Universal de Justicia y Servicios Eclesiásticos, la Secretaría de Estado y del Despacho de Relaciones Exteriores e Interiores y la Secretaría de Estado y del -

(103) Cfr. Serra Rojas, Andrés. - Derecho Administrativo. - Editorial Porrúa, S.A. - México. 1977. Pág. 69, Tomo I.

Despacho de Guerra y Marina; se vivía entonces la era del Estado-policía que con algunas variantes se conservó hasta 1917, año en el que la nueva Constitución sepultó al Estado-policía y asumió el papel de Estado-intervencionista al que también suele llamársele Estado de servicio o de bienestar. El incremento de la intervención del Estado Mexicano ha requerido de una creciente administración pública, lo que se ha procurado no sólo a través de un mayor número de secretarías de Estado y departamentos administrativos, sino de entidades paraestatales, que aún cuando ya habían funcionado desde el siglo pasado, han proliferado a partir de la tercera década de este siglo.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal representa, a no dudarlo, el avance administrativo más importante de los regímenes emanados del movimiento revolucionario de 1910 y parte de la tesis López portillista de "organizarnos para organizar"; en su artículo 1o. dispone: "La presente Ley establece las bases de organización de la Administración Pública Federal, Centralizada y Paraestatal.

La Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Procuraduría General de la República integran la Administración Pública Centralizada.

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 de Fianzas y los Fideicomisos, componen la Administración Pública Paraestatal".

5.1 LA ADMINISTRACION PUBLICA CENTRALIZADA.

El artículo 2o. de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, establece que "en el ejercicio de sus atribuciones y para el despacho de los negocios del orden administrativo encomendados al Poder Ejecutivo de la Unión, habrá las siguientes Dependencias de la Administración Pública Centralizada: I. Secretarías de Estado, y II. Departamentos Administrativos".

En rigor, conforme a las diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la administración pública centralizada se integra fundamentalmente con la Presidencia de la República, el Consejo de Ministros, las secretarías de Estado, los departamentos administrativos, la Procuraduría General de la República, el gobierno del Distrito Federal, la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, los órganos y dependencias desconcentrados y las comisiones intersecretariales.

La teoría de la centralización y de la descentralización es básica en Derecho administrativo; a tal grado llega su importancia, que algunos autores la comparan con la de la teoría de la separación de poderes en el Derecho Constitucional. No es posible emprender con éxito el análisis de la estructura orgánica del Estado y de las facultades y obligaciones que se atribuyen a sus diversos órganos, ni se puede realizar un buen estudio de los servicios públicos si no se tiene un claro concepto de lo que son la centralización, la descentralización y la desconcentración.

En su obra LA DEMOCRACIA EN AMERICA, Alexis de Tocqueville, afirmaba a mediados del siglo pasado que la centralización implica un solo

cuerpo, ubicado en la médula del reino, que regule la administración pública del país entero; un solo ministro dirigiendo casi todos los asuntos interiores de cada provincia, un solo funcionario que resuelva los detalles de tales asuntos; ningún cuerpo colegiado o funcionario que puedan actuar en las provincias, sin que se les autorice previamente. (104)

Oliván decía, a fines de la primera mitad del siglo pasado, que centralización consiste en reunir el conocimiento y dirección de las cosas o el mando de las personas en un solo punto, de tal forma que la voluntad central llegue a todas partes y produzca sus efectos por igual. (105)

A principios de este siglo Mauricio Hauriou afirmaba que centralizar equivale a poner en manos del gabinete todo el poder del Estado, o sea todo el poder político y temporal, civil y militar que existe dentro de un país. (106)

Obviamente la centralización absoluta no es posible que se llegue a producir en la realidad, puesto que para ello se necesitaría que todas las funciones gubernamentales fuesen ejercidas por un órgano único, nivel máximo de concentración de poderes que no es dable siquiera en la monarquía o dictadura más absolutas, porque si bien la centralización total es factible en el aspecto político, resulta definitivamente imposible en el terreno administrativo, puesto que un solo individuo no puede, ni remotamente, des

(104) Cfr. Tocqueville, Alexis de. - La Democracia en América. - Aguilar. - Madrid. 1971. Pág. 244.

(105) Cfr. Oliván y Borruel, Alejandro. - De la Administración Pública con relación a España. - Ed. Col. Civitas. - Madrid. 1843. Pág. 87.

(106) Cfr. Hauriou, Maurice. - Précis de Droit Administratif et de Droit Public. - Parfs. 1921. Pág. 72.

empeñar todas las funciones administrativas atribuidas al Estado.

La centralización política reclama la unidad jurídica del Estado y conduce a la unidad del derecho y de la ley.

El belga Jean Dabin sostiene que "El poder político está centralizado cuando la autoridad que rige el Estado monopoliza, junto con el cuidado del bien público en todos los lugares, de todas las materias y en todos los aspectos, el poder de mando y el ejercicio de las funciones que caracterizan a la potestad pública. En consecuencia sólo esta autoridad gobierna a los hombres y administra las cosas; ella sola posee y pone en práctica la coerción; ella sola realiza los actos de la función de gobierno y administración de la legislativa y de la jurisdiccional. Todas las instituciones o personas que cumplen estas tareas son sus delegados, o mejor, sus órganos. Fuera de ella, no existe ninguna parcela de poder público, ni en forma de derecho propio ni en forma de derecho concedido. Cedido, nada; todo es 'retenido'." (107)

La centralización acarrea la concentración del poder político y de la coacción, del poder de decisión y de la competencia, con el inconveniente de que todo queda supeditado al poder central, al que no le pueden impugnar los órganos locales, ya que éstos actúan como sus delegados, por estar subordinados a él por lo cual la tendencia a la centralización ha perdido ímpetu especialmente desde que el Estado-intervencionista ha desplazado al Estado-policía, y por contra se robustece cada vez más la tendencia a la des--

(107) Dabin, Jean. - Doctrina General del Estado. - Editorial Jus. México. - 1946. Pág. 314.

centralización y a la desconcentración.

La centralización administrativa implica que la satisfacción de los fines públicos, o de la mayoría de ellos, corresponda al poder central del Estado.

Para el colombiano Eustorgio Sarría la centralización administrativa significa que el poder central tiene en sus manos la organización y la prestación de los servicios y actividades públicos a cargo del Estado. (108)

El Lic. Horacio Castellanos Coutiño dice, siguiendo a Gastón Jéze, a Fraga y a Serra Rojas que, "en términos generales, las instituciones centralizadas reciben esa denominación porque se concentran alrededor del titular del poder ejecutivo, quien mantiene la unidad y la coordinación entre ellas, a través de una relación de jerarquía, posible gracias a las facultades conferidas a dicho titular, y que son los poderes de mando, de decisión, de nombramiento, de revisión, de vigilancia y de decidir los conflictos de competencia que surjan entre los mencionados organismos." (109)

El uruguayo Enrique Sayagués Laso indica que hay centralización administrativa cuando el conjunto de órganos administrativos está enlazado bajo la dirección de un órgano central único, jerarca de la administración. (110)

(108) Cfr. Sarría, Eustorgio. - Derecho Administrativo. - Editorial Temis. - Bogotá. 1968. Pág. 192.

(109) Castellanos Coutiño, Horacio. - El Estado y los Organismos descentralizados. - Revista de la Facultad de Derecho de México. - Tomo XI. - Enero-Junio 1961. Núms. 41 - 42. Págs. 130 y 131.

(110) Cfr. Sayagués Laso, Enrique. - Tratado de Derecho Administrativo. - Talleres Gráficos Barreiro y Ramos, S.A. - Montevideo 1963. Tomo I. Pág. 213.

Según el tratadista argentino Bartolomé A. Fiorini, hay centralización administrativa cuando el órgano superior mantiene plenamente sin ninguna limitación ni disminución la competencia de dirección, comando y control sobre todos los órganos que integran la administración. (111)

"Existe el régimen de centralización administrativa, afirma el maestro Gabino Fraga, cuando los órganos se agrupan colocándose unos respecto de otros en una situación de dependencia tal que entre todos ellos existe un vínculo que, partiendo del órgano situado en el más alto grado de ese orden, los vaya ligando hasta el órgano de ínfima categoría a través de diversos grados en los que existen ciertas facultades...". (112)

El maestro español José María Boquera Oliver define la centralización como la acción por la cual el Estado asume competencias que correspondían a otras personas administrativas; y añade que tanto la centralización como la descentralización tienen por consecuencia un cambio de la anterior distribución de competencias entre las Administraciones públicas. (113)

Para el Lic. Jorge Olivera Toro, la centralización consiste en reunir toda la organización administrativa en el gobierno, esto es, en el Poder Ejecutivo, que es el que normalmente desarrolla la función administrativa.

- (111) Cfr. Fiorini, Bartolomé A. - Manual de Derecho Administrativo. Primera Parte. - La Ley. - Buenos Aires. 1968. Pág. 138.
- (112) Fraga, Gabino. - Derecho Administrativo. - Editorial Porrúa, S.A. México. 1963. Pág. 168.
- (113) Boquera Oliver, José María. - Derecho Administrativo. - Instituto de Estudios de Administración local. Madrid. 1972. Volumen I. Págs. 189 y 190.

tiva". (114)

El argentino Manuel María Díez considera que la centralización administrativa consiste en otorgar la totalidad de las atribuciones a los órganos centrales que tienen el conjunto de poderes de decisión para todo el territorio del Estado. (115)

El tratadista suizo André Grisel, en su Derecho Administrativo Suizo, afirma que la centralización es el otorgamiento de las competencias a los órganos puestos bajo la dirección del gobierno; esos órganos, llamados centralizados, forman la administración central. (116)

Otro argentino, el maestro Rafael Bielsa estima que la centralización administrativa se presenta cuando la actuación de los fines del Estado es directamente realizada por el órgano u órganos centrales. (117)

El maestro Andrés Serra Rojas dice: "Se llama centralización administrativa al régimen que establece la subordinación unitaria, coordinada y directa de los órganos administrativos al poder central, bajo los diferentes puntos de vista del nombramiento, ejercicio de sus funciones y la tutela jurídica, para satisfacer las necesidades públicas". (118)

(114) Olivera Toro, Jorge. - Manual de Derecho Administrativo. - México. 1964. Tomo II, Pág. 19.

(115) Cfr. Díez, Manuel María. - Derecho Administrativo. - Bibliográfica Omeba. Tomo II. Buenos Aires. 1965. Pág. 68.

(116) Cfr. Grisel, André. - Droit Administratif Suisse. - Editions Ides et Calendes. - Pág. 103.

(117) Cfr. Bielsa, Rafael. - Derecho Administrativo. - La Ley. - Buenos Aires. 1964. Tomo I. Pág. 236.

(118) Serra Rojas, Andrés. - Derecho Administrativo. - Editorial Porrúa, S.A. México. 1979. Tomo I. Pág. 479.

El belga André Buttgenbach expresa que la centralización administrativa es una forma de organización de los servicios públicos que consiste en confiar su administración al poder central del Estado. Agrega Buttgenbach que, en general, los servicios públicos centralizados no tienen una personalidad jurídica distinta de la del Estado, y los bienes que les son afectos forman parte del patrimonio general del Estado. La carencia de personalidad jurídica distinta no es, sin embargo, de ningún modo, un criterio decisivo, porque el Estado otorga a veces, para los fines de orden puramente práctico, la personificación de los servicios públicos que quiera, no obstante estar centralizados; por ejemplo el Fondo de los Caminos. El verdadero criterio de la centralización, añade Buttgenbach, reside dentro del poder jerárquico que ejercen sobre todos los servicios centralizados las autoridades centrales del Estado: Rey o Ministro. El poder jerárquico se caracteriza porque la autoridad que lo ejerce tiene el derecho de dar a sus agentes subordinados las órdenes e instrucciones imperativas, de inmiscuirse dentro de la administración de los servicios públicos, de reformar las decisiones de estos agentes, y hasta de substituirlos. (119)

En este orden de ideas, el autor francés Roger Bonnard escribió: El personal administrativo está ordenado en una serie de líneas de las cuales cada una comienza en el ministro para rematar en el funcionario más inferior. El nombre de centralización viene precisamente de esta liga de todas las líneas jerárquicas del poder central. (120)

(119) Cfr. Buttgenbach, André. - Droit Administratif. - Yarcié. - Bruselas. 1966. Pág. 102.

(120) Cfr. Bonnard, Roger. - Précis de Droit Public. - París. 1946. Pág. 137.

Conviene aclarar que la centralización y la descentralización administrativa no se excluyen sino que coexisten prácticamente en la administración de casi todos los Estados contemporáneos, porque se trata de tendencias administrativas capaces de coexistir.

Aclarado lo anterior, diré que, en mi concepto, la centralización es la tendencia conforme a la cual los servicios públicos son prestados por una sola persona pública que es el poder central, cuyos órganos están ordenados jerárquicamente, y los bienes, fondos y recursos que para el efecto emplea forman parte de su patrimonio, a pesar de que estén afectos específicamente a cualquiera de tales servicios.

La centralización administrativa requiere que la autoridad central esté dotada de ciertos poderes o facultades que los tratadistas clasifican en diversas formas y que están implícitos en la relación de jerarquía que caracteriza a la centralización administrativa.

Para el maestro Gabino Fraga, tales poderes son el de nombramiento, el de mando, el de vigilancia, el disciplinario, el de revisión y el poder para la resolución de conflictos de competencia. (121)

Para Don Andrés Serra Rojas se trata de las facultades de mando, de vigilancia disciplinaria, de revisión y la facultad para resolver conflictos de competencia. (122)

El tratadista Gastón Jèze enuncia los poderes de vigilancia, de dis

(121) Cfr. Fraga, Gabino. - Derecho Administrativo. - Editorial Porrúa, S.A. - México, D. F. - 1963. Pág. 171.

(122) Cfr. Serra Rojas, Andrés. - Derecho Administrativo. - Editorial Porrúa, S.A. - México, D. F. - 1979. Tomo I. Pág. 484.

ciplina, de jerarquía y de control. (123)

Con apego a la clasificación propuesta por el maestro Fraga, procederé a comentar en detalle estos poderes o facultades que entraña la dependencia jerárquica que implica la centralización administrativa.

PODER DE NOMBRAMIENTO.

Consiste en la facultad atribuida al órgano superior para designar discrecionalmente a sus colaboradores; en nuestro caso, el Presidente de la República tiene la facultad de nombrar a los Secretarios de Estado, Jefes de los Departamentos Administrativos, Procurador General de Justicia de la República, Procurador General de Justicia del Distrito Federal y directores de las entidades de la administración pública federal descentralizada. Obviamente el poder de nombramiento está limitado por los requisitos que la Constitución y las leyes establecen para ocupar cada uno de los puestos respectivos. El nombramiento, además de una relación personal, crea una relación jurídica de la que surge la relación jerárquica que se refuerza con la facultad de remoción que trae aparejado el poder de nombramiento, que en algunos casos puede ser delegable.

PODER DE MANDO.

Equivale al poder jerárquico que señala Jéze y consiste básicamente en la facultad del superior jerárquico para dirigir e impulsar la actividad de los subordinados por medio de órdenes o instrucciones que pueden ser verbales o escritas y en este último caso pueden comunicarse a través de -

(123) Cfr. Jéze, Gastón. - Principios Generales del Derecho Administrativo. - Editorial Depalma. - Buenos Aires. 1949. Tomo II. Págs. 71 y sigs.

memoranda, telegramas, oficios, circulares y acuerdos. El poder de mando del superior jerárquico es correlativo a la obligación de obedecer por parte del subordinado, sin otras limitaciones que las provenientes de la amplitud de la facultad o poder, del ámbito y materia de competencia del superior y, en el caso de personal de base, del horario de labores.

PODER DE VIGILANCIA.

El ejercicio de este poder confiere a la autoridad superior el conocimiento detallado de los actos realizados por los inferiores, lo que permite detectar cuando estos últimos incumplen sus obligaciones y determinar, por tanto, las responsabilidades administrativas, civiles o penales en que incurran por su incumplimiento.

El poder de vigilancia se ejerce mediante actos materiales ordenados por el superior, consistentes en visitas, inspecciones, investigaciones, supervisiones, auditorías contables y administrativas, etc., que se complementan con informes, rendición de cuentas, estados presupuestales y de contabilidad.

Además de dar oportunidad de fincar las responsabilidades que procedan, a los inferiores, el ejercicio del poder de vigilancia confiere al superior la posibilidad de rectificar y corregir la actuación de los órganos subordinados.

PODER DISCIPLINARIO.

Consiste este poder en la facultad que se concede al órgano superior de reprimir o sancionar administrativamente a sus subordinados por las acciones u omisiones realizadas indebida o irregularmente, en perjui-

cio de la administración pública y/o de los particulares.

Las sanciones a imponer en el ejercicio del poder disciplinario van desde la amonestación verbal hasta el cese, pasando por el extrañamiento por escrito, el apercibimiento, la nota mala, la privación del derecho al ascenso, el descenso y la suspensión temporal del empleo.

El órgano superior ejercita el poder disciplinario, o sea impone las sanciones administrativas que procedan, sin perjuicio de las acciones que se puedan ejercitar por la responsabilidad civil o penal en que se hubiere incurrido.

EL PODER DE REVISION.

El órgano superior, mediante el poder de revisión, queda en posibilidad de examinar la actuación del inferior en revisión y, de considerarlo procedente, suspender, modificar, anular o confirmar sus actos o resoluciones, sin que por ello se entienda que exista substitución del superior en las funciones del inferior, lo que implicaría un desquiciamiento en los sistemas y procedimientos administrativos, sino que, conforme al mecanismo que implica el ejercicio del poder de revisión, el órgano inferior ordena un acto y el superior revisa la orden, de oficio o a petición de parte, para confirmar o modificar la orden y en este último caso, compeler al inferior a someterse al cumplimiento de las disposiciones legales.

PODER PARA LA RESOLUCION DE CONFLICTOS DE COMPETENCIA.

Los problemas de competencia que se suscitan en el ámbito de la administración pública por indefinición o contradicción en la legislación, se resuelven mediante el ejercicio del poder para la resolución de conflic

tos de competencia, que consiste en la atribución que tiene el órgano superior para precisar cuál de los órganos inferiores es competente para conocer de un asunto determinado, en el que varios de los inferiores, o ninguno de ellos, pretenden ser competentes.

Sin la existencia y ejercicio del poder para la resolución de conflictos de competencia, la administración pública estaría amenazada permanentemente por el caos de la parálisis que ocasionarían los conflictos de competencia.

Según hemos visto, en México, en la esfera federal, la Administración pública centralizada se integra fundamentalmente con la Presidencia de la República, el Consejo de Ministros, las secretarías de Estado, los departamentos administrativos, la Procuraduría General de la República, la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, el gobierno del Distrito Federal, los órganos y dependencias desconcentradas y las comisiones intersecretariales. Ya me ocupé, en el capítulo anterior, del estudio de la Presidencia de la República, por lo que ahora estudiaré diversas dependencias de la administración centralizada.

5.1.1 EL CONSEJO DE MINISTROS.

A pesar de que en nuestro sistema constitucional no existen ministros sino secretarios del despacho o de Estado, el artículo 29 constitucional establece la institución que denomina Consejo de Ministros y que se integra, conforme al artículo 60. de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, con los secretarios de Estado, los jefes de departamentos administrativos y el Procurador General de la República, Consejo que

preside el propio Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.

Este Consejo de Ministros, cuya denominación tiene su origen en el sistema parlamentario, se prevé que habrá de funcionar en los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública o cuando se ponga en grave peligro o conflicto a la sociedad, casos éstos en que de acuerdo con dicho Consejo y mediante la aprobación del Congreso de la Unión o en su caso de la Comisión Permanente, el Presidente puede suspender las garantías que consagra la Constitución, ya sea en todo el país o en una parte de él, para enfrentarse rápida y eficazmente a la situación.

5.1.2 LAS SECRETARÍAS DE ESTADO.

Conforme a la legislación vigente existen en México actualmente las siguientes secretarías de Estado:

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 Patrimonio y Fomento Industrial

Secretaría de Comercio

Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos.

Secretaría de Comunicaciones y Transportes.

Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas.

Secretaría de Educación Pública.

Secretaría de Salubridad y Asistencia.

Secretaría del Trabajo y Previsión Social.

Secretaría de la Reforma Agraria.

Secretaría de Turismo.

Cada secretaría tiene como titular al secretario de Estado respectivo, quien en el despacho de los asuntos que le competen es auxiliado por los subsecretarios, oficial mayor, directores, subdirectores, jefes y subjefes de: departamento, oficina, sección y mesa, y por los funcionarios y empleados que señalan el reglamento interior y el presupuesto correspondiente.

El artículo 10 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal confiere igual rango a los secretarios de Estado que a los jefes de los departamentos administrativos, pero constitucionalmente no es así, porque los últimos carecen de la atribución del refrendo.

Tanto a los secretarios de Estado, como a los jefes de departamento administrativo los nombra y remueve libremente el Presidente de la República. Para ser secretario de Estado se requiere ser ciudadano mexicano por nacimiento, estar en ejercicio de sus derechos y tener una edad de treinta años cumplidos.

5.1.2.1 FUNCIONARIOS DE LAS SECRETARÍAS DE ESTADO.

En México se consideran funcionarios de las secretarías de Estado a los titulares de cada una de ellas, es decir a los secretarios de Estado; además, a los subsecretarios, oficiales mayores, directores generales, directores, subdirectores y jefes de departamento; existen, en algunas se

cretarías de Estado, otros funcionarios de jerarquía mayor que la de director general, como es el caso de director en jefe en la Secretaría de Relaciones Exteriores, de coordinador general en las Secretarías de Programación y Presupuesto y de Agricultura y Recursos Hidráulicos, el contralor general en el caso de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, y el auditor general en la Secretaría de Educación Pública; también existen algunas categorías de funcionarios "sui generis" como procurador fiscal de la federación, subprocurador fiscal, tesorero de la federación, y subtesorero en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; en las fuerzas armadas el jefe del estado mayor de la Defensa Nacional, el inspector general del Ejército y Fuerza Aérea, el comandante de la Fuerza Aérea, el procurador general de justicia militar, el comandante general de la Armada y el inspector general de la Secretaría de Marina. Además son funcionarios de las secretarías de Estado en circunscripciones parciales del territorio nacional, los delegados regionales, los administradores fiscales regionales, los delegados federales y los delegados.

Resultaría prolijo analizar las funciones genéricas de cada una de las categorías de funcionarios antes enumeradas, por lo que sólo habré de referirme a las categorías más generalizadas e importantes.

5.1.2.2 EL SECRETARIO DE ESTADO.

La Constitución denomina secretarios del despacho a los titulares de las secretarías de Estado, a los que la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal llama secretarios de Estado, y comunmente se les suele llamar ministros, a semejanza de los funcionarios de sistemas de gobier--

nos diferentes al nuestro, cuyas funciones son relativamente parecidas a las de los secretarios del despacho, en México.

Ya expuse en líneas anteriores los requisitos para ser secretario de Estado y de qué manera son designados, ahora veamos cuáles son sus caracteres, facultades, atribuciones y obligaciones genéricas.

El secretario de Estado es el titular de la correspondiente secretaría de Estado o del despacho y es dable decir que su existencia se debe al principio de la división del trabajo, en este caso del quehacer político-administrativo puesto que, como lo señala el artículo 2o. de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal el Poder Ejecutivo de la Unión, en el ejercicio de sus atribuciones y el despacho de los negocios del orden administrativo que tiene encomendados, cuenta con las secretarías de Estado y los departamentos administrativos lo cual está en consonancia con lo dispuesto por el artículo 90 constitucional, en el sentido de que el número de secretarios de Estado lo establecerá el Congreso mediante una ley, la que, conforme al principio de la división del trabajo, distribuirá los negocios que correspondan a cada uno de tales órganos; esto indica que los secretarios de Estado no pueden conocer indistintamente de tales negocios del orden administrativo, sino que la actividad político-administrativa que tienen encomendada ha sido específicamente dividida, por lo que cada secretaría de Estado tiene asignadas específicamente las materias de sus atribuciones y funciones.

Sin embargo tienen caracteres, atribuciones, funciones, facultades y obligaciones comunes, dado que todos los secretarios de Estado encabe-

zan su correspondiente secretaría del despacho y tienen un carácter político-administrativo puesto que coparticipan con el titular del Poder Ejecutivo en el manejo político del Estado y están investidos de autoridad administrativa. Todos los secretarios de Estado tienen el mismo rango y, después del Presidente de la República, tienen la más alta jerarquía en el ámbito del Poder Ejecutivo y, al igual que el Presidente no detentan una personalidad jurídica diferente a la del Estado o a la de la administración pública, sino que son sus representantes para todos los efectos correspondientes al ramo de cada secretaría.

Los secretarios de Estado, según lo dispone el artículo 11 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal ejercen sus funciones en el ámbito de su competencia por acuerdo presidencial y, según reza el artículo 16 de la ley invocada a ellos corresponde originalmente el despacho y resolución de todos los asuntos encomendados a sus respectivas secretarías, aún cuando pueden delegar en los funcionarios subalternos sus facultades, salvo aquellas no delegables por orden expresa de una ley o del reglamento interior correspondiente. Sobre todo el personal de la secretaría, el titular de la misma tiene poder jerárquico y disciplinario que ejerce a través de acuerdos, circulares, órdenes, autorizaciones, instrucciones, etc.

Así pues, el secretario de Estado resulta ser la primera autoridad en su secretaría y de él depende la totalidad de funcionarios y empleados de la misma, con lo que se establece la dependencia jerárquica que caracteriza a la administración centralizada. A su vez, el secretario de Estado depende, repito, jerárquicamente del Presidente de la República al que,

obviamente, no rebasa en competencia ni en facultades, ya que como lo ha definido la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el único titular del Poder Ejecutivo Federal es el Presidente de la República, por lo que los secretarios de Estado no pueden tener mayores o distintas facultades o atribuciones que él.

Los secretarios del despacho, carecen de la facultad de expedir reglamentos, ni el Presidente de la República puede delegar en ellos tal atribución, pero sí están facultados para expedir decisiones sobre casos concretos.

Los secretarios de Estado están autorizados en los términos del segundo párrafo del artículo 14 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal a representar al Presidente de la República en los juicios de amparo que versen sobre asuntos de sus respectivas competencias.

Los secretarios del despacho tienen atribuido el refrendo, puesto que el artículo 92 constitucional establece que para que sean obedecidos los reglamentos, decretos y órdenes del Presidente habrán de ser firmados por el secretario del despacho.

Tanto los secretarios de Estado, como los jefes de departamento administrativo están obligados a informar anualmente al Congreso de la Unión, acerca del estado que guardan sus respectivos ramos; e igualmente están obligados a comparecer ante las cámaras legislativas federales, siempre que cualquiera de las dos los cite, cuando se discuta una ley o se ventile un negocio relativo a sus actividades.

Finalmente, los secretarios de Estado ejercen una función de tutela,

control y supervisión respecto de las instituciones de la administración pública paraestatal comprendidas en el sector que les corresponde coordinar.

5.1.2.3 LOS SUBSECRETARIOS DE ESTADO.

Para auxiliar al secretario del despacho, el artículo 14 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal prevé la existencia de subsecretarios, cuyo número y funciones, básicamente sustantivas u operativas se determinan en el reglamento interior correspondiente, el que también debe establecer, cuando son varios, cuál de ellos o cuáles de ellos y en que órden pueden suplir al secretario en sus ausencias en calidad de encargados del despacho. Los subsecretarios guardan una relación de dependencia jerárquica respecto del titular de la secretaría y son después de él los funcionarios de más alto rango en ella.

5.1.2.4 EL OFICIAL MAYOR.

Un funcionario común para las secretarías de Estado y los departamentos administrativos es el oficial mayor, según lo señalan los artículos 14 y 15 de la multicitada Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; dicho funcionario tiene a su cargo, en términos generales, la administración de los recursos humanos, financieros y materiales de la dependencia. El oficial mayor depende jerárquicamente en forma directa del titular de la secretaría de Estado o departamento administrativo, aún cuando su rango se considera ligeramente inferior al de los subsecretarios.

5.1.2.5 LOS DIRECTORES GENERALES.

La estructura orgánica de las secretarías de Estado y departamentos administrativos se conforma con dependencias que están a cargo de di

directores generales y que actúan unas en las áreas sustantivas también llamadas operativas y otras en las conocidas como áreas de apoyo. Los directores generales tienen un rango inferior al del oficial mayor y por lo general acuerdan con los subsecretarios los que están encuadrados en las áreas sustantivas y con el oficial mayor los que operan en las áreas de apoyo, aún cuando existen casos de titulares de direcciones generales que acuerdan directamente con el secretario del despacho. Las direcciones generales, en las secretarías de Estado, por lo general se integran con direcciones y/o con subdirecciones que a su vez se componen de departamentos y éstos de oficinas que se componen de secciones, a su vez compuestas de mesas.

El director general guarda una relación de dependencia jerárquica respecto del secretario del despacho y en ocasiones de uno de los subsecretarios o del oficial mayor y a su vez es el superior jerárquico de los directores, subdirectores, jefes y subjefes de departamento, oficina, sección y mesa de su respectiva dirección.

5.1.2.6 ORGANIZACION Y FUNCIONES DE LAS SECRETARIAS DE ESTADO.

La estructura orgánica y funciones atribuidas a las secretarías de Estado, se resumen a continuación:

5.1.2.6.1 SECRETARIA DE GOBERNACION.

El decreto de la Junta Soberana Provisional Gubernativa, expedido en México el 8 de noviembre de 1821 asignaba las funciones equivalentes a las actuales de la Secretaría de Gobernación a la Secretaría de Estado y del Despacho de Relaciones Exteriores e Interiores y a la Secretaría de Estado y --

del Despacho Universal de Justicia y Servicios Eclesiásticos.

5.1.2.6.1.1 ESTRUCTURA ORGANICA DE LA SECRETARIA DE GOBERNACION. (124)

Secretario

Subsecretaría

Subsecretaría

Subsecretaría

Oficialía Mayor

Dirección General de Gobierno

Dirección General de Asuntos Jurídicos

Dirección General de Servicios Migratorios

Dirección General de Servicios Coordinados de Prevención y Readaptación Social

Dirección General de Información

Dirección General de Investigaciones Políticas y Sociales

Dirección Federal de Seguridad

Dirección General Coordinadora de las Juntas de Mejoramiento Moral, Cívico y Material

Dirección General de Radio, Televisión y Cinematografía

Dirección General de Administración

5.1.2.6.1.2 ATRIBUCIONES DE LA SECRETARIA DE GOBERNACION. (125)

(124) Cfr. Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación, publicado en el Diario Oficial del 6 de julio de 1977.

(125) Cfr. Art. 27 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Presentar ante el Congreso de la Unión las iniciativas de ley del Ejecutivo; publicar las leyes y decretos que expidan el Congreso de la Unión, alguna de las dos Cámaras o el Presidente de la República; administrar y publicar el Diario Oficial de la Federación; vigilar el cumplimiento de los preceptos constitucionales por parte de las autoridades del país, especialmen-
te en lo que se refiere a las garantías individuales, y dictar las medidas administrativas que requiera ese cumplimiento; cuidar el cumplimiento de las disposiciones legales sobre culto religioso y disciplina externa, dictando las medidas que procedan; aplicar el artículo 33 de la Constitución; conducir las relaciones del Poder Ejecutivo con los otros Poderes de la Unión, con los Gobiernos de los Estados y con las autoridades municipales; ante estos dos úl-
timos, impulsar y orientar la creación y el funcionamiento de las Juntas de Mejoramiento Moral, Cívico y Material; otorgar al Poder Judicial Federal el auxilio que requiera para el debido ejercicio de sus funciones; tramitar lo relativo al ejercicio de las facultades que otorgan al Ejecutivo los artícu-
los 96, 98, 99 y 100 de la Constitución, sobre nombramientos, renunciaciones y licencias de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia; el artículo 73, fracción VI, sobre nombramientos de los Magistrados del Tribunal Supe-
rior de Justicia del Distrito Federal y el artículo 111 respecto de las desti-
tuciones de funcionarios judiciales; recopilar y mantener al corriente la información sobre los atributos personales, académicos y técnicos de los funcionarios judiciales a que se refiere la fracción anterior; tramitar lo rela-
cionado con los nombramientos, remociones, renunciaciones y licencias de los Secretarios y Jefes de Departamento del Ejecutivo Federal, y de los Procu-

radores de Justicia de la República y del Distrito Federal; intervenir en los nombramientos, destituciones, renunciaciones y jubilaciones de funcionarios que no se atribuyan expresamente por la ley a otras dependencias del Ejecutivo; llevar el registro de autógrafos de los funcionarios federales y de los Gobernadores de los Estados, y legalizar las firmas de los mismos; conducir las relaciones del Gobierno Federal con el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje de los Trabajadores al Servicio del Estado; administrar las islas de ambos mares de jurisdicción federal, en dichas islas regirán las leyes civiles, penales y administrativas, aplicables en el Distrito Federal y tendrán jurisdicción los Tribunales Federales con mayor cercanía geográfica; fomentar el desarrollo político e intervenir en las funciones electorales, conforme a las leyes; manejar el servicio nacional de identificación personal; manejar el Archivo General de la Nación; ejercitar el derecho de expropiación por causa de utilidad pública en aquellos casos no encomendados a otra dependencia; vigilar que las publicaciones impresas y las transmisiones de radio y televisión, así como las películas cinematográficas, se mantengan dentro de los límites del respeto a la vida privada, a la paz y moral públicas y a la dignidad personal, y no ataquen los derechos de terceros ni provoquen la comisión de algún delito o perturben el orden público, y dirigir y administrar las estaciones radiodifusoras y televisoras pertenecientes al Ejecutivo Federal, con exclusión de las que dependan de otras Secretarías del Estado y Departamentos Administrativos; reglamentar, autorizar y vigilar el juego, las apuestas, las loterías y rifas, en los términos de las leyes relativas; compilar y ordenar las normas que impongan modalidades a

la propiedad privada, dictada por el interés público; reivindicar la propiedad de la nación, por conducto del Procurador General de la República; regular y autorizar la portación de armas por empleados federales; formular y conducir la política demográfica, salvo lo relativo a colonización, asentamientos humanos y turismo; organizar la defensa y prevención social contra la delincuencia, estableciendo en el Distrito Federal un Consejo Tutelar para menores infractores de más de seis años e instituciones auxiliares, creando colonias penales, cárceles y establecimientos penitenciarios en el Distrito Federal y en los Estados de la Federación, mediante acuerdo con sus Gobiernos, ejecutando y reduciendo las penas y aplicando la retención por delitos del orden federal o común en el Distrito Federal; manejar el calendario oficial; rendir las informaciones oficiales del Ejecutivo de la Unión; e intervenir en la política interior que compete al Ejecutivo y no se atribuya expresamente a otra dependencia.

5.1.2.6.2 SECRETARÍA DE RELACIONES EXTERIORES.

Esta Secretaría encuentra su primer antecedente en la Secretaría de Estado y del Despacho de Relaciones Exteriores e Interiores creada en 1821.

5.1.2.6.2.1 ESTRUCTURA ORGANICA DE LA SECRETARÍA DE RELACIONES EXTERIORES. (126)

Secretario

Subsecretario A

Subsecretario B

(126) Cfr. Reglamento Interior de la Secretaría de Relaciones Exteriores, publicado en el Diario Oficial del 23 de septiembre de 1977.

Subsecretario C

Subsecretario D

Oficial Mayor

Consultor Jurídico

Coordinador Ejecutivo de Cooperación Internacional para el Desarrollo.

Director en Jefe de Asuntos Políticos

Director en Jefe de Organismos Internacionales

Director en Jefe de Relaciones Económicas Internacionales

Director en Jefe de Cooperación Internacional

Director en Jefe de Relaciones Culturales y Publicaciones

Director en Jefe de Asuntos Especiales

Director en Jefe de Planeación y Asuntos Técnicos

Director General de Asuntos Diplomáticos

Director General de Asuntos Consulares

Director General de Organismos Internacionales

Director General del Servicio Exterior

Director General de Límites y Ríos Internacionales

Director General de Relaciones Culturales

Director General de Cooperación Técnica Internacional

Director General de Relaciones Económicas Internacionales

Director General de Energéticos

Director General de Asuntos Jurídicos

Director General del Protocolo

Director General de Administración

Director General de Archivo, Biblioteca y Publicaciones

Director General de Relaciones Públicas y Prensa.

5.1.2.6.2.2 ATRIBUCIONES DE LA SECRETARIA DE RELACIONES
EXTERIORES. (127)

Manejar las relaciones internacionales y, por lo tanto, intervenir en la celebración de toda clase de tratados, acuerdos y convenciones en los que el país sea parte; dirigir el servicio exterior en sus aspectos diplomáticos y consular en los términos de la Ley del Servicio Exterior Mexicano y, por conducto de los agentes del mismo servicio, velar en el extranjero por el buen nombre de México, impartir protección a los mexicanos, cobrar de rechos consulares y otros impuestos, ejercer funciones federales y de registro civil y adquirir, administrar y conservar las propiedades de la nación en el extranjero; intervenir en lo relativo a comisiones, congresos, conferencias y exposiciones internacionales, y participar en los organismos e institutos internacionales de que el Gobierno mexicano forme parte; intervenir en las cuestiones relacionadas con los límites territoriales del país y aguas internacionales; conceder a los extranjeros las licencias o autorizaciones que requieran conforme a las leyes para adquirir dominio de las tierras, aguas y sus accesiones, o para obtener concesiones de explotación de minas, aguas o combustibles minerales en la República Mexicana y para adquirir bienes inmuebles ubicados en el país, para intervenir en la explotación de recursos naturales, para hacer inversiones en empresas comerciales industriales especificadas, así como para formar parte de so--

(127) Cfr. Art. 28 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

ciudades mexicanas civiles y mercantiles y a éstas para modificar o reformar sus escrituras y sus bases constitutivas y para aceptar socios extranjeros o adquirir bienes inmuebles o derechos sobre ellos; llevar el registro de las operaciones realizadas conforme a la fracción VI: intervenir en todas las cuestiones relacionadas con nacionalidad y naturalización; guardar y usar el Gran Sello de la Nación; coleccionar los autógrafos de toda clase de documentos diplomáticos; legalizar las firmas de los documentos que deban producir efectos en el extranjero, y de los documentos extranjeros que deban producirlos en la República, e intervenir, por conducto del Procurador General de la República, en la extradición conforme a la ley o tratados, y en los exhortos internacionales o comisiones rogatorias para hacerlos llegar a su destino, previo examen de que llenen los requisitos de forma para su diligenciación y de su procedencia o improcedencia, para hacerlo del conocimiento de las autoridades judiciales competentes.

5.1.2.6.3 SECRETARÍA DE LA DEFENSA NACIONAL.

En 1821 se instituye la Secretaría de Estado y del Departamento de Guerra y Marina que viene a ser el primer antecedente efectivo de la Secretaría de la Defensa Nacional, aún cuando la Constitución de Apatzingán ya ordenaba la creación de la Secretaría de Guerra.

5.1.2.6.3.1 ESTRUCTURA ORGANICA DE LA SECRETARÍA DE LA DEFENSA NACIONAL. (128)

Secretario

Subsecretaría

(128) Cfr. Reglamento Interior de la Secretaría de la Defensa Nacional, publicado en el Diario Oficial del 11 de mayo de 1977.

Oficialía Mayor

Estado Mayor de la Defensa Nacional

Inspección General del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos

Comandancia de la Fuerza Aérea

Dirección General de Infantería

Dirección General de Caballería

Dirección General de Artillería

Dirección General de Ingenieros

Dirección General de Transmisiones

Dirección General de Administración e Intendencia

Dirección General de Sanidad

Dirección General de Materiales de Guerra

Dirección General de Transportes Militares

Dirección General de Educación Militar y de la Universidad del
Ejército y Fuerza Aérea

Dirección General de Educación Física y Deportes

Dirección General de Justicia Militar

Dirección General de Personal

Dirección General de Seguridad Social Militar

Dirección General de Defensas Rurales

Departamento Cartográfico

Departamento de Archivo, Correspondencia e Historia

Departamento del Servicio Militar Nacional

Departamento del Registro Federal de Armas de Fuego y Explosivos

5.1.2.6.3.2 ATRIBUCIONES DE LA SECRETARIA DE LA
DEFENSA NACIONAL. (129)

Organizar, administrar y preparar al Ejército y la Fuerza Aérea; organizar y preparar el servicio militar nacional; organizar las reservas del Ejército y de la Fuerza Aérea, e impartirles la instrucción técnica militar correspondiente; manejar el activo de Ejército y la Fuerza Aérea, de la Guardia Nacional al servicio de la Federación y los contingentes armados que no constituyan la guardia nacional de los Estados; conceder licencias y retiros, e intervenir en las pensiones de los miembros del Ejército y de la Fuerza Aérea; planear, dirigir y manejar la movilización del país en caso de guerra; formular y ejecutar, en su caso, los planes y órdenes necesarios para la defensa del país y dirigir y asesorar la defensa civil; construir y preparar las fortificaciones, fortaleza y toda clase de recintos militares para uso del Ejército y de la Fuerza Aérea, así como la administración y conservación de cuarteles y hospitales y demás establecimientos militares; asesorar militarmente la construcción de toda clase de vías de comunicación terrestres y aéreas; manejar los almacenes del Ejército y de la Fuerza Aérea; administrar la justicia Militar; intervenir en los indultos de delitos del orden militar; organizar y prestar los servicios de sanidad militar; dirigir la educación profesional de los miembros del Ejército y de la Fuerza Aérea, y coordinar, en su caso, la instrucción militar de la población civil; adquirir y fabricar armamento, municiones, vestuario y toda clase de materiales y elementos destinados al Ejército y a la Fuerza Aérea.

(129) Cfr. Art. 29 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

rea; inspeccionar los servicios del Ejército y de la Fuerza Aérea; intervenir en la expedición de permisos para la portación de armas de fuego, con objeto de que no incluyan las armas prohibidas expresamente por la Ley, y aquellas que la nación reserve para el uso exclusivo del Ejército, Armada y Guardia Nacional, con excepción de lo consignado en la fracción XXIV del artículo 27, así como vigilar y expedir permisos para el comercio, transporte y almacenamiento de armas de fuego, municiones, explosivos, agresivos químicos, artificios y material estratégico; intervenir en la importación y exportación de toda clase de armas de fuego, municiones, explosivos, agresivos químicos, artificios y material estratégico; intervenir en el otorgamiento de permisos para expediciones o exploraciones científicas extranjeras o internacionales en el territorio nacional, y prestar los servicios auxiliares que requieran el Ejército y la Fuerza Aérea, así como los servicios civiles que a dichas fuerzas señale el Ejecutivo Federal.

5.1.2.6.4 SECRETARÍA DE MARINA.

Al igual que la Secretaría de la Defensa Nacional, encuentra su primer antecedente en la Secretaría de Estado y del Despacho de Guerra y Marina creada en 1821.

5.1.2.6.4.1 ESTRUCTURA ORGANICA DE LA SECRETARÍA DE MARINA. (130)

Secretaría

Subsecretaría

Oficialía Mayor

(130) Cfr. Reglamento Interior de la Secretaría de Marina publicado en el Diario Oficial del 10 de mayo de 1977.

Comandancia General de la Armada
Dirección General de Construcción de Obras y de Dragado
Dirección General de Reparaciones y Construcciones Navales
Dirección General de Oceanografía
Dirección General de Asuntos Jurídicos
Dirección General de Administración
Dirección General de Servicios Médicos
Dirección General de Informática y Estadística
Dirección General de Información y Orientación al Público
Inspección General de la Secretaría

5.1.2.6.4.2 ATRIBUCIONES DE LA SECRETARIA DE MARINA. (131)

Organizar, administrar y preparar la Armada; manejar el activo y las reservas de la Armada en todos sus aspectos; conceder licencias y retiros, e intervenir en las pensiones de los miembros de la Armada; ejercer la soberanía en aguas territoriales, así como la vigilancia de las costas del territorio, vías navegables, islas nacionales y la zona económica exclusiva; organizar, administrar y operar el servicio de aeronáutica naval militar; dirigir la educación pública naval; organizar y administrar el servicio de policía marítima; inspeccionar los servicios de la Armada; construir, reconstruir y conservar las obras portuarias que requiera la Armada; establecer y administrar los almacenes y estaciones de combustibles y lubricantes de la Armada; ejecutar los trabajos topohidrográficos de las costas, islas, puertos y vías navegables, así como organizar el ar

(131) Cfr. Art. 30 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

chivo de cartas marítimas y las estadísticas relativas; intervenir en el otorgamiento de permisos para expediciones o exploraciones científicas extranjeras o internacionales en aguas nacionales; intervenir en la administración de la justicia militar; construir, mantener y operar, astilleros, buques, varaderos y establecimientos navales destinados a los buques de la Armada de México; asesorar militarmente a los proyectos de construcción de toda clase de vías generales de comunicación por agua y sus partes integrantes; organizar y prestar los servicios de sanidad naval; programar y ejecutar, directamente o en colaboración con otras dependencias e instituciones, los trabajos de investigación oceanográfica en las aguas de jurisdicción federal, e integrar el archivo de información oceanográfica nacional.

5.1.2.6.5 SECRETARÍA DE HACIENDA Y CREDITO PÚBLICO.

Desde 1821 se creó la Secretaría de Estado y del Despacho de Hacienda, cuyas funciones tiene asignadas hoy en día, en su mayor parte, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

5.1.2.6.5.1 ESTRUCTURA ORGANICA DE LA SECRETARÍA DE HACIENDA Y CREDITO PÚBLICO. (132)

Secretario

Subsecretario de Hacienda y Crédito Público

Subsecretario de Ingresos

Subsecretario de Inspección Fiscal

Oficial Mayor

Procurador Fiscal de la Federación

(132) Cfr. Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, publicado en el Diario Oficial del 23 de mayo de 1977.

Primera Subprocuraduría Fiscal

Dirección de Sanciones

Dirección de Recursos y Procedimientos Administrativos

Segunda Subprocuraduría Fiscal

Dirección de lo Contencioso

Dirección de Amparos y Asuntos Laborales

Tercera Subprocuraduría Fiscal

Dirección de Legislación

Dirección de Consulta

Subprocuraduría Fiscal de Investigaciones

Tesorero de la Federación

Subtesorería de Egresos

Subtesorería de Ingresos

Subtesorería de Control e Informática

Dirección General de Planeación Hacendaria

Dirección de Estudios Económicos

Dirección de Evaluación Hacendaria

Dirección de Estadística Hacendaria

Dirección General de Crédito

Dirección de Deuda Pública

Dirección de Bancos, Seguros y Valores

Dirección de Instituciones Nacionales de Crédito

Dirección de Asuntos Monetarios

Dirección de Evaluación Financiera

Dirección General de Asuntos Hacendarios Internacionales
Dirección de Estudios Internacionales
Dirección de Finanzas Internacionales
Dirección de Organismos Económicos Internacionales
Dirección General de Promoción Fiscal
Dirección de Análisis y Promoción Fiscal
Dirección de Estímulos Fiscales
Dirección de Coordinación de Estímulos Fiscales
Dirección General de Política de Ingresos
Dirección de Política Tributaria
Dirección de Política de Ingresos no Tributarios
Dirección General de Coordinación, Recursos y Estudios Fiscales
Dirección de Coordinación Fiscal
Dirección de Recursos y Estudios Fiscales
Dirección General de Difusión Fiscal
Dirección General de Administración Fiscal Central
Dirección del Impuesto sobre la Renta
Dirección del Impuesto sobre Ingresos Mercantiles
Dirección de Impuestos Interiores
Dirección General de Administración Fiscal Regional
Dirección de Sistemas de Recaudación
Dirección General de Informática de Ingresos
Dirección General de Auditoría Fiscal
Dirección de Inspección de Impuestos Interiores

Dirección General de Aduanas

Dirección General de Vigilancia de Fondos y Valores

Dirección de Control de Fondo y Valores

Dirección de Investigación de Fondos y Valores

Dirección General del Registro Federal de Automóviles

Dirección General de Bienes Muebles

Dirección General de Programación, Organización y Presupuesto

Dirección de Programación

Dirección de Organización

Dirección de Presupuesto

Dirección de Informática

Dirección de Auditoría Presupuestal

Dirección General de Administración

Dirección de Personal

Dirección de Servicios Sociales

Dirección de Servicios Médicos

Dirección de Adquisiciones

Dirección de Conservación y Mantenimiento

Dirección de Servicios Generales

Dirección General de Prensa

Dirección General de Laboratorio Central

Dirección General de Talleres de Impresión de Estampillas y Valores

Dirección General de Casa de Moneda.

5.1.2.6.5.2 ATRIBUCIONES DE LA SECRETARIA DE HACIENDA Y
CREDITO PUBLICO. (133)

Estudiar y formular los proyectos de leyes y disposiciones impositivas, y las leyes de ingresos, federal y del Departamento del Distrito Federal; cobrar los impuestos, derechos, productos y aprovechamiento federales en los términos de las leyes; cobrar los derechos, impuestos, productos y aprovechamientos del Distrito Federal, en los términos de la Ley de Ingresos del Departamento del Distrito Federal y las leyes fiscales correspondientes; determinar los criterios y montos globales de los estímulos fiscales; estudiar y proyectar sus efectos en los ingresos de la Federación, y, con la excepción de lo previsto en la fracción VI del artículo 34, resolver en los casos concretos su aplicación, así como vigilar y evaluar sus resultados. Para ello escuchará a las dependencias responsables de los sectores correspondientes; dirigir los servicios aduanales y de inspección y la policía fiscal de la Federación; proyectar y calcular los ingresos tanto de la Federación, como del Departamento del Distrito Federal; mantener al corriente el avalúo de los bienes muebles nacionales, y reunir, revisar y determinar las normas y procedimientos para realizarlo; así como compilar, revisar y determinar las normas y procedimientos para los inventarios de bienes muebles que deban llevar otras dependencias; practicar inspecciones y reconocimientos de existencias en almacenes, con objeto de asegurar el cumplimiento de las disposiciones fiscales; intervenir en todas las operaciones en que se haga uso del Crédito Público; manejar la deuda pública de

(133) Cfr. Art. 31 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

la Federación y del Departamento del Distrito Federal; dirigir la política monetaria y crediticia; administrar las casas de moneda y ensayo; ejercer las atribuciones que le señalan las leyes de instituciones de crédito, seguros y fianzas, e intervenir en la representación del interés de la Federación y del Departamento del Distrito Federal en controversias fiscales.

5.1.2.6.6 SECRETARÍA DE PROGRAMACION Y PRESUPUESTO.

Esta Secretaría es de nueva creación y nace junto con la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, su antecedente inmediato lo constituye la desaparecida Secretaría de la Presidencia aún cuando también desempeña funciones que anteriormente estaban encomendadas a las Secretarías de Hacienda y Crédito Público y del Patrimonio Nacional.

5.1.2.6.6.1 ESTRUCTURA ORGANICA DE LA SECRETARÍA DE PROGRAMACION Y PRESUPUESTO. (134)

Secretario

Subsecretaría de Programación

Subsecretaría de Presupuesto

Subsecretaría de Evaluación

Oficialía Mayor

Coordinación General del Sistema Nacional de Información

Dirección General de Asuntos Jurídicos

Dirección General de Documentación y Análisis

Dirección General de Difusión

Dirección General de Política Económica y Social

(134) Cfr. Reglamento Interior de la Secretaría de Programación y Presupuesto, publicado en el Diario Oficial del 23 de marzo de 1977.

Dirección General de Programación
Dirección General de Promoción y Operación Regional
Dirección General de Inversiones
Dirección General de Egresos
Dirección General de Pagos
Dirección General de Normas sobre Obras Públicas
Dirección General de Análisis para la Evaluación
Dirección General de Estadística
Dirección General de Sistemas y Procesos Electrónicos
Dirección General de Diseño e Implantación del Sistema Nacional
de Información
Dirección General de Estudios del Territorio Nacional
Dirección General de Administración
Dirección General de Personal
Dirección General de Servicios
Dirección General de Contabilidad Gubernamental

5.1.2.6.6.2 ATRIBUCIONES DE LA SECRETARIA DE PROGRAMACION
Y PRESUPUESTO. (135)

Recabar los datos y elaborar con la participación en su caso de los grupos sociales interesados, los planes nacionales, sectoriales y regionales de desarrollo económico y social, el plan general de gasto público de la Administración Pública Federal y los programas especiales que fije el Presidente de la República; planear obras, sistemas y aprovechamiento de los

(135) Cfr. Art. 32 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

mismos; proyectar el fomento y desarrollo de las regiones y localidades que le señale el Presidente de la República para el mayor provecho general; llevar y establecer los lineamientos generales de la estadística general del país; proyectar y calcular los egresos del Gobierno Federal y los ingresos y egresos de la Administración Pública Paraestatal, y hacer la glosa preventiva de los ingresos y egresos del propio Gobierno Federal y del Departamento del Distrito Federal; planear, autorizar, coordinar, vigilar y evaluar los programas de inversión pública de las dependencias de la administración pública centralizada y la de las entidades de la administración paraestatal; llevar a cabo las tramitaciones y registros que requiera el control y la vigilancia y la evaluación del ejercicio del gasto público y de los presupuestos de egresos de la Federación y del Distrito Federal, de acuerdo con las leyes respectivas; cuidar que sea llevada y consolidar la contabilidad de la Federación y del Departamento del Distrito Federal, elaborar la Cuenta Pública y mantener las relaciones con la Contaduría Mayor de Hacienda; autorizar los actos y contratos de los que resulten derechos y obligaciones para el Gobierno Federal y para el Departamento del Distrito Federal; dictar las medidas administrativas sobre responsabilidades que afecten a la Hacienda Pública Federal y al Departamento del Distrito Federal; ejercer las atribuciones que señalen las leyes de Pensiones Civiles y Militares; controlar y vigilar financiera y administrativamente la operación de los organismos descentralizados, instituciones, corporaciones y empresas que manejen, posean o exploten bienes y recursos naturales de la nación, o las sociedades e instituciones en que la administración pública federal posea

acciones o intereses patrimoniales, y que no estén expresamente encomendados o subordinados a otra dependencia; disponer la práctica de auditorías externas a las entidades de la administración pública federal, en los casos que señale el Presidente de la República; dirigir y organizar estudios y exploraciones geográficas, y realizar estudios cartográficos de la República; intervenir en las adquisiciones de toda clase; intervenir en los actos o contratos relacionados con las obras de construcción, instalación y reparación que se realicen por cuenta de la Administración Pública Federal y vigilar la ejecución de los mismos, e intervenir en la inversión de los subsidios que concede la Federación a los Gobiernos de los Estados, municipios, instituciones o particulares, cualesquiera que sean los fines a que se destine, con objeto de comprobar que se efectúe en los términos establecidos.

5.1.2.6.7 SECRETARÍA DE PATRIMONIO Y FOMENTO INDUSTRIAL.

Esta Secretaría también fue creada por el Congreso de la Unión al expedir la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y desempeña funciones que anteriormente estaban encomendadas a las desaparecidas Secretarías del Patrimonio Nacional y de Industria y Comercio.

5.1.2.6.7.1 ESTRUCTURA ORGANICA DE LA SECRETARÍA DE PATRIMONIO Y FOMENTO INDUSTRIAL. (136)

Secretaría

Subsecretaría de Fomento Industrial

Subsecretaría de la Industria Paraestatal

Subsecretaría de Recursos no Renovables y Siderurgia

(136) Cfr. Reglamento Interior de la Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial, publicado en el Diario Oficial del 27 de abril de 1977.

Oficialía Mayor

Dirección General Jurídica

Dirección General de Política e Inversiones Industriales

Dirección General de Fomento Industrial

Dirección General de Industria Mediana y Pequeña

Dirección General de Invenciones y Marcas

Dirección General de Normas

Dirección General de Inversiones Extranjeras

Dirección General de Registro Nacional de Transferencia de Tecnología

Dirección General de Coordinación de la Industria Paraestatal

Dirección General de Industria Básica Paraestatal

Dirección General de la Industria de Transformación Paraestatal

Dirección General de Servicios Técnicos a la Industria Paraestatal

Dirección General de Asuntos Internacionales

Dirección General de Minas

Dirección General de Petróleo

Dirección General de Administración

Dirección General de Control de Gestión Interna

Dirección General de Información

Dirección General de Organización y Cómputo Electrónico

5.1.2.6.7.2 ATRIBUCIONES DE LA SECRETARÍA DE PATRIMONIO
Y FOMENTO INDUSTRIAL. (137)

(137) Cfr. Art. 33 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Poseer, vigilar, conservar o administrar los bienes de propiedad originaria, los que constituyan recursos naturales no renovables, los de dominio público y los de uso común, siempre que no estén encomendados expresamente a otra dependencia; compilar y ordenar las normas que rijan las concesiones, autorizaciones y permisos o la vigilancia para la explotación de los bienes antes citados, así como de los recursos; otorgar, conceder y permitir su uso, aprovechamiento o explotación, cuando dichas funciones no estén expresamente encomendadas a otra dependencia; compilar, revisar y ordenar las normas que rijan las concesiones, autorizaciones, licencias y permisos, y la vigilancia, cuando se requerirá conforme a las leyes, para usar, aprovechar o explotar bienes de propiedad privada, ejidal o comunal, siempre que no corresponda expresamente hacerlo a otra dependencia y con la cooperación, en su caso, de las Secretarías de la Reforma Agraria y de Agricultura y Recursos Hidráulicos; ejercer la facultad o el derecho de reversión que proceda, respecto de los bienes concesionados, cuando no estén encomendados expresamente a otra dependencia; proyectar, realisar y mantener al corriente el inventario de los recursos no renovables, cuando no estén encomendados expresamente a otra dependencia, y compilar, revisar y determinar las normas y procedimientos para los inventarios de recursos que deban llevar otras dependencias; llevar el catastro petrolero y minero; intervenir en las salinas ubicadas en terrenos de propiedad nacional y en las formadas directamente por las aguas del mar; intervenir en la producción industrial cuando afecte a la economía general del país con exclusión de la producción que esté asignada a otras dependencias; asesorar

técnicamente a la iniciativa privada en el establecimiento de nuevas industrias; intervenir en la industria de transformación y en la industria eléctrica; fomentar y organizar la producción económica del artesanado, de las artes populares y de las industrias familiares; proteger y fomentar la industria nacional; proponer el desarrollo de la industria pequeña y rural y fomentar y regular la organización de productores industriales; promover y realizar, en su caso, la investigación técnica industrial; intervenir en las industrias extractivas; impulsar el desarrollo de los energéticos, de la industria básica o estratégica y de la industria naviera; fomentar la organización de sociedades cooperativas de producción industrial; intervenir, en los términos de las leyes relativas, en las sociedades, cámaras y asociaciones industriales; intervenir en materia de propiedad industrial y regular la inversión extranjera y la transferencia de tecnología; establecer y vigilar las normas y especificaciones industriales, y organizar y patrocinar exposiciones, ferias y congresos de carácter industrial.

5.1.2.6.8 SECRETARÍA DE COMERCIO.

Esta Secretaría también es de nueva creación y las funciones que tiene encomendadas, anteriormente estaban atribuidas principalmente a la Secretaría de Industria y Comercio.

5.1.2.6.8.1 ESTRUCTURA ORGANICA DE LA SECRETARÍA DE COMERCIO. (138)

Secretaría

Subsecretaría de Comercio Exterior

(138) Cfr. Reglamento Interior de la Secretaría de Comercio, publicado en el Diario Oficial del 25 de abril de 1977.

Subsecretaría de Comercio Interior

Subsecretaría de Planeación Comercial

Oficialía Mayor

Dirección General de Análisis Económicos

Dirección General de Aranceles

Dirección General de Asuntos Jurídicos

Dirección General de Controles al Comercio Exterior

Dirección General de Cooperación Económica Internacional

Dirección General de Delegaciones Federales

Dirección General de Electricidad

Dirección General de Estímulos al Comercio Exterior

Dirección General de Gas

Dirección General de Información y Relaciones

Dirección General de Negociaciones Comerciales Internacionales

Dirección General de Normas Comerciales

Dirección General de Operación Comercial

Dirección General de Precios

Dirección General de Programación

Dirección General de Recursos Financieros

Dirección General de Recursos Humanos

Dirección General de Recursos Materiales.

5.1.2.6.8.2 ATRIBUCIONES DE LA SECRETARIA DE COMERCIO. (139)

Formular y conducir las políticas generales de comercio del país; in

(139) Cfr. Art. 34 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

tervenir en la distribución y consumo, cuando afecten a la economía general del país, establecer la política de la distribución y el consumo de los productos agrícolas, ganaderos y forestales, escuchando la opinión de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos; y de los productos pesqueros, escuchando la opinión del Departamento de Pesca; fomentar el comercio exterior del país; estudiar, proyectar y determinar los aranceles y fijar los precios oficiales, escuchando la opinión de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; estudiar y determinar las restricciones para los artículos de importación y exportación, y participar con la mencionada Secretaría en la fijación de los criterios generales para el establecimiento de los estímulos al comercio exterior; estudiar, proponer y determinar, escuchando la opinión de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, los estímulos fiscales necesarios para el fomento de las exportaciones y participar en el estudio y proposición de los subsidios a las importaciones; establecer la política de precios y vigilar su estricto cumplimiento, particularmente en lo que se refiere a artículos de consumo y uso popular y establecer las tarifas para la prestación de aquellos servicios de interés público que considere necesarios, así como definir el uso preferente que deba darse a determinadas mercancías; orientar y estimular los mecanismos de protección al consumidor; coordinar y dirigir la acción estatal orientada a asegurar el abastecimiento de los consumos básicos de la población; intervenir en las ventas cuando los productores nacionales las hagan directamente a compradores radicados en el extranjero; fomentar la organización de sociedades cooperativas cuyo objeto sea la distribución o el consumo; intervenir en los términos de las leyes re-

lativas, en las sociedades mercantiles, cámaras y asociaciones comerciales, lonjas y asociaciones de corredores; intervenir en materia de propiedad mercantil; establecer y vigilar las normas de calidad, pesas y medidas necesarias para la actividad comercial; promover el desarrollo de lonjas, centros y sistemas comerciales, incluso, de carácter regional o nacional; fomentar el desarrollo del pequeño comercio rural y urbano; impulsar, en coordinación con las dependencias centrales o entidades del sector paraestatal que tengan relación con las actividades específicas de que se trate, la producción de aquellos bienes y servicios que se consideren fundamentales para la regulación de los precios; organizar y patrocinar exposiciones, ferias y congresos de carácter comercial, e intervenir en las adquisiciones de toda clase que realicen las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, centralizada y paraestatal, así como determinar normas y procedimientos para el manejo de almacenes, control de inventarios, avalúos y baja de los bienes muebles.

5.1.2.6.9 SECRETARÍA DE AGRICULTURA Y RECURSOS HIDRAULICOS.

Esta Secretaría también es de nueva creación y sus atribuciones las toma de las extintas Secretarías de Agricultura y Ganadería y de Recursos Hidráulicos.

5.1.2.6.9.1 ESTRUCTURA ORGANICA DE LA SECRETARÍA DE AGRICULTURA Y RECURSOS HIDRAULICOS. (140)

Secretaría

Subsecretaría de Agricultura y Operación

(140) Cfr. Reglamento Interior de la Srfa. de Agricultura y Recursos Hidráulicos, publicado en el Diario Oficial del 12 de agosto de 1977.

Subsecretaría de Ganadería
Subsecretaría de Infraestructura Hidráulica
Subsecretaría de Planeación
Subsecretaría Forestal y de la Fauna
Oficialía Mayor
Coordinador General de Integración y Desarrollo
Dirección General de Agricultura
Dirección General de Aprovechamientos Forestales
Dirección General de Aprovechamientos Forrajeros
Dirección General de Aprovechamientos Hidráulicos
Dirección General de Auditoría Interna
Dirección General de Avicultura y Especies Menores
Dirección General de Captaciones y Conducciones de Agua
Dirección General de Conservación del Suelo y Agua
Dirección General de Control Administrativo
Dirección General de Contabilidad
Dirección General de Control y Desarrollo Paraestatal
Dirección General de Control de Ríos e Ingeniería de Seguridad Hidráulica
Dirección General de Control y Vigilancia Forestal
Dirección General de Desarrollo Forestal
Dirección General de Distritos de Riego
Dirección General de Distritos y Unidades de Temporal
Dirección General de Economía Agrícola

Dirección General de Estudios
Dirección General de la Fauna Silvestre
Dirección General de Ganadería
Dirección General de Grande Irrigación
Dirección General de Información y Relaciones Públicas
Dirección General de Información y Sistemas Forestales
Dirección General de Integración y Evaluación Económica
Dirección General de Investigación y Capacitación Forestal
Dirección General Jurídica
Dirección General de Obras Hidráulicas para el Desarrollo Rural
Dirección General de Organización y Métodos
Dirección General de Organización de los Productores Agrícolas y
Forestales
Dirección General de Personal
Dirección General de Planeación
Dirección General de Producción y Extensión Agrícola
Dirección General de Programación y Presupuesto
Dirección General de Procedurfa y Servicios Generales
Dirección General de Proyectos y Construcciones
Dirección General de Reforestación y Manejo de Suelos Forestales
Dirección General de Reservas y Areas de Recreación
Dirección General de Sanidad Animal
Dirección General de Sanidad Vegetal
Dirección General del Servicio Meteorológico Nacional

Dirección General de Unidades de Riego para el Desarrollo Rural
Dirección General de Usos del Agua y Prevención de la Contaminación
Instituto de Educación Agrícola Superior
Instituto Nacional de Inseminación Artificial
Instituto Nacional de Investigaciones Agrícolas
Instituto Nacional de Investigaciones Forestales
Instituto Nacional de Investigaciones Pecuarias
Instituto Nacional de la Leche
Instituto Nacional de Ovinos y Lanas.

5.1.2.6.9.2 ATRIBUCIONES DE LA SECRETARÍA DE AGRICULTURA
Y RECURSOS HIDRAULICOS. (141)

Planear, fomentar y asesorar técnicamente la producción agrícola, ganadera, avícola, apícola y forestal en todos sus aspectos; definir, aplicar y difundir los métodos y procedimientos técnicos destinados a obtener mejor rendimiento en la agricultura, silvicultura, ganadería, avicultura y apicultura; organizar y encauzar el crédito ejidal, agrícola, forestal y ganadero, con la cooperación de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; organizar a los productores del sector agropecuario en torno a programas a nivel nacional y regional, en coordinación con la Secretaría de la Reforma Agraria; fomentar las organizaciones mixtas con fines de producción agropecuaria o silvícola, cuyo objeto sea la producción agropecuaria o silvícola, en coordinación con la Secretaría de la Reforma Agraria; organizar y administrar los servicios de defensa agrícola y ganadera y de vigilancia de

(141) Cfr. Art. 35 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

sanidad agropecuaria y forestal, considerando la producción de fármacos biológicos destinados a la población animal; establecer los controles que se estimen necesarios para garantizar la calidad de los productos que se utilicen en la alimentación animal; coordinar y dirigir en su caso las actividades de la Secretaría con los centros de educación agrícola superior y media y establecer y dirigir escuelas de agricultura, ganadería, apicultura, avicultura y silvicultura, en los lugares que proceda; organizar y fomentar las investigaciones agrícolas, ganaderas, avícolas, apícolas y silvícolas, estableciendo institutos experimentales, laboratorios, estaciones de cría, reservas, cotos de caza, semilleros y viveros; organizar y patrocinar congresos, ferias, exposiciones y concursos agrícolas, ganaderos, avícolas, apícolas y silvícolas; cuidar de la conservación de los suelos agrícolas, pastizales y bosque, estudiando sus problemas para definir y aplicar las técnicas y procedimientos adecuados; programar y proponer la construcción de pequeñas obras de irrigación; y proyectar, ejecutar y conservar bordos, canales, tajos, abrevaderos y jagüeyes que compete realizar al Gobierno Federal por sí o en cooperación con los Gobiernos de los Estados, los municipios o los particulares; organizar y mantener al corriente los estudios económicos sobre la vida rural, con objeto de establecer los medios y procedimientos para mejorarla; organizar y dirigir los estudios, trabajos y servicios meteorológicos, creando el sistema meteorológico nacional, y participar en los convenios internacionales de la materia; difundir los métodos y procedimientos técnicos destinados a obtener mejores rendimientos de los bosques; organizar y administrar el aprovechamiento racional de los

recursos forestales y de la fauna y flora silvestre, con el propósito de conservarlos y desarrollarlos; organizar y manejar la vigilancia forestal, y decretar las vedas forestales y de caza; fomentar la reforestación y realizar planes para reforestar directamente algunas zonas; administrar los recursos forestales y de caza en los terrenos baldíos y nacionales; llevar el registro y cuidar de la conservación de los árboles históricos y notables del país; realizar el censo de predios forestales y silvopastoriles y de sus productos, así como levantar, organizar y manejar la cartografía y estadística forestal; organizar y administrar reservas forestales de flora y fauna terrestres, parques zoológicos, jardines botánicos y colecciones forestales; hacer exploraciones y recolecciones científicas de la flora y de la fauna terrestre; fomentar y distribuir colecciones de los elementos de la flora y de la fauna terrestres; otorgar contratos, concesiones y permisos forestales y de caza; promover la industrialización de los productos forestales; organizar, dirigir y reglamentar los trabajos de hidrología en cuencas, cauces y álveos de aguas nacionales, tanto superficiales como subterráneos; vigilar el cumplimiento y aplicación de la Ley Federal de Aguas; reconocer derechos y otorgar concesiones, permisos y autorizaciones para el aprovechamiento de las aguas nacionales, con la cooperación de la Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial, cuando se trate de la generación de energía eléctrica; administrar, controlar y reglamentar el aprovechamiento de las cuencas hidráulicas, vasos, manantiales y aguas de propiedad nacional, así como de las zonas federales correspondientes, con exclusión de lo que se atribuya expresamente a otra dependencia; estudiar, proyectar, cons--

truir y conservar las obras de riego, desecación, drenaje, defensa y mejoramiento de terrenos y las de pequeña irrigación de acuerdo con los planes formulados y que compete realizar al Gobierno Federal, por sí o en cooperación con los Gobiernos de los Estados, Municipios o de particulares; intervenir en la conservación de las corrientes, lagos y lagunas, en la protección de cuencas alimentadoras y en obras de corrección torrencial; realizar los estudios geohidrológicos relacionados con la existencia y el aprovechamiento de los recursos hidráulicos y con la construcción de las obras relativas; manejar el sistema hidrológico del Valle de México; controlar los ríos y demás corrientes y ejecutar las obras de defensa contra inundaciones; ejecutar las obras hidráulicas que se deriven de tratados internacionales; organizar y manejar la explotación de los sistemas nacionales de riego, con la intervención de los usuarios, en los términos que lo determinen las leyes; otorgar las asignaciones y concesiones correspondientes a la dotación de agua para las poblaciones, previa consulta con la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas; intervenir en la dotación de agua a los centros de población e industrias y planear, proyectar, construir, administrar, operar y conservar las obras de captación, potabilización y conducción, hasta los sitios en que se convenga con la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas; regular el alejamiento, la explotación, uso o aprovechamiento de aguas residuales y las condiciones que deban satisfacer antes de descargarse en las redes colectoras, cuencas, cauces, vasos y demás depósitos y corrientes de agua, así como su infiltración en el subsuelo, para evitar la contaminación que ponga en peligro la salud públi-

ca o degrade los sistemas ecológicos en coordinación con las Secretarías de Asentamientos Humanos y Obras Públicas y de Salubridad y Asistencia, y levantar y mantener actualizado el inventario de recursos naturales, es específicamente de agua, suelo y cubierta vegetal, así como los de población animal.

5.1.2.6.10 SECRETARIA DE COMUNICACIONES Y TRANSPORTES.

Esta Secretaría fue creada por la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 1958, cuyas funciones eran parte de las atribuidas a la desaparecida Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas que se había creado en 1891.

5.1.2.6.10.1 ESTRUCTURA ORGANICA DE LA SECRETARIA DE COMUNICACIONES Y TRANSPORTES. (142)

Secretaría

Subsecretaría de Comunicaciones y Transportes

Subsecretaría de Puertos o Marina Mercante

Oficialía Mayor

Contraloría General

Dirección General de Auditoría

Dirección General de Contabilidad

Dirección General de Planeación

Dirección General de Información y Relaciones Públicas

Dirección General de Inspección

Dirección General de Asuntos Jurídicos

(142) Cfr. Reglamento Interior de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, publicado en el Diario Oficial del 18 de julio de 1977.

Dirección General de Tarifas, Terminales y Servicios Conexos

Dirección General de Correos

Dirección General de Telégrafos Nacionales

Dirección General de Telecomunicaciones

Dirección General de Aeronáutica Civil

Dirección General de Autotransporte Federal

Dirección General de Ferrocarriles en Operación

Dirección General de Construcción de Vías Férreas

Dirección General de Medicina Preventiva en el Transporte

Dirección General de Concesiones y Permisos de Radiodifusión

Dirección General de Marina Mercante

Dirección General de Operación Portuaria

Dirección General de Obras Marítimas

Dirección General de Dragado

Dirección General de Señalamiento Marítimo

Dirección General de Administración

Dirección General de Adquisiciones

Dirección General de Personal

Dirección General de Servicios Sociales y Culturales

Dirección General de Proyectos, Obras e Inmuebles

Dirección General de Organización y Métodos.

5.1.2.6.10.2 ATRIBUCIONES DE LA SECRETARIA DE COMUNICACIONES
Y TRANSPORTES. (143)

(143) Cfr. Art. 36 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Organizar y administrar los servicios de correos en todos sus aspectos; administrar los servicios federales de comunicaciones eléctricas y electrónicas, y su enlace con los servicios similares públicos concesionados, con los servicios privados de teléfonos, telégrafos e inalámbricos y con los estatales y extranjeros; otorgar concesiones y permisos para establecer y explotar sistemas y servicios telegráficos, telefónicos y cablegráficos, sistemas de comunicación inalámbrica, estaciones radioexperimentales, culturales y de aficionados y estaciones de radiodifusión, comerciales y culturales, así como vigilar el aspecto técnico del funcionamiento de tales sistemas, servicios y estaciones; el otorgamiento de concesiones y permisos para establecer y operar líneas aéreas y comerciales en la República, y la vigilancia técnica y de su funcionamiento y operación; otorgar permisos y negociar convenios para la operación de líneas aéreas internacionales; otorgar permisos para el uso de aviones particulares; administrar los aeropuertos nacionales y la concesión de permisos para la construcción de aeropuertos particulares y la vigilancia de éstos; organizar trabajos y servicios meteorológicos, de acuerdo con los últimos adelantos científicos, destinados a la información y seguridad de la navegación aérea en la República; construir las vías férreas de carácter federal y otorgar concesiones para el establecimiento y explotación de ferrocarriles, y la vigilancia técnica de su funcionamiento y operación; administrar los ferrocarriles federales, no encomendados a organismos descentralizados; otorgar concesiones y permisos para la explotación de servicios de autotransportes en las carreteras nacionales y vigilar técnicamente su funcionamiento

to y operación, así como el cumplimiento de las disposiciones legales respectivas; realizar la vigilancia en general y el servicio de policía en las carreteras nacionales; intervenir en los convenios para la construcción y explotación de los puentes internacionales; fijar normas técnicas del funcionamiento y operación de los transportes y las tarifas para el cobro de los servicios públicos de las comunicaciones y de los transportes terrestres, aéreos y marítimos; así como otorgar concesiones y permisos y fijar las tarifas y reglas de aplicación de todas las maniobras y servicios marítimos, portuarios, auxiliares y conexos relacionados con los transportes o las comunicaciones; asesorar a la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas para la formulación de los programas anuales de construcción de obras de comunicación, caminos, aeropuertos, estaciones y centrales de autotransportes de concesión federal; determinar los requisitos que deban cumplir los operadores de las naves aéreas y el personal de tripulación para entrar y mantenerse en servicio, así como otorgar las licencias, permisos y autorizaciones respectivas; fomentar la organización de sociedades cooperativas cuyo objeto sea la prestación de servicios de comunicaciones y transportes; intervenir en la promoción y organización de la marina mercante; establecer los requisitos que deban satisfacer los mandos y las tripulaciones de las naves mercantes, así como conceder las licencias y autorizaciones respectivas; intervenir en todos los problemas relacionados con las comunicaciones y transportes por agua; inspeccionar los servicios de la marina mercante; construir, reconstruir y conservar las obras portuarias e intervenir en todo lo relacionado con faros y señales ma

rtimas; adjudicar y otorgar contratos, concesiones y permisos para el establecimiento y explotación de servicios relacionados con las comunicaciones por agua; así como coordinar en los puertos marítimos y fluviales las actividades y servicios marítimos y portuarios, los medios de transporte que operen en ellos y los servicios principales, auxiliares y conexos de las vías generales de comunicación, para su eficiente operación y funcionamiento, salvo los asignados a la Secretaría de Marina.

5.1.2.6.11 SECRETARÍA DE ASENTAMIENTOS HUMANOS Y
OBRAS PÚBLICAS.

Esta Dependencia la creó el Congreso de la Unión al expedir la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, adjudicándole, entre otras, las funciones que tenía atribuidas la Secretaría de Obras Públicas, que a su vez, las heredó de la anteriormente extinta Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas, creada desde 1861.

5.1.2.6.11.1 ESTRUCTURA ORGANICA DE LA SECRETARIA DE
ASENTAMIENTOS HUMANOS Y OBRAS PUBLICAS. (144)

Secretario

Subsecretaría de Asentamientos Humanos

Subsecretaría de Obras Públicas

Subsecretaría de Bienes Inmuebles y Obras Urbanas

Oficialía Mayor

Dirección General de Comunicación Social

Dirección General de Programación y Presupuesto

(144) Cfr. Reglamento Interior de la Srfa. de Asentamientos Humanos y -
Obras Públicas, publicado en el Diario Oficial del 16 de agosto de 1977.

Dirección General de Análisis de Inversiones

Dirección General de Control Técnico

Dirección General de Control Administrativo

Dirección General de Organización y Métodos

Dirección General de Asuntos Jurídicos y de Legislación

Dirección General de Planeación Territorial de los Asentamientos
Humanos

Dirección General de Reservas Territoriales

Dirección General de Equipamiento Urbano y Vivienda

Dirección General de Ecología Urbana

Dirección General de Centros de Población

Dirección General de Participación de la Comunidad

Dirección General de Prevención y Atención de Emergencias Urbanas

Dirección General de Ingeniería de Sistemas

Dirección General de Carreteras Federales

Dirección General de Carreteras de Cooperación

Dirección General de Caminos Rurales

Dirección General de Organización y Obras de Parques Nacionales
para la Recreación

Dirección General de Aeropuertos

Dirección General de Conservación de Obras Públicas

Dirección General de Servicios Técnicos

Dirección General de Maquinaria y Transportes

Dirección General de Control de Bienes Inmuebles y Zona Federal

Dirección General de Construcción de Sistemas de Agua Potable y Alcantarillado

Dirección General de Operación de Sistemas de Agua Potable y Alcantarillado

Dirección General de Aprovechamiento de Aguas Salinas

Dirección General de Obras de Mejoramiento Urbano

Dirección General de Juntas Federales de Mejoras Materiales

Dirección General de Obras en Sitios y Monumentos del Patrimonio Cultural

Dirección General de Edificios

Dirección General de Tecnologías para Autoconstrucción

Dirección General de Ejercicio del Presupuesto y Contabilidad

Dirección General de Administración Foránea

Dirección General de Recursos Humanos

Dirección General de Prestaciones Sociales

Dirección General de Proveduría

Dirección General de Servicios Generales.

5.1.2.6.11.2 ATRIBUCIONES DE LA SECRETARIA DE ASENTAMIENTOS HUMANOS Y OBRAS PUBLICAS. (145)

Formular y conducir la política general de asentamientos humanos del país; planear la distribución de la población y la ordenación del territorio nacional; promover el desarrollo de la comunidad; formular y conducir los programas de vivienda y de urbanismo; proyectar, construir, adminis

(145) Cfr. Art. 37 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

trar, operar y conservar los sistemas de agua potable, drenaje y alcantarillado de los centros de población, a partir de los sitios convenidos con la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos; construir, reconstruir y conservar los edificios públicos, monumentos y todas las obras de ornato realizadas por la Federación, excepto las encomendadas expresamente por la Ley a otras dependencias; proyectar, realizar directamente o contratar y vigilar en su caso, en todo o en parte, la construcción de las obras públicas, de fomento o interés general, que emprenda el Gobierno Federal, por sí o en cooperación con otros países, con los Estados de la Federación, con los Municipios o con los particulares, y que no se encomienden expresamente a otras dependencias; poseer, vigilar, conservar o administrar los inmuebles de propiedad federal destinados o no a un servicio público, o a fines de interés social o general, los propios que de hecho utilice para dicho fin y los equiparados a éstos, conforme a la ley, y las plazas, paseos y parques públicos cuya construcción o conservación esté a cargo del Gobierno Federal; establecer las bases y normas y, en su caso, intervenir para la celebración de contratos de construcción y conservación de obras federales o de las que señala este artículo, o asesorar a la dependencia a que corresponda expresamente la obra; construir y conservar los caminos y puentes federales, incluso los internacionales; construir y conservar caminos y puentes, en cooperación con los gobiernos de las entidades federativas, con los Municipios y los particulares; organizar, reglamentar, controlar y vigilar las juntas de mejoras materiales de los puertos y fronteras, así como nombrar y substituir a los funcionarios de las mismas;

construir aeropuertos federales y cooperar con los gobiernos de los Estados y las autoridades municipales, en la construcción y conservación de obras de ese género; otorgar concesiones o permisos para construir obras que le corresponda ejecutar; organizar y administrar los parques nacionales; proyectar las normas y, en su caso, celebrar los contratos relativos al mejor uso, explotación o aprovechamiento de los bienes federales, especialmente para fines de beneficio social; ejercer la posesión de la nación sobre la zona federal y administrarla en términos de Ley, siempre que no esté encomendada expresamente a otra dependencia; intervenir en la adquisición, enajenación, destino o afectación de los bienes inmuebles federales; mantener al corriente el avalúo de los bienes inmuebles nacionales y recurrir, revisar y determinar las normas y procedimientos para realizarlo, tener a su cargo el registro de la propiedad federal y elaborar y manejar el inventario general de los bienes de la nación, y cuidar de las arboledas de alineación de las vías de comunicación así como de las arboledas y demás vegetación en centros poblados y sus contornos, con la cooperación de las autoridades locales.

5.1.2.6.12 SECRETARIA DE EDUCACION PUBLICA.

En 1843 se creó el Ministerio de Justicia, Negocios Eclesiásticos, Instrucción Pública e Industria, que atendía las cuestiones relativas a la educación pública, que anteriormente había desempeñado la Secretaría de Justicia y Negocios Eclesiásticos. situación que se producía en virtud de que propugnaran Valentín Gómez Farfás y José María Luis Mora y que posteriormente lograría la generación del presidente Juárez.

5.1.2.6.12.1 ESTRUCTURA ORGANICA DE LA SECRETARIA DE
EDUCACION PUBLICA. (146)

Secretaría

Subsecretaría de Cultura y Recreación

Subsecretaría de Educación Básica

Subsecretaría de Educación e Investigación Tecnológica

Subsecretaría de Educación Superior e Investigación Científica

Subsecretaría de Planeación Educativa

Oficialía Mayor

Dirección General de Acreditación y Certificación

Dirección General de Capacitación y Mejoramiento Profesional del
Magisterio

Dirección General de Ciencia y Tecnología del Mar

Dirección General de Culturas Populares

Dirección General de Derecho de Autor

Dirección General de Edificios

Dirección General de Educación a Grupos Marginados

Dirección General de Educación Audiovisual

Dirección General de Educación Especial

Dirección General de Educación Física

Dirección General de Educación Materno Infantil

Dirección General de Educación Normal

Dirección General de Educación Preescolar

(146) Cfr. Reglamento Interior de la Secretaría de Educación Pública, publicado en el Diario Oficial del 27 de febrero de 1978.

Dirección General de Educación Primaria en el Distrito Federal
Dirección General de Educación Primaria en los Estados
Dirección General de Educación Secundaria
Dirección General de Educación Superior
Dirección General de Educación Tecnológica Agropecuaria
Dirección General de Educación Tecnológica Industrial
Dirección General de Higiene Escolar
Dirección General de Incorporación y Revalidación
Dirección General de Información y Relaciones Públicas
Dirección General de Institutos Tecnológicos Regionales
Dirección General de Investigación Científica y Superación Académica
Dirección General de Organización y Métodos
Dirección General de Planeación
Dirección General de Programación
Dirección General de Profesiones
Dirección General de Publicaciones y Bibliotecas
Dirección General de Recursos Financieros
Dirección General de Recursos Humanos
Dirección General de Recursos Materiales y Servicios
Dirección General de Relaciones Internacionales
Dirección General de Servicios Jurídicos

5.1.2.6.12.2 ATRIBUCIONES DE LA SECRETARIA DE EDUCACION,
PUBLICA. (147)

(147) Cfr. Art. 38 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Organizar, vigilar y desarrollar en las escuelas oficiales, incorporadas o reconocidas: la enseñanza preescolar, primaria, secundaria y normal, urbana, semiurbana y rural; la enseñanza que se imparta en las escuelas, a que se refiere la fracción XII del Artículo 123 Constitucional; la enseñanza técnica, industrial, comercial y de artes y oficios, incluida la educación que se imparta a los adultos; la enseñanza agrícola, con la cooperación de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos; la enseñanza superior y profesional; la enseñanza deportiva y militar, y la cultura física en general. Organizar y desarrollar la educación artística que se imparta en las escuelas e institutos oficiales incorporados o reconocidos para la enseñanza y difusión de las bellas artes y de las artes populares; crear y mantener las escuelas oficiales en el Distrito Federal, excluidas las que dependen de otras dependencias; crear y mantener en su caso, escuelas de todas clases que funcionen en la República, dependientes de la Federación exceptuadas las que por la Ley estén adscritas a otras dependencias del Gobierno Federal; vigilar que se observen y cumplan las disposiciones relacionadas con la educación preescolar, primaria, secundaria, técnica y normal, establecidas en la Constitución y prescribir las normas a que debe ajustarse la incorporación de las escuelas particulares al sistema educativo nacional; ejercer la supervisión y vigilancia que proceda en los planteles que impartan educación en la República, conforme a lo prescrito por el Artículo 3o. Constitucional; organizar, administrar y enriquecer sistemáticamente las bibliotecas generales o especializadas que sostenga la propia Secretaría o que forman parte de sus dependencias; promover la creación de institutos de inves

tigación científica y técnica, y el establecimiento de laboratorios, observatorios, planetarios y demás centros que requiera el desarrollo de la educación primaria, secundaria, normal, técnica y superior; orientar, en coordinación con las dependencias competentes del Gobierno Federal y con las entidades públicas y privadas el desarrollo de la investigación científica y tecnológica; patrocinar la realización de congresos, asambleas y reuniones, eventos, competencias y concursos de carácter científico, técnico, cultural, educativo y artístico; fomentar las relaciones de orden cultural con los países extranjeros, con la colaboración de la Secretaría de Relaciones Exteriores; mantener al corriente el escalafón del magisterio y el seguro del maestro, y crear un sistema de compensaciones y estímulos para el profesorado; organizar, controlar y mantener al corriente el registro de la propiedad literaria y artística; otorgar becas para que los estudiantes de nacionalidad mexicana puedan realizar investigaciones o completar ciclos de estudios en el extranjero; estimular el desarrollo del teatro en el país y organizar concursos para autores, actores y escenógrafos y en general promover su mejoramiento; revalidar estudios y títulos, y conceder autorización para el ejercicio de las capacidades que acrediten; vigilar, con auxilio de las asociaciones de profesionistas, el correcto ejercicio de las profesiones; organizar misiones culturales; formular el catálogo del patrimonio histórico nacional; formular y manejar el catálogo de los monumentos nacionales; organizar, sostener y administrar museos históricos, arqueológicos y artísticos, pinacotecas y galerías, a efecto de cuidar la integridad, mantenimiento y conservación de tesoros históricos y artísticos del patrimonio cultural del país; pro-

teger los monumentos arqueológicos, los objetos históricos y artísticos, las ruinas prehispánicas y coloniales, y los lugares históricos o de interés por su belleza natural; organizar exposiciones artísticas, ferias, certámenes, concursos, audiciones, representaciones teatrales y exhibiciones cinematográficas de interés cultural; determinar y organizar la participación oficial del país en competencias deportivas internacionales, organizar desfiles atléticos y todo género de eventos deportivos, cuando no corresponda hacerlo expresamente a otra dependencia del Gobierno Federal; cooperar en las tareas que desempeñe la Confederación Deportiva y mantener la Escuela de Educación Física; estudiar los problemas fundamentales de las razas aborígenes, y dictar las medidas y disposiciones que deban tomarse para lograr que la acción coordinada del poder público redunde en provecho de los mexicanos que conserven su idioma y costumbres originales; promover y gestionar ante las autoridades federales y las de los Estados, todas aquellas medidas o disposiciones que conciernan al interés general de los núcleos de población que se mantienen dentro de su tradición cultural originaria o autóctona; organizar, promover y supervisar programas de capacitación y adiestramiento en coordinación con las dependencias del Gobierno Federal, los Gobiernos de los Estados y de los Municipios, las entidades públicas y privadas, así como los fideicomisos creados con tal propósito. A este fin organizará, igualmente, sistemas de orientación vocacional de enseñanza abierta y de acreditación de estudios; orientar las actividades artísticas, culturales, recreativas y deportivas que realice el sector público federal; promover la producción cinematográfica, de radio y televisión y la industria editorial, y

organizar y promover acciones tendientes al pleno desarrollo de la juventud y a su incorporación a las tareas nacionales, estableciendo para ello sistemas de servicio social, centros de estudio, programas de recreación y de atención a los problemas de los jóvenes. Crear y organizar a este fin sistemas de enseñanza especial para niños, adolescentes y jóvenes que lo requieran.

5.1.2.6.13 SECRETARÍA DE SALUBRIDAD Y ASISTENCIA.

En 1943 se creó la Secretaría de Salubridad y Asistencia, como resultado de la fusión del Departamento de Salubridad, instituido en 1917 y de la Secretaría de Asistencia creada por el Congreso de la Unión el 31 de diciembre de 1937.

5.1.2.6.13.1 ESTRUCTURA ORGANICA DE LA SECRETARÍA DE SALUBRIDAD Y ASISTENCIA. (148)

Secretario

Subsecretario de Salubridad

Subsecretario de Asistencia

Subsecretario de Mejoramiento del Ambiente

Subsecretario de Planeación

Oficialía Mayor

Dirección General de Administración

Dirección General de Adquisiciones

Dirección General de Asistencia Médica

Dirección General de Asuntos Internacionales

(148) Cfr. Reglamento Interior de la Secretaría de Salubridad y Asistencia, publicado en el Diario Oficial del 9 de junio de 1978.

Dirección General de Asuntos Jurídicos

Dirección General de Bioestadística

Dirección General de Calificación de Inspecciones Sanitarias

Dirección General de Control de Alimentos, Bebidas y Medicamentos

Dirección General de Control Presupuestal y Contabilidad

Dirección General de Coordinación y Control Ambiental

Dirección General de Control de la Tuberculosis y Enfermedades del
Aparato Respiratorio

Dirección General de Educación Médica

Dirección General de Educación para la Salud

Dirección General de Epidemiología

Dirección General de Estomatología

Dirección General de Evaluación

Dirección General de Inspección Administrativa

Dirección General de Inspección Sanitaria

Dirección General de Investigación de los Efectos del Ambiente de
la Salud

Dirección General de Investigación Médica

Dirección General de Laboratorios de Salud Pública

Dirección General de Licencias Sanitarias

Dirección General de Normas de Organización y Funcionamiento de
Hospitales

Dirección General de Producción de Biológicos y Reactivos

Dirección General de Programas Especiales de Saneamiento

Dirección General de Programación y Organización

Dirección General de Recursos Humanos

Dirección General de Rehabilitación

Dirección General de Salud Materno-Infantil y Planificación Familiar

Dirección General de Salud Mental

Dirección General de Salud Pública en el Distrito Federal

Dirección General de Saneamiento Atmosférico

Dirección General de Saneamiento del Agua

Dirección General de Servicios Coordinados de Salud Pública en los Estados

Dirección General de Sistemas e Informática

Dirección de Lucha Contra el Cáncer

Dirección de Promoción y Divulgación del Saneamiento Ambiental

Dirección de Relaciones Públicas y Prensa

5.1.2.6.13.2 ATRIBUCIONES DE LA SECRETARÍA DE SALUBRIDAD
Y ASISTENCIA. (149)

Crear y administrar establecimientos de salubridad, de asistencia pública y de terapia social en cualquier lugar del territorio nacional; organizar la asistencia pública en el Distrito Federal; aplicar a la beneficencia pública los fondos que le proporcione la Lotería Nacional; organizar y vigilar las instituciones de beneficencia privada, en los términos de las leyes relativas, e integrar sus patronatos, respetando la voluntad de los fundadores; administrar los bienes y fondos que el Gobierno Federal destine

(149) Cfr. Art. 39 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

para la atención de los servicios de asistencia pública; planear y conducir la política de saneamiento ambiental; impartir asistencia médica y social a la maternidad y a la infancia y vigilar la que se imparta por instituciones públicas o privadas; regular la prevención social a niños hasta de seis años, ejerciendo sobre ellos la tutela que corresponda al Estado; organizar y administrar servicios sanitarios generales en toda la República; dirigir la policía sanitaria general de la República, con excepción de la agropecuaria, salvo cuando se trate de preservar la salud humana; dirigir la policía sanitaria especial en los puertos, costas y fronteras, con excepción de la agropecuaria, salvo cuando afecte o pueda afectar a la salud humana; realizar el control higiénico e inspección sobre preparación, posesión, uso, suministro, importación, exportación y circulación de comestibles y bebidas; realizar el control de la preparación, aplicación, importación y exportación de productos biológicos, excepción hecha de los de uso veterinario; regular la higiene veterinaria exclusivamente en lo que se relaciona con los alimentos que puedan afectar a la salud humana; ejecutar el control sobre preparación, posesión, uso, suministro, importación, exportación y distribución de drogas y productos medicinales, a excepción de los de uso veterinario que no estén comprendidos en la Convención de Ginebra; estudiar, adaptar y poner en vigor las medidas necesarias para luchar contra las enfermedades transmisibles, contra las plagas sociales que afecten la salud, contra el alcoholismo y las toxicomanías y otros vicios sociales, y contra la mendicidad; poner en práctica las medidas tendientes a conservar la salud y la vida de los trabajadores del campo y de la ciudad y la higiene industrial,

con excepción de lo que se relaciona con la previsión social en el trabajo; administrar y controlar las escuelas, institutos y servicios de higiene establecidos por la Federación en toda la República, exceptuando aquellos que se relacionan exclusivamente con la sanidad animal; organizar congresos sanitarios y asistenciales; prestar los servicios de su competencia, directa--mente o en coordinación con los Gobiernos de los Estados y del Distrito Federal, y realizar la vigilancia sobre el cumplimiento del Código Sanitario de los Estados Unidos Mexicanos y de sus reglamentos.

5.1.2.6.14 SECRETARIA DEL TRABAJO Y PREVISION SOCIAL.

En 1917 se creó la Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo, de la que se separó el área de trabajo para crear el Departamento del Trabajo, en 1932, de carácter autónomo, que en 1940 se convirtió en la Secretaría del Trabajo y Previsión Social.

5.1.2.6.14.1 ESTRUCTURA ORGANICA DE LA SECRETARIA DEL TRABAJO Y PREVISION SOCIAL. (150)

Secretaría

Subsecretaría "A"

Subsecretaría "B"

Oficialía Mayor

Dirección General de Administración

Dirección General de Asuntos Internacionales

Dirección General de Asuntos Jurídicos

Dirección General de Conciliación

(150) Cfr. Reglamento Interior de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, publicado en el Diario Oficial del 10. de marzo de 1977.

Dirección General de Control

Dirección General de Convenciones

Dirección General de Delegaciones Federales del Trabajo

Dirección General de Fomento Cooperativo y Organización Social
para el Trabajo.

Dirección General de Información y Difusión

Dirección General de Inspección Federal del Trabajo

Dirección General de Medicina y Seguridad en el Trabajo

Dirección General de Productividad y Asuntos Económicos

Dirección General de Programación, Organización e Informática

Dirección General del Empleo y Formación Profesional.

5.1.2.6.14.2 ATRIBUCIONES DE LA SECRETARÍA DEL TRABAJO Y
PREVISIÓN SOCIAL. (151)

Vigilar la observancia y aplicación de las disposiciones relativas contenidas en el Artículo 123 y demás de la Constitución Federal, en la Ley Federal del Trabajo y en sus reglamentos; procurar el equilibrio entre los factores de la producción, de conformidad con las disposiciones legales relativas; intervenir en los contratos de trabajo de los nacionales que vayan a prestar sus servicios en el extranjero, en cooperación con las Secretarías de Gobernación, Patrimonio y Fomento Industrial, Comercio y Relaciones Exteriores; intervenir en la formulación y promulgación de los contratos-ley de traabajo; elevar la productividad del trabajo, en coordinación con la Secretaría de Educación Pública; promover el desarrollo de la capacitación para el traabajo.

(151) Cfr. Art. 40 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

bajo y la investigación sobre la materia, en coordinación con la Secretaría de Educación Pública; establecer el servicio nacional de empleo y vigilar su funcionamiento; vigilar el funcionamiento administrativo de las Juntas Federales de Conciliación y de la Federal de Conciliación y Arbitraje y de las comisiones que se formen para regular las relaciones obrero patronales que sean de jurisdicción federal; llevar el registro de las asociaciones obreras, patronales y profesionales de jurisdicción federal que se ajusten a las leyes; intervenir en la organización, registro y vigilancia de toda clase de sociedades cooperativas; estudiar y ordenar las medidas de seguridad e higiene industriales para la protección de los trabajadores, y vigilar su cumplimiento; manejar la Procuraduría Federal de la Defensa del Trabajo; organizar y patrocinar exposiciones y museos de trabajo y previsión social; intervenir en los congresos y reuniones internacionales de trabajo, de acuerdo con la Secretaría de Relaciones Exteriores; llevar las estadísticas generales correspondientes a la materia del trabajo, de acuerdo con las disposiciones que establezca la Secretaría de Programación y Presupuesto; intervenir en los asuntos relacionados con el seguro social, y estudiar y proyectar planes para impulsar la ocupación en el país.

5.1.2.6.15 SECRETARÍA DE LA REFORMA AGRARIA.

La Comisión Nacional Agraria, creada en 1915, fue la primer institución pública autónoma formada para atender el problema agrario en México; posteriormente, en 1934, fue substituida por el Departamento Agrario, que en 1958 cambió su nombre por el de Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización que, a su vez, se transformó en 1974 en la Secretaría de la

Reforma Agraria.

5.1.2.6.15.1 ESTRUCTURA ORGANICA DE LA SECRETARIA DE LA
REFORMA AGRARIA. (152)

Secretaría

Subsecretaría de Asuntos Agrarios

Subsecretaría de Planeación e Infraestructura Agraria

Oficialía Mayor

Cuerpo Consultivo Agrario

Dirección General de Asuntos Jurídicos

Dirección General de Programación y Evaluación

Dirección General Coordinadora de Delegaciones Agrarias y

Promotorías

Dirección General de Comercialización

Dirección General de Coordinación Fiduciaria

Dirección General de Difusión y Relaciones Públicas

Dirección General de Derechos Agrarios

Dirección General de Tierras y Aguas

Dirección General de Bienes Comunales

Dirección General de Autoridades Ejidales y Comunales

Dirección General de Inafectabilidad Agrícola, Ganadera y

Agropecuaria

Dirección General del Registro Agrario Nacional

Dirección General de la Carta Agraria Nacional

(152) Cfr. Reglamento Interior de la Secretaría de la Reforma Agraria, publicado en el Diario Oficial del 4 de mayo de 1979.

Dirección General de Estadística
 Dirección General de Organización Ejidal
 Dirección General para la Investigación Agraria
 Dirección General de Inspección, Procuración y Quejas
 Dirección General de Conciliación Agraria
 Dirección General de Terrenos Nacionales
 Dirección General de Nuevos Centros de Población Ejidal
 Dirección General de Colonias
 Dirección General de Desarrollo Agroindustrial
 Dirección General Forestal, Ejidal y Comunal
 Dirección General de Recursos no Renovables, Ejidales y Comunales
 Dirección General de Administración
 Dirección General de Servicios Electrónicos
 Dirección General de Promoción Financiera y Contraloría de
 Fondos Comunes
 Dirección General de Servicios Ejidales y Comunales
 Dirección General de Promoción Social Agraria
 Dirección General de Recursos Humanos
 Dirección General de Organización y Capacitación Administrativa
 Dirección General de Auditoría Interna
 Dirección General de Capacitación Agraria.

5.1.2.6.15.2 ATRIBUCIONES DE LA SECRETARÍA DE LA REFORMA
 AGRARIA. (153)

(153) Cfr. Art. 41 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Aplicar los preceptos agrarios del Artículo 27 Constitucional así como las leyes agrarias y sus reglamentos; conceder o ampliar en términos de ley, las dotaciones o restituciones de tierra y aguas a los núcleos de población rural; crear nuevos centros de población agrícola y dotarlos de tierras y aguas y de la zona urbana ejidal; intervenir en la titulación y el parcelamiento ejidal; hacer y tener al corriente el Registro Agrario Nacional, así como el catastro de las propiedades ejidales, comunales e inafectables; conocer de las cuestiones relativas a lmites y deslinde de tierras ejidales y comunales; hacer el reconocimiento y titulación de las tierras y aguas comunales de los pueblos; intervenir en las cuestiones relacionadas con los problemas de los núcleos de población ejidal y de bienes comunales en lo que no corresponda a otras entidades u organismos; cooperar con las autoridades competentes a la eficaz realización de los programas de conservación de tierras y aguas en los ejidos y comunidades; organizar los ejidos con objeto de lograr un mejor aprovechamiento de sus recursos agrícolas y ganaderos, con la cooperación del Banco Nacional de Crédito Rural y de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos; promover el desarrollo de la industria rural ejidal y las actividades productivas complementarias o accesorias al cultivo de la tierra; proyectar los planes generales y concretos de colonización ejidal, para realizarlos, promoviendo el mejoramiento de la población rural y, en especial, de la población ejidal excedente, escuchando la opinión de la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, y manejar los terrenos baldíos, nacionales y demasías.

5.1.2.6.16 SECRETARÍA DE TURISMO.

Esta Secretaría fue creada en 1974, al sustituir en sus funciones al desaparecido Departamento de Turismo, que había sido creado en 1958.

5.1.2.6.16.1 ESTRUCTURA ORGANICA DE LA SECRETARÍA DE TURISMO. (154)

Secretaría

Subsecretaría "A"

Subsecretaría "B"

Oficialía Mayor

Dirección General de Desarrollo

Dirección General de Administración

Dirección General de Promoción y Fomento

Dirección General de Servicios Jurídicos

Dirección General de Servicios Turísticos

Dirección General de Supervisión

Dirección General de Planeación y Recursos Turísticos

Dirección General de Información y Auxilio Turístico

Dirección General de Turismo Social

Dirección General de Prensa, Difusión y Relaciones

Dirección General de Coordinación

Dirección General de Evaluación y Control

Dirección General de Sistemas e Informática

(154) Cfr. Reglamento Interior de la Secretaría de Turismo, publicado en el Diario Oficial del 18 de marzo de 1977.

5.1.2.6.16.2 ATRIBUCIONES DE LA SECRETARIA DE TURISMO. (155)

Formular la programación de la actividad turística nacional y organizar, coordinar, vigilar y fomentar su desarrollo; promover en coordinación con las entidades federativas las zonas de desarrollo turístico nacional y formular en forma conjunta con la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas la declaratoria respectiva; participar con voz y voto en las Comisiones Consultivas de Tarifas y la Técnica Consultiva de Vías Generales de Comunicación; registrar a los prestadores de servicios turísticos y los precios de los alimentos y bebidas, en los términos señalados por las leyes; promover, conferir o intervenir en el otorgamiento de facilidades, estímulos y franquicias a los prestadores de servicios turísticos; autorizar los precios y tarifas de los servicios turísticos y los de arrendamiento al público de bienes muebles destinados al turismo, en los términos que establezcan las leyes y reglamentos, tanto de los bienes y servicios principales como de los conexos; controlar y vigilar la correcta aplicación de los precios a las tarifas autorizadas o registradas y que la prestación de los servicios turísticos se proporcionen conforme a las disposiciones legales aplicables en los términos autorizados o en la forma que se hayan contratado; estimular la formación de asociaciones, comités y patronatos de carácter público, privado o mixto, de naturaleza turística; emitir opinión ante las autoridades competentes en aquellos casos en que la inversión extranjera concorra en proyectos de desarrollo turístico o en el estableci---

(155) Cfr. Art. 42 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

miento de servicios turísticos; programar, organizar, coordinar, vigilar y ejecutar en su caso, las medidas de protección y fomento al turismo con las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos, organismos descentralizados, empresas de participación estatal, comités técnicos de fideicomisos turísticos, autoridades estatales y municipales para que, en el campo de sus respectivas funciones o atribuciones, se cumplan los planes oficiales para las zonas de desarrollo turísticos; celebrar convenios con fines de promoción y de funcionamiento de servicios turísticos, en coordinación con la Secretaría de Programación y Presupuesto, con los Gobiernos de los Estados y Municipios; gestionar la celebración de convenios con otros gobiernos, organismos internacionales y empresas extranjeras, que tengan por objeto promover y facilitar el intercambio y desarrollo turístico, con intervención de la Secretaría de Relaciones Exteriores y otras dependencias competentes, en su caso; crear, sostener, autorizar, dirigir, fomentar o promover en coordinación con la Secretaría de Educación Pública, escuelas y centros de capacitación especializados, para prestar servicios en materia turística; realizar y proporcionar, en su caso, la publicidad e información oficiales en materia de turismo y coordinar la que efectúen otras entidades del Gobierno Federal y Gobiernos de los Estados y Municipios; organizar, promover, dirigir, realizar y coordinar, en su caso, los espectáculos, congresos, excursiones, audiciones, representaciones y otros eventos tradicionales y folclóricos de carácter oficial, para atracción turística; fijar y en su caso modificar las categorías de los prestadores de servicios turísticos; autorizar los reglamentos interiores de los estableci-

mientos de hospedaje, y llevar la estadística en materia de turismo, de acuerdo con las disposiciones que establezca la Secretaría de Programación y Presupuesto.

5.1.3 LOS DEPARTAMENTOS ADMINISTRATIVOS.

La denominación de departamento administrativo se aplica a dos tipos diferentes de órganos de la administración centralizada. El departamento administrativo de menor rango es aquel que está encuadrado en una subdirección que a su vez depende de una dirección general de secretaría de Estado, o en ocasiones depende directamente de la dirección general o de la oficialía mayor o subsecretaría de una secretaría de Estado. Estos departamentos administrativos se encargan de atender en el ámbito interno de las direcciones generales, y en su caso, de las oficialías mayores y subsecretarías el suministro de administración y control de los recursos humanos, financieros y materiales que requieren tales dependencias.

Pero obviamente lo que nos interesa es el órgano superior denominado departamento administrativo que contempla la Constitución General de la República en sus artículos 92 y 93 y la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en la fracción II de su artículo 2o.

Estos departamentos administrativos aparecieron por primera vez en nuestro sistema de gobierno, en la Constitución de 1917 y con posterioridad fueron denominados departamentos de Estado, por la ya abrogada Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, al contemplar los Constituyentes del 17 la necesidad de ampliar la participación del Estado en la actividad socio-económica, pensaron en la institución del departamento adminis

trativo para confiarle la administración de un servicio público de carácter técnico que nada tuviera que ver con la política; es decir que el departamento administrativo constituye un antecedente del organismo descentralizado en México.

Sin embargo, en la práctica los departamentos administrativos han sido unos órganos preliminares a la creación de secretarías de Estado, dado que muchos de ellos se han convertido en dependencias de esa naturaleza, como el Departamento de Marina, el Departamento del Trabajo, el Departamento Agrario, el Departamento de Turismo, que dieron lugar a la creación de la Secretaría de Marina, de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, de la Secretaría de la Reforma Agraria y de la Secretaría de Turismo, respectivamente.

Cada departamento tiene como titular a un jefe, el que para el despacho de los asuntos de su competencia es auxiliado por secretarios generales, oficial mayor, directores, subdirectores, y jefes y subjefes de oficina, sección y mesa.

Conforme al artículo 26 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal existen en la actualidad los Departamentos de Pesca y del Distrito Federal.

5.1.3.1 DEPARTAMENTO DE PESCA.

Anteriormente sus funciones estaban atribuidas a la Subsecretaría de Pesca de la desaparecida Secretaría de Industria y Comercio y a la Secretaría de Marina.

5.1.3.1.1 ESTRUCTURA ORGANICA DEL DEPARTAMENTO DE
PESCA. (156)

Jefatura del Departamento

Secretaría General de Promoción Pesquera

Secretaría General de Recursos Pesqueros

Oficialía Mayor

Dirección General de Acuicultura

Dirección General de Administración

Dirección General de Asuntos Financieros

Dirección General de Asuntos Jurídicos

Dirección General de Asuntos Pesqueros Internacionales

Dirección General de Contraloría

Dirección General de Coordinación Pesquera

Dirección General de Difusión y Relaciones Públicas

Dirección General de Fomento Pesquero

Dirección General de Infraestructura Pesquera

Dirección General de Difusión y Relaciones Públicas

Dirección General de Fomento Pesquero

Dirección General de Informática y Estadística

Dirección General de Infraestructura Pesquera

Dirección General de Organización y Capacitación Pesquera

Dirección General de Organización y Programación

Dirección General de Regiones Pesqueras

(156) Cfr. Reglamento Interior del Departamento de Pesca, publicado en el Diario Oficial del 26 de mayo de 1977.

Dirección General de Tecnología Pesquera

Dirección General del Instituto Nacional de Pesca

5.1.3.1.2 ATRIBUCIONES DEL DEPARTAMENTO DE PESCA. (157)

Formular y conducir la política pesquera del país; conservar y fomentar el desarrollo de la flora y fauna marítimas, fluviales y lacustres; así como planear, fomentar y asesorar la explotación y producción pesquera en todos sus aspectos; otorgar contratos, concesiones y permisos para la explotación de la flora y fauna acuáticas; fijar las épocas y zonas de veda de las especies acuáticas y establecer viveros, criaderos y reservas, así como organizar y fomentar la investigación sobre la flora y fauna marítimas, fluviales y lacustres y difundir los métodos y procedimientos técnicos destinados a obtener mejor rendimiento de la piscicultura; realizar actividades de acuicultura; intervenir en la formación y organización de la flota pesquera y coordinar la construcción de embarcaciones pesqueras; fomentar la organización de las sociedades cooperativas de producción pesquera y las sociedades, asociaciones y uniones de pescadores; promover la industrialización de los productos pesqueros y el establecimiento de empacadores y frigoríficos, y coadyuvar con la Secretaría de Comercio en el fomento al consumo de productos pesqueros.

5.1.3.2 DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL.

El Distrito Federal nace en 1824, pero subsisten los municipios dentro de su jurisdicción, hasta el año de 1928, en que se reformó la Constitución para encomendar el gobierno del Distrito Federal al Presidente de la -

(157) Cfr. Art. 43 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

República, quien lo ejercerá a través del órgano o de los órganos que señale la ley correspondiente. El Departamento del Distrito Federal se creó mediante la Ley Orgánica respectiva, de diciembre de 1928.

5. 1. 3. 2. 1 ESTRUCTURA ORGANICA DEL DEPARTAMENTO DEL
DISTRITO FEDERAL. (158)

Presidente de la República

Jefe del Departamento

Secretaría General de Gobierno "A"

Secretaría General de Gobierno "B"

Secretaría General de Obras y Servicios

Oficialía Mayor

Contraloría General

Tesorería

Dirección General de Acción Social y Cultural

Dirección General de Construcción y Operación Hidráulica

Dirección General de Información, Análisis, Estadísticas, Programación y Estudios Administrativos

Dirección General Jurídica y de Gobierno

Dirección General de Obras Públicas

Dirección General de Planificación

Dirección General de Policía y Tránsito

Dirección General de Promoción Deportiva

Dirección General de Protección Social y Servicio Voluntario

(158) Cfr. Art. 44 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y Art. 17 de la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal.

Dirección General de Reclusorios y Centros de Rehabilitación Social

Dirección General del Registro Público de la Propiedad

Dirección General de Relaciones Públicas

Dirección General de Servicios Administrativos

Dirección General de Servicios Médicos

Dirección General de Trabajo y Previsión Social

Dirección General de Turismo

Organos Administrativos Desconcentrados

5.1.3.2.2 PRINCIPALES ATRIBUCIONES DEL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL. (159)

Atender lo relacionado con el gobierno de dicha entidad en los términos de su Ley Orgánica.

EN MATERIA DE GOBIERNO:

Administrar los bienes de dominio público y los de dominio privado del Departamento del Distrito Federal; formar los padrones de los habitantes, así como los de alistamiento de la Guardia Nacional en el Distrito Federal; prevenir y evitar la prostitución y la drogadicción y dictar las medidas tendientes a mantener la seguridad y el orden público, para prevenir la comisión de delitos y proteger a las personas, sus propiedades y derechos; cuidar de la observancia de las disposiciones legales y reglamentarias de policía en el Distrito Federal; hacer cumplir las leyes y reglamentos referentes a tránsito de vehículos y peatones en la vía pública, y estacionamientos públicos para vehículos de toda clase; fijar las normas generales -

(159) Cfr. Art. 44 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y Art. 17 de la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal.

conforme a las cuales serán administrados los reclusorios y centros de readaptación social tanto para procesados o sentenciados como para infractores de reglamentos administrativos; y tramitar los indultos que concede el titular del Ejecutivo Federal cuando se trate de delitos del orden común; autorizar la expedición, revalidación o cancelación de las licencias y los permisos, y autorizar cuando proceda el traspaso o traslado de los establecimientos sujetos a los reglamentos gubernativos; establecer los horarios del comercio; autorizar los precios para el acceso a diversiones y espectáculos públicos y dictar las medidas necesarias para vigilar el funcionamiento de los mismos, así como la observancia de los horarios y precios autorizados y en general el cumplimiento de los reglamentos gubernativos, y llevar y mantener actualizado el padrón de establecimientos, giros y servicios relacionados con las atribuciones del Departamento.

EN MATERIA JURIDICA Y ADMINISTRATIVA:

Certificar, en los términos de las leyes y reglamentos respectivos, documentos expedidos por los funcionarios del Departamento del Distrito Federal, en el desempeño de sus funciones y expedir copias certificadas de los que obren en los archivos de las distintas dependencias del propio Departamento; vigilar y supervisar que en la celebración y ejecución de contratos y convenios en los que sea parte el Departamento del Distrito Federal, queden debidamente garantizados los intereses de éste y vigilar asimismo que las operaciones de ventas de bienes muebles e inmuebles que lleva a cabo el Departamento, se ajusten a lo establecido por las disposiciones legales, así como intervenir en la constitución y, en su caso, en la

cancelación de las garantías que aseguren el exacto cumplimiento de dichos contratos y convenios; vigilar que se preste asesoría jurídica gratuita en materia civil, penal, administrativa y del trabajo, tendiente a favorecer a los habitantes del Distrito Federal; observar las normas sobre filiación para identificar a los habitantes del Distrito Federal y ordenar que se expidan certificados de residencia a personas que tengan su domicilio dentro de los límites del Distrito Federal; fomentar la constitución del patrimonio familiar, y determinar los casos en que sea de utilidad pública la expropiación de bienes o la ocupación total o parcial de bienes de propiedad privada, y proponer al Ejecutivo la expedición del correspondiente decreto de expropiación u ocupación, en los términos del artículo 27, fracción VI, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y de la Ley de Expropiación.

EN MATERIA DE HACIENDA:

Establecer los servicios de apoyo administrativo en materia de planeación, programación, presupuesto, informática y estadística, recursos humanos, materiales y contables, fiscales, archivos y los demás que sean necesarios; controlar y vigilar el ejercicio del Presupuesto de Egresos del Departamento del Distrito Federal, y evaluar el gasto público del propio Departamento; participar con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en la formulación del programa financiero y en el control de la deuda pública del Departamento del Distrito Federal; y previa autorización de dicha Secretaría, intervenir en la gestión y contratación de toda clase de créditos y financiamiento para el propio Departamento, todo ello en los términos de la Ley Ge

neral de Deudá Pública; prever y efectuar, en los términos de la Ley General de Deuda Pública, los pagos correspondientes a la deuda pública del Departamento del Distrito Federal de conformidad al Presupuesto de Egresos aprobado; llevar la contabilidad del Departamento del Distrito Federal, el control de presupuesto y costos por programas y hacer la glosa preventiva de los ingresos y egresos y elaborar la cuenta pública anual que debe presentarse a la Cámara de Diputados, todo ello con la intervención que les concedan las leyes a las Secretarías de Programación y Presupuesto y Hacienda y Crédito Público; proyectar y calcular los ingresos anuales del Departamento del Distrito Federal, con la intervención de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en lo referente a la política de ingresos y su estimación: formular los proyectos de leyes y disposiciones fiscales y la Ley de Ingresos del Departamento del Distrito Federal, con la intervención de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en lo relativo a que los sistemas impositivos del Departamento sean congruentes con los del Gobierno Federal. Asimismo interpretar dichas leyes en el orden administrativo, en los casos dudosos que se sometan a su consideración; llevar y mantener actualizado el padrón fiscal; recaudar, custodiar y administrar los impuestos, derechos, productos, aprovechamientos, participaciones y otros arbitrios, señalados en la Ley de Ingresos y en las demás leyes y disposiciones fiscales de la Hacienda Pública del Departamento del Distrito Federal, así como aplicar los mencionados ordenamientos. En estas materias la Secretaría de Hacienda y Crédito Público participará en relación con las facultades que se le señalan en la fracción XII de este artículo; ordenar y practicar visitas domiciliarias de Inspección

ción y verificaciones para comprobar el cumplimiento de las obligaciones establecidas en las leyes y demás disposiciones fiscales de la Hacienda Pública del Departamento del Distrito Federal; recaudar los impuestos, derechos, productos y aprovechamientos de carácter federal, con fundamento en las leyes y en los acuerdos respectivos; imponer sanciones por infracciones a las leyes fiscales de la Hacienda Pública del Departamento del Distrito Federal, así como recibir y resolver las solicitudes de reconsideración, y condonación en su caso, de las multas fiscales, y ejercer la facultad económica coercitiva para hacer efectivos los créditos fiscales a favor del Departamento del Distrito Federal.

EN MATERIA DE OBRAS Y SERVICIOS:

Fijar la política y sistemas técnicos a que deba sujetarse la planeación urbana, con la intervención que le concedan las leyes a la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas; elaborar los estudios y proyectos de sistemas de agua potable y alcantarillado y en su caso realizarlos; controlar y vigilar los pozos profundos y los manantiales, así como sancionar las conexiones irregulares a las redes de distribución de agua potable y alcantarillado; dictar las políticas generales sobre la construcción y conservación de las obras públicas, así como las relativas a los programas de remodelación urbana en el Distrito Federal; establecer las políticas del Departamento del Distrito Federal en materia de planificación cuidando de la aplicación de la Ley del Desarrollo Urbano del propio Distrito Federal y sus Reglamentos, intentando las acciones judiciales o administrativas procedentes en caso de ocupación ilegal de predios; promover la regeneración de las

colonias populares; elaborar y ejecutar programas de habitación y de fraccionamientos de acuerdo a su presupuesto o en colaboración con las instituciones del sector público y privado y la regularización y rehabilitación de las colonias y zonas urbanas; llevar y mantener actualizado el Registro del Plan Director conforme a lo dispuesto por la Ley de Desarrollo Urbano del propio Distrito Federal; señalar las normas para atender y vigilar la debida prestación de los servicios públicos; reglamentar el establecimiento de fábricas y comercio, y en general el ejercicio de cualquier actividad, en términos de que no se produzcan ruidos que causen molestias a los moradores en zonas destinadas a habitación; autorizar la expedición de licencias para ejecutar obras de construcción, ampliación, modificación, conservación y mejoramiento de inmuebles, así como respecto de industrias, talleres y bodegas, números oficiales, alineamientos, construcciones y anuncios en los términos de las leyes, reglamentos o disposiciones administrativas; de terminar la actividad que deba considerarse de servicio público, y fijar y ejecutar las políticas del Departamento del Distrito Federal en materia de prestación de servicios públicos.

EN MATERIA SOCIAL Y ECONOMICA.

Promover y fomentar las actividades cívicas, sociales, culturales y recreativas en las zonas urbanas, suburbanas y rurales, así como el desarrollo y conservación de las artes y artesanías de los habitantes del Distrito Federal; fijar las políticas para fomentar y organizar el deporte en el Distrito Federal; dictar las políticas tendientes a propiciar la ocupación y reducir el desempleo y el sub-empleo en el Distrito Federal; fomentar la inte--

gración de grupos de servicio social voluntario y vigilar la protección social para los habitantes del Distrito Federal; establecer las relaciones públicas para informar y orientar a los habitantes del Distrito Federal sobre las actividades que realicen y los servicios que proporcione el Departamento del Distrito Federal; cuidar de la prestación de los servicios médicos y quirúrgicos en los establecimientos o servicios sostenidos por el Departamento del Distrito Federal; fijar las políticas generales, en coordinación con la Secretaría de Turismo de la actividad turística en el Distrito Federal, y promover la integración de los órganos de colaboración ciudadana en los términos de la Ley Orgánica, de los Reglamentos y de las disposiciones aplicables.

5.1.4 LOS OTROS ORGANOS DE LA ADMINISTRACION CENTRALIZADA.

Los órganos y dependencias desconcentradas los trataremos en el capítulo segundo al estudiar la desconcentración administrativa; el análisis de la Procuraduría General de la República, de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal y de las Comisiones Intersecretariales sería de poca trascendencia para los fines de este ensayo, por cuya razón lo omito.

5.2 LA ADMINISTRACION PUBLICA PARAESTATAL.

El artículo 3o. de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal establece que "El Poder Ejecutivo de la Unión se auxiliará en los términos de las disposiciones legales correspondientes, de las siguientes entidades de la administración pública paraestatal:

- I Organismos Descentralizados;
- II Empresas de Participación Estatal, Instituciones Nacionales de Crédito, Organizaciones Auxiliares Nacionales de Crédito e Instituciones Nacionales de Seguros y de Fianzas, y
- III Fideicomisos".

5.2.1 LOS ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS.

De acuerdo con la teoría española, los Organismos Descentralizados integran la administración pública institucional, se han creado al amparo de la teoría de la descentralización administrativa, constituyen el tema central de este trabajo y los estudiaremos en el Capítulo VII.

5.2.2 LAS EMPRESAS DE PARTICIPACION ESTATAL.

Estas Empresas forman parte de la administración pública paraestatal de México, cuando la participación estatal es mayoritaria, lo que acontece, según el artículo 46 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, cuando el Gobierno Federal, el del Distrito Federal, uno o más Organismos Descentralizados u otras Empresas de Participación Estatal, una o más Instituciones Nacionales de Crédito u Organizaciones Auxiliares Nacionales de Crédito, una o varias Instituciones Nacionales de Seguros o de Fianzas, o uno o más Fideicomisos Públicos, aporten en suma o sean propietarios de un mínimo del 50% del capital social, o bien que emitan acciones especiales reservadas para suscripción del Gobierno Federal, o que éste tenga la facultad de designar a la mayoría de los miembros del Consejo de Administración u Organismo de Gobierno, al presidente, al director, al gerente, o esté facultado para vetar los acuerdos de la Asamblea General de

Accionistas, Consejo de Administración u Organismo de Gobierno equivalente.

La ley establece que "las relaciones de las Empresas de Participación Estatal Minoritaria con la administración pública federal serán las que détermine la ley" (160), de donde se infiere que estas Empresas no forman parte de la administración pública paraestatal ni de la federal en general; se consideran Empresas de Participación Estatal Minoritaria aquellas en las que la participación estatal sea inferior al 50% y superior al 25% del capital social, lo que faculta al Gobierno Federal a designar al Comisario de la Empresa.

Las Empresas de Participación Estatal, a diferencia de los Organismos Descentralizados, se constituyen bajo la estructura del Derecho Privado o sea en la forma de sociedades mercantiles, de sociedades cooperativas o de sociedades o asociaciones civiles.

5.2.3 LAS INSTITUCIONES NACIONALES DE CREDITO.

En rigor tanto las Instituciones Nacionales de Crédito como las Organizaciones Auxiliares Nacionales de Crédito e Instituciones Nacionales de Seguros y Fianzas, son Empresas de Participación Estatal Mayoritarias, sin embargo la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal se refiere a ellas específicamente, dadas sus peculiares características. La Nueva Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares, en los párrafos tercero y cuarto de su artículo 1o., precisa lo que entiende por Instituciones u Organizaciones Auxiliares Nacionales de Crédito, al señalar que

(160) Cfr. Párrafo tercero del artículo 48 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

son las constituidas con participación del Gobierno Federal sobre de las cuales éste se reserva el derecho de nombrar la mayoría del Consejo de Administración o de la Junta Directiva, o de aprobar o vetar los acuerdos que la Asamblea o el Consejo adopten; y en cuanto a su creación y funcionamiento establece que exclusivamente compete a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público todo lo concerniente a la creación y funcionamiento de las Instituciones Nacionales de Crédito (161), y por extensión yo agregaría que a todas las Organizaciones Auxiliares Nacionales de Crédito; en situación similar se encuentran las Instituciones Nacionales de Seguros y de Fianzas.

5.2.4 LOS FIDEICOMISOS.

La Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito nos dice que el Fideicomiso es "una figura jurídica en virtud de la cual una persona, llamada fideicomitente, destina ciertos bienes a un fin lícito determinado, encomendando la realización de ese propósito a una Institución Fiduciaria". (162)

Los Fideicomisos que como entidades de la administración pública paraestatal, auxilian al Poder Ejecutivo Federal son los que se establecen por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público como único fideicomitente de la administración pública centralizada, así como los que se constituyen con recursos de las entidades de la administración pública paraestatal detallada en el artículo 3o. de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. (163)

(161) Cfr. Rodríguez Rodríguez, Joaquín. - Curso de Derecho Mercantil. - Imprenta "Sistemas y Servicios Técnicos", S.A. Monterrey, N.L. Tomo II, Pág. 565.

(162) Artículo 346 de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito.

(163) Cfr. Art. 49 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Obviamente no se pueden constituir fideicomisos con efectos traslativos de dominio, sobre bienes del dominio público de la Federación, puesto que son inalienables y este tipo de fideicomiso entraña la traslación de la propiedad o del derecho del Estado sobre dichos bienes. (164)

(164) Cfr. Krieguer Vázquez, Emilio. - Manual del Fideicomiso Mexicano. Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S. A. México, D. F. - 1976. Pág. 81.

60781

RECEIVED
MAY 11 1964
U.S. AIR FORCE

CAPITULO VI

CAPITULO VI

EL ESTADO EMPRESARIO

6.1. Formas de actividad empresarial estatal. - 6.1.1 Empresa centralizada. - 6.1.2 Empresa descentralizada. - 6.1.3 Empresa desconcentrada. - 6.1.4 Empresa de participación estatal. - 6.1.5 Empresa bancaria. - 6.1.6 Empresa auxiliar de crédito. - 6.1.7 Empresa de seguros. - 6.1.8 Empresa de fianzas. - 6.1.9 Empresa en fideicomiso. - 6.2 Elementos de la empresa. - 6.3 La descentralización. - 6.3.1 Clasificación de la descentralización. - 6.3.2 La descentralización administrativa. - 6.3.3 Clasificaciones de la descentralización administrativa. - 6.3.4 Descentralización por servicio. - 6.4 La desconcentración. - 6.4.1 Características de la desconcentración. - 6.4.2 Diferencias entre descentralización y desconcentración. - 6.4.3 Clasificación de la desconcentración. - 6.4.4 Ventajas de la desconcentración. - 6.5 Sociedades de Estado. - 6.6 El fideicomiso público. - 6.6.1 El fideicomitente. - 6.6.2 El fiduciario. - 6.6.3 El fin del fideicomiso. - 6.6.4 El fideicomisario. - 6.6.5 Los bienes fideicomitados. - 6.6.6 La forma de constitución. - 6.7 La sectorización. - 6.7.1 Sector correspondiente a la Secretaría de Gobernación. - 6.7.2 Sector correspondiente a la Secretaría de Relaciones Exteriores. - 6.7.3 Sector correspondiente a la Secretaría de la Defensa Nacional. - 6.7.4 Sector correspondiente a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. - 6.7.5 Sector correspondiente a la Secretaría de Programación y Presupuesto. - 6.7.6 Sector correspondiente a la Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial. - 6.7.7 Sector correspondiente a la Secretaría de Comercio. - 6.7.8 Sector correspondiente a la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos. - 6.7.9 Sector correspondiente a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes. - 6.7.10 Sector correspondiente a la Secretaría de Asentamientos Humanos y

Obras Públicas. - 6.7.11 Sector correspondiente a la Secretaría de Educación Pública. - 6.7.12 Sector correspondiente a la Secretaría de Salubridad y Asistencia. - 6.7.13 Sector correspondiente a la Secretaría del Trabajo y Previsión Social. - 6.7.14 Sector correspondiente a la Secretaría de la Reforma Agraria. - 6.7.15 Sector correspondiente a la Secretaría de Turismo. - 6.7.16 Sector correspondiente al Departamento de Pesca. - 6.7.17 Sector correspondiente al Departamento del Distrito Federal. - 6.7.18 Atribuciones de los coordinadores sectoriales. - 6.8 Causas de la actividad empresarial del Estado.

CAPITULO VI

EL ESTADO EMPRESARIO

A juicio del doctor Jorge Barrera Graf, la Empresa "es la célula motor y director de la economía de nuestros días, no sólo del tipo capitalista en que viven los países más desarrollados, sino también de las economías comunistas y colectivistas e inclusive las de los países en proceso de desarrollo..." (165) y define el maestro de la UNAM a la Empresa como "la organización de una actividad económica que se dirige a la producción o al intercambio de bienes o de servicios para el mercado". (166)

El tratadista Luis Muñoz afirma que, en sentido económico, la Empresa se puede definir "como el conjunto de personas, bienes y actividades encomendadas a la consecución de los fines que el comerciante percibe". (167)

Por mi parte considero que la Empresa es un sistema económico que actúa dentro de un marco jurídico para la producción, distribución y suministro de bienes y servicios destinados a satisfacer necesidades sociales.

Ya hemos visto, que el Estado ha incrementado sus funciones y atribuciones y por consecuencia su intervención en todos los órdenes de la acti

(165) Barrera Graf, Jorge. - El Derecho Mercantil en la América. - Instituto de Derecho Comparado. UNAM. México. 1963.

(166) Barrera Graf, Jorge. - Tratado de Derecho Mercantil. - Editorial Porrúa, S.A. México, D.F. 1977. Tomo I, Pág. 174.

(167) Muñoz, Luis. - Derecho Mercantil. - Librería Herrero. - México, D.F. 1952. Tomo I. Pág. 282.

vidad social, independientemente del régimen político o sistema económico de cada caso en particular. Para realizar esa creciente intervención, el Estado se ha convertido en empresario, encargado de la producción, distribución y suministro de bienes y servicios, lo que ha hecho bien sea directamente por medio de sus órganos centrales, de órganos desconcentrados, o a través de instituciones públicas o de empresas de su propiedad creadas en los moldes del Derecho Privado, o asociado con los particulares en empresas mixtas constituidas también en los moldes del Derecho Privado o, por último, a través de la figura jurídica del Fideicomiso.

6.1 FORMAS DE ACTIVIDAD EMPRESARIAL ESTATAL.

Pasemos a ver ahora las distintas formas en que el Estado puede desarrollar su actividad empresarial.

6.1.1 EMPRESA CENTRALIZADA.

La actividad empresarial del Estado, en forma directa, a través de sus órganos de administración central, la encontramos en México desde hace muchos años en la prestación de los servicios públicos del correo y del telégrafo, servicios públicos que actualmente atiende un órgano central de la administración pública federal como lo es la Secretaría de Comunicaciones y Transportes.

6.1.2 EMPRESA DESCENTRALIZADA.

Actividad empresarial del Estado Mexicano, a través de instituciones públicas la encontramos en los múltiples casos de los organismos descentralizados, tales como Petróleos Mexicanos, Comisión Federal de Electricidad, Instituto Mexicano del Seguro Social, Ferrocarriles Nacionales de

México, Compañía Nacional de Subsistencias Populares, Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, Caminos y Puentes Federales de Ingresos y Servicios Conexos, Sistema de Transporte Colectivo, Aeropuertos y Servicios Auxiliares, Lotería Nacional para la Asistencia Pública, Instituto Mexicano del Café, etc.

6.1.3 EMPRESA DESCONCENTRADA.

El Estado Mexicano también utiliza al órgano desconcentrado para su actividad empresarial, podemos citar como ejemplos a "Servicios para la Navegación en el Espacio Aéreo Mexicano", órgano desconcentrado dependiente de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes; a "Servicio de Transbordadores", dependiente también de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes; los "Almacenes para los Trabajadores del Departamento del Distrito Federal", y el "Servicio Público de Boletaje Electrónico", órganos desconcentrados del Departamento del Distrito Federal.

6.1.4 EMPRESA DE PARTICIPACION ESTATAL.

Casos de actividad indirecta empresarial en que el Estado utiliza los moldes del Derecho Privado los encontramos en Teléfonos de México, S.A., Fertilizantes Mexicanos, S.A., Altos Hornos de México, S.A., Disen Nacional, S.A., Productos Pesqueros Mexicanos, S.A. de C.V., etc.

6.1.5 EMPRESA BANCARIA.

Ejemplos de actividad empresarial estatal por medio de Instituciones Nacionales de Crédito, son el Banco de México, S.A., Nacional Financiera, S.A., el Banco Nacional de Comercio Exterior, S.A., el Banco Nacional de Crédito Rural, S.A., el Banco Nacional de Fomento Cooperativo,

S. A. de C. V., el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S. A., el Banco Nacional Urbano, S. A., el Banco del Pequeño Comercio del Distrito Federal, S. A., el Banco del Ejército y de la Armada, S. A., etc.

6.1.6 EMPRESA AUXILIAR DE CREDITO.

Organización Auxiliar Nacional de Crédito es Almacenes Nacionales de Depósito, S. A., que constituye otra modalidad que utiliza el Estado para su actividad empresarial.

6.1.7 EMPRESA DE SEGUROS.

Instituciones Nacionales de Seguros a través de las cuales el Estado realiza funciones de empresario, son la Aseguradora Hidalgo, la Aseguradora Mexicana y la Aseguradora Nacional Agrícola y Ganadera, S. A.

6.1.8 EMPRESA DE FIANZAS.

El Estado Mexicano también actúa como Empresa a través de las Instituciones Nacionales de Fianzas, como es el caso de la Afianzadora Mexicana, S. A.

6.1.9 EMPRESA EN FIDEICOMISO.

Por último, en ocasiones, el Estado canaliza su quehacer empresarial a través de la figura jurídica del Fideicomiso, como en el caso del Fideicomiso de Bahía de Banderas, Nay., el Fideicomiso "Cumbres de Llano Largo", etc.

6.2 ELEMENTOS DE LA EMPRESA.

La Empresa es un sistema y por tanto un conjunto de elementos interrelacionados e interdependientes entre sí. Los elementos del sistema Empresa están representados por los recursos humanos, los recursos financie

ros y los recursos materiales, es decir, como señala Barrera Graf, trabajo, capital y medios materiales (168); tales recursos los recibe el sistema en forma de insumos, y los procesa para emitirlos en forma de productos que pueden ser bienes o servicios. El empresario -que forma parte de los recursos humanos- se encarga de coordinar el proceso de conversión de los insumos a productos.

Desde el punto de vista del sujeto empresarial las Empresas se dividen en públicas, privadas y mixtas, según que el empresario sea el Estado, un particular o el Estado asociado con particulares.

Otto Mayer, en su Derecho Administrativo Alemán, define a la Empresa pública como un conjunto de medios materiales, o personales que en manos de un sujeto de administración pública están destinados a servir, de manera permanente a un interés público determinado.

Al tema de este trabajo concierne el estudio de la Empresa pública, cuyas distintas formas hemos esbozado en párrafos anteriores. Ya hemos visto el principio de la centralización, en el que descansa la actividad directa del Estado empresario, a través de los órganos de su administración central, pasemos a estudiar ahora los otros principios en los que descansan las demás formas de la actividad empresarial del Estado, como son el de la descentralización, el de la desconcentración, el de la sociedad de Estado y el del fideicomiso público.

6.3 LA DESCENTRALIZACION.

La doctrina moderna de la organización administrativa acentúa, se-

gún Fiorini (169) la delegación administrativa, y la descentralización aparece como una de sus formas.

La descentralización de funciones, sostienen diversos autores, puede efectuarse en el aspecto político, en el legislativo, en el administrativo y en el burocrático o jerárquico.

6.3.1 CLASIFICACION DE LA DESCENTRALIZACION.

Mauricio Hauriou, en sus Principios Elementales de Derecho Administrativo, clasifica la descentralización en tres tipos diferentes:

Descentralización política o federalismo.

Descentralización administrativa o por administraciones locales.

Descentralización por establecimientos públicos o por administraciones especiales.

El ejemplo típico de la descentralización política lo constituye indudablemente el Estado federal, dentro del cual el Estado miembro se confiere su propia Constitución, legisla para sí en las materias no reservadas a la federación, realiza su administración e imparte su justicia.

Un caso de descentralización legislativa lo encontramos contenido en la Constitución italiana de 1947, la que, dentro de un contexto jurídico-político de Estado unitario, insertó una fuerte tendencia de descentralización legislativa, al conferir, al Consejo Regional de los organismos autónomos llamados Regiones, una función legislativa y reglamentaria en determinadas materias, dentro de las respectivas Regiones.

(169) Cfr. Bartolomé A. Fiorini: Manual de Derecho Administrativo. - La Ley. Sociedad Anónima Editora e Impresora. - Buenos Aires. 1968.

La descentralización de las funciones atribuidas al Ejecutivo se denomina descentralización administrativa, a la que el español Boquera Oliver (170) define como la transferencia de competencias administrativas es tatales a otras administraciones públicas.

La descentralización burocrática o jerárquica ha sido llamada por la doctrina francesa, desconcentración, que constituye una descentralización mínima consistente básicamente, en conferir a un órgano jerárquicamente subordinado, poderes de decisión o de administración que ejercerá por propia competencia, pero supervisado y controlado por el jerárquico superior que le confirió el poder.

Las clasificaciones antes señaladas de la descentralización, tienen algunas características comunes, así como graduaciones y matices difíciles de distinguir, por lo que Sayagués Laso sostiene que existe una amplia gama entre las soluciones de mínima descentralización administrativa y las de máxima descentralización, en las que se pasa insensiblemente de unas a otras, por lo que a veces es difícil distinguir el aumento del grado de descentralización. (171)

Walline (172) dice que: Descentralizar es retirar parte de los poderes de la autoridad central para transferir a una autoridad de competencia menos general: sea de competencia territorial menos grande, sea de -

(170) Cfr. Boquera Oliver, José Marfa. - Derecho Administrativo. - Instituto Administrativo Local. Madrid. 1972.

(171) Cfr. Sayagués Laso, Enrique. - Tratado de Derecho Administrativo. - Talleres Gráficos Barreiro y Ramos, S. A. - Montevideo. 1963. Tomo I, Pág. 205.

(172). Cfr. Walline, Marcel. - Droit Administratif. - Editions Sirey. París. 1963.

competencia especializada por su objeto. Aclara que no toda transferencia de autoridad del poder central en favor de una autoridad local o especializada tiene que ser verdadera descentralización, porque muchas veces se trata sólo de una desconcentración, ya que la descentralización supone la independencia respecto del poder central, del agente u órgano descentralizado, entre los cuales no existe una relación jerárquica.

6.3.2 LA DESCENTRALIZACION ADMINISTRATIVA.

Duguit señala que mientras sólo se pidió al Estado impartir justicia, garantizar la paz y tranquilidad interior y asegurar la defensa en el exterior, no se requirió la descentralización, pero que al variar el concepto de Estado, se ha requerido de éste una mayor intervención en el desempeño de funciones en la generalidad de la actividad humana, lo que ha originado una tendencia descentralizadora en la actividad administrativa, habida cuenta de que el Estado no puede realizar, por medio de sus agentes directos, todas las actividades que la comunidad espera de él.

Refiriéndose a la descentralización administrativa, Fraga dice que consiste en confiar algunas actividades administrativas a órganos que guardan con la administración central una relación que no es la de jerarquía.

Serra Rojas afirma que es la técnica de organización de un ente público que integra una personalidad jurídica 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.

Buttgenbach dice que la descentralización administrativa es una forma de organización de los servicios públicos que consiste en dotarlos de autonomía orgánica respecto del poder central.

En mi concepto, administrativamente, consiste la descentralización en trasladar algunas competencias y funciones administrativas del Estado a otras personas jurídicas. La descentralización administrativa no confiere independencia al órgano descentralizado, sino únicamente atenúa la jerarquía administrativa, manteniendo el poder central sus facultades de control y vigilancia.

La descentralización administrativa, creemos, constituye una tendencia organizativa de la administración pública consistente en conferir personalidad jurídica propia a los órganos descentralizados y otorgarles autonomía orgánica relativa respecto del poder central. Así pues la descentralización administrativa supone la existencia de varias personas jurídicas dentro de la administración pública, que son el poder central y los órganos descentralizados, y supone, asimismo, la facultad de tales órganos para administrarse con relativa independencia.

6.3.3 CLASIFICACIONES DE LA DESCENTRALIZACION ADMINISTRATIVA.

León Duguit clasifica la descentralización administrativa, en cuatro ramas: La descentralización regional, la patrimonial, la funcionalista y la concesión:

a) La descentralización regional, conforme a la cual los funcionarios del servicio tienen fuertes enlaces locales.

b) La descentralización patrimonial, que requiere afectar un patri

monio autónomo a un servicio público específico.

c) La descentralización funcionalista, que exige conferir una amplia función directiva a los funcionarios técnicos del servicio.

d) La concesión, que implica transferir a un particular la operación de un servicio público, explotándolo bajo la supervisión del Estado.

H. Berthelemy, en su Tratado Elemental de Derecho Administrativo, reconoce la descentralización regional y la descentralización por servicio, refiriéndose a la descentralización por región, expresa que ha sido muy útil, dentro de los sistemas políticos centrales, para aumentar la libertad, puesto que gracias a ella los moradores de los departamentos y comunidades adquieren mayor libertad, dado que ellos mismos, a través de la decisión mayoritaria, nombran a sus administradores.

El maestro Fraga funde la descentralización patrimonial y la funcionalista en la de por servicio y nos da la siguiente clasificación:

- a) Descentralización por región
- b) Descentralización por servicio
- c) Descentralización por colaboración

La descentralización por región, según Fraga, consiste en el establecimiento de una organización administrativa destinada a manejar los intereses colectivos que correspondan a la población radicada en una determinada circunscripción territorial. Según este autor, este tipo de descentralización significa la posibilidad de una gestión más de los servicios públicos, y, por lo mismo, una realización más adecuada de las atribuciones que al Estado correspondan.

El maestro Serra Rojas, al igual que Buttgenbach, sólo admite dos formas de descentralización administrativa: La territorial o regional y la descentralización por servicio.

La descentralización territorial consiste, para Buttgenbach, en confiar a las autoridades públicas regionales o locales, autónomas respecto del poder central, la administración de un conjunto de intereses regionales o locales, reconociéndoles el derecho de crear a ese respecto, los servicios que juzguen necesarios.

La descentralización por región -sostiene el maestro Serra, siguiendo al italiano Mario Agostini- es una forma administrativa que integra una entidad autónoma -hasta cierto límite-, bajo un régimen jurídico especial que emplea los elementos siguientes:

- a) Un núcleo de población agrupado en familias.
- b) Una porción determinada del territorio nacional.
- c) Determinadas necesidades colectivas -ciudadanas o municipales- relacionadas principalmente con el gobierno de la ciudad y del territorio que comprende, con exclusión de los servicios federales y de la entidad federativa.

Según Grisel, la descentralización territorial estriba en el otorgamiento de competencias, propias del poder público, a las colectividades públicas que ejercen su actividad en una parte del territorio hasta Estado, bajo la vigilancia del mismo.

6.3.4 DESCENTRALIZACION POR SERVICIO.

André Grisel piensa que la descentralización por servicio es el otorgamiento

gamiento de competencias a los órganos estatales que disponen de una cierta autonomía bajo la vigilancia del Estado, sin que su actividad se limite a una parte del territorio del Estado; esos órganos son los servicios descentralizados.

Serra Rojas señala que la descentralización por servicio es una forma de organización administrativa mediante la cual el poder legislativo crea el régimen jurídico de una persona de derecho público, con una competencia limitada y especializada para atender determinadas actividades de interés general, por medio de procedimientos técnicos; añade que: esta relación no destruye la unidad del Estado y los vínculos necesarios de control del poder central y le permite al organismo descentralizado un manejo autónomo responsable y técnico. Sostiene que los elementos característicos de la descentralización por servicio son:

- a) Que se constituya por medio de ley expedida por el legislativo.
- b) Que se realice a través de la creación de una persona de derecho público a la que se encomienden fines de interés general.
- c) Que la ley que le constituya, regule la estructura y funcionamiento de la entidad descentralizada, precisando sus fines, denominación, patrimonio, órganos, relaciones con su personal, relaciones con los usuarios del servicio y demás actividades propias de su organización.
- d) Que se determine en la ley respectiva cuáles son las relaciones o vinculaciones entre la institución y el poder central, de suerte que no existan vínculos de jerarquía, dependencia o relación técnica con el poder central, el cual debe respetar su autonomía técnica para alcanzar los fines que

la ley se propone, con las limitadas intervenciones oficiales necesarias para mantener la política financiera del Estado.

e) Que se determine en la ley respectiva los fines y facultades que le corresponden a la persona jurídica creada, de acuerdo con el orden jurídico imperante.

Jaime Baca Rivero (173) afirma que la descentralización por servicio consiste en encomendar la satisfacción de necesidades de orden general que requieren procedimientos técnicos sólo al alcance de especialistas, a un órgano que es independiente de la administración central y sobre el cual ésta sólo ejerce las facultades de control y vigilancia.

Para Duguit, la descentralización por servicio es un sistema por medio del cual se realizan servicios públicos con la participación de funcionarios técnicos en su dirección; afirma que esta descentralización por servicio es uno de los fenómenos jurídicos más interesantes de nuestra época, "hemos señalado ya la evolución que se produce en muchos países modernos, particularmente en Francia, y que tiende a una descentralización realizada en el servicio público mediante la participación de los funcionarios del servicio en su dirección. Este modo de organización no es por lo demás aplicable sino a los servicios técnicos; no podría serlo a servicios como la guerra y justicia, que deben estar bajo la dirección inmediata de los gobernantes. Los elementos de un sistema completo de descentralización por servicio, son además de la participación de los agentes en la dirección del servicio, la agrupación corporativa de todos los funcionarios del mismo

(173) Cfr. Baca Rivero, Jaime. - Descentralización y Desconcentración. - Estudios Administrativos A.C. - México, D. F. Pág. 23.

y la patrimonialización, es decir la afectación al servicio de un patrimonio autónomo, cuya gestión se confiará, bajo la intervención del gobierno, a los mismos agentes."

Carlos García Oviedo (174) dice que la descentralización de servicios, o sindicalismo funcionarista, implica una delegación de facultades de las personas morales territoriales -estado, provincia, municipio- en favor del propio servicio, quedando éste personalizado, con recursos propios, con poder de decisión, sin perder por esto su ligamen con aquellas; en su virtud, entre los organismos descentralizados y las personas territoriales se establecen obligadas relaciones jurídicas que fijan el régimen de derecho a que aquellos vienen sometidos. Añade, este autor español, que la descentralización de servicio implica la creación de una persona jurídica, la cual supone, que éste tenga, la atribución de una esfera de competencia, órganos propios y poder de decisión, sin perjuicio de que las personas morales territoriales, conserven facultades de intervención.

Carlos Quintero Alvarez (175) afirmó que la descentralización por servicio es un sistema que permite al Estado realizar servicios públicos de carácter técnico por medio de organismos apolíticos que funcionen fuera del sistema de jerarquización propia del régimen centralizado, dotado de personalidad y patrimonio, y que gozan, por tanto de autonomía frente a la administración pública, la cual sólo ejerce sobre ellos una determinada tutela pa

(174) Cfr. García Oviedo, Carlos. - Derecho Administrativo. - Madrid, 1943. Págs. 57 y 58.

(175) Cfr. Quintero Alvarez, Carlos. - La Descentralización por Servicio y Funcionamiento y Control de los Organismos que la realizan en Méxi-
co. - Tesis. - México. 1955. Págs. 71 y 72.

ra conservar la unidad del poder; agrega Quintero Álvarez que los elementos característicos de la descentralización por servicio son:

- a) Realización de un servicio público de carácter técnico.
- b) El servicio lo realizan personas especializadas y apolíticas que integran un organismo.
- c) El organismo queda desvinculado (descentralizado) de la administración central, fuera de la jerarquización.
- d) El Estado dota a estos órganos de personalidad jurídica y patrimonio, quedando éste separado del presupuesto general estatal.
- e) Los mismos organismos gozan de autonomía frente a la administración central, la que sólo los controla o tutela a fin de conservar la undad del poder.

Para Buttgenbach (176) la descentralización por servicio es la afectación realizada por las autoridades públicas de un patrimonio especial, jurdídicamente distinto del patrimonio general del poder creador, que lo destina a un servicio público, el que por la gestión de su patrimonio y la realización de su objeto está dotado de una autonomía orgánica y técnica bajo la vigilancia y control del Estado.

El argentino José Canassi (177) sostiene que la autarquía es administración propia en virtud de la ley y bajo control del poder central. Es persona jurídica pública con capacidad de administrarse por sí misma. For

(176) Cfr. Buttgenbach, André. - Droit Administratif-Yarcié. - Bruselas. 1966. Pág. 102.

(177) Cfr. Canassi, José. - Derecho Administrativo. - Ediciones Depalma. - Buenos Aires. 1972.

ma parte del Estado, nacional o provincial, y a veces municipal, pero debe ser creada por ley formal del Congreso nacional o de las legislaturas locales, aún para los municipios. Los intereses de la entidad autárquica son en definitiva los intereses del Estado (lato sensu) de que forma parte. Se la denomina también administración "indirecta" del Estado, en el sentido de que no la realizan directamente los organismos centrales, sino personas jurídicas creadas por el propio Estado, pero nosotros entendemos que también es administración "directa" del Estado, ya que las autarquías son instituciones jurídicas públicas, su personal son agentes públicos y sus actos son actos administrativos como los del poder central. Se ha querido solamente constituir organismos técnicamente especializados bajo un régimen patrimonial propio o afectado.

Para el colombiano Eustorgio Sarría (178) los elementos característicos de la descentralización por servicio son:

a) Un servicio técnico. Es decir, de aquellos que para su adecuada prestación requieren conocimientos especiales, preparación profesional o universitaria, etc. Por lo general, los gobernantes que tienen funciones esencialmente políticas no son capaces de atender a su gestión.

b) Dirección a cargo de funcionarios técnicos. La dirección del servicio técnico, como es obvio, debe estar a cargo de técnicos, pues de lo contrario no sería posible su correcto funcionamiento.

c) Vigilancia por parte de los gobernantes. Es indispensable para

(178) Cfr. Sarría, Eustorgio. - Derecho Administrativo. - Editorial Temis. - Bogotá. 1968. Pág. 192.

obstar la arbitrariedad de los directores técnicos del servicio. Los gobernantes deben tener el poder de revocar o modificar los actos de los funcionarios técnicos que puedan comprometer la eficacia del servicio o los intereses de los agentes vinculados a él, de conformidad con el respectivo reglamento.

d) Estatuto legal de los funcionarios del servicio. Estos deben hallarse en una situación jurídica especial, lejos de la arbitrariedad de los gobernantes y de las influencias políticas para no comprometer la normal prestación del servicio y, en general, su organización. Luego, deben estar sometidos a un estatuto legal especial. Dice Duguit que "la palabra estatuto, que se emplea hoy día en la terminología jurídica, designa de una manera general la situación legal que corresponde a una persona determinada en una colectividad dada y en razón de que pertenece a esta colectividad. Hablar del estatuto de los funcionarios que pertenecen a un servicio público determinado, es reconocer que, porque pertenecen a este servicio, se encuentran en situación legal particular".

e) Responsabilidad de los funcionarios del servicio. Esta debe existir, independientemente de la responsabilidad de la Administración por culpa del servicio, cuando hubieren cometido faltas o se hubieren extralimitado en el ejercicio de sus funciones.

f) Patrimonio autónomo. O sea, independiente de los fondos comunes del Estado, destinado especialmente a la gestión del servicio.

Manuel Marfa Díez (179) en su Derecho Administrativo dice que la

(179) Díez, Manuel Marfa. - Derecho Administrativo. - Bibliográfica Omeba. Tomo II. Buenos Aires. 1965. Pág. 68.

descentralización institucional o por servicios, también llamada técnica o especial, reposa sobre una base técnica. La doctrina francesa, apunta Díez, entiende que esta descentralización consiste en conferir una cierta autarquía a un servicio público determinado, dotándole de personalidad jurídica. El procedimiento técnico para la realización de la descentralización por servicios es el establecimiento público, ya que, para la doctrina francesa, el establecimiento público es un servicio público dotado de personalidad jurídica.

Pedro Guillermo Altamira (180) en su curso de Derecho Administrativo, expresa que en el examen de los distintos procesos de descentralización administrativa, pueden distinguirse dos formas fundamentales: la descentralización burocrática y la descentralización autárquica. La autárquica se opera cuando la competencia se distribuye por el Estado en distintos organismos. La administración del Estado se distribuye entre el poder central, los gobiernos provinciales, municipales y autárquicos; su característica esencial es que se le atribuye al organismo descentralizado personalidad jurídica. El Estado no se desprende de todas sus atribuciones administrativas, sino de una esfera determinada, reservándose, a los efectos de la unidad en la acción estatal, sus poderes de control y vigilancia.

Jorge Olivera Toro en su manual de Derecho Administrativo (181) dice que la forma más conocida de la descentralización es la del establecimiento Público o forma francesa; se le ha denominado igualmente Adminis-

(180) Altamira, Pedro Guillermo. - Curso de Derecho Administrativo. - Ediciones Depalma. Buenos Aires. 1971.

(181) Olivera Toro, Jorge. - Manual de Derecho Administrativo. - México. 1964. Tomo II. Pág. 19.

tración oficial. Es una unidad administrativa, con los siguientes caracteres: Debe su origen a una ley; atiende servicios de carácter técnico; tiene patrimonio propio; también personalidad jurídica y su régimen que lo liga con administración es muy peculiar. En una forma de gestión del servicio público, mediante la afectación de un patrimonio formado con bienes y recursos propios y con una estructura administrativa autónoma en dos órdenes; orgánica y técnica. La primera, con prerrogativas propias ejercidas por autoridades distintas del poder central y que pueden oponer a éste su esfera de autonomía; la segunda, constituye las reglas de gestión, diversas de las aplicables al organismo central, a efecto de hacerlo menos rígido y más eficaz, con reglas de tipo empresarial privado.

6.4 LA DESCONCENTRACION.

Dispone el artículo 17 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que "Para el más eficaz y eficiente despacho de los asuntos de su competencia, las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos podrán contar con órganos administrativos desconcentrados que les estarán jerárquicamente subordinados y tendrán facultades específicas para resolver sobre la materia y dentro del ámbito territorial que se determine en cada caso, de conformidad con las disposiciones legales aplicables".

La doctrina no se ha unificado en relación con la desconcentración y el órgano administrativo desconcentrado; para algunos autores (182) la desconcentración es tan sólo la primera etapa de la descentralización adminis-

(182) Cfr. Sayagués Laso, Enrique. - Tratado de Derecho Administrativo. - Montevideo. 1963. Tomo I. Pág. 241.

trativa, a lo que Horacio Castellanos Coutiño comenta: "algunos tratadistas opinan que la desconcentración, es el paso de transición obligado de la centralización a la descentralización. Al respecto conviene señalar que las instituciones jurídicas, no son seres biológicos que alcancen distintos grados de evolución por sí mismos, sino que es la realidad social lo que determina su configuración, pudiéndose entonces aceptar que una institución, en un momento dado se convierta de desconcentrada a descentralizada, existiendo la posibilidad que por así requerirlo las exigencias y fines estatales, quede subsumida en la centralización". (183)

Para Buttgenbach, en cambio, la desconcentración, al igual que la concentración, es una forma de organización administrativa, y sostiene el maestro de la Universidad de Lieja (184) que la concentración es un sistema de organización administrativa conforme al cual el poder decisorio, así como la competencia para realizar actos propios de la persona pública, quedan exclusivamente atribuidos a la suprema autoridad central; en cambio la desconcentración -que para Buttgenbach también es un sistema de organización administrativa- el poder decisorio y la competencia para realizar actos propios de la persona pública se asignan a los órganos jerárquicamente subordinados de la suprema autoridad central.

Podríamos decir que como posición ecléctica entre la centralización y la descentralización, aparece la desconcentración que, en términos dia-

(183) Castellanos Coutiño, Horacio. - El Estado y los Organismos Descentralizados. México, D. F. Pág. 131.

(184) Cfr. Buttgenbach, André. - Manual de Droit Administratif Jarcié. - Bruselas. 1966. Págs. 86 y 87.

lécticos, viene a constituir la síntesis de la tesis que es la centralización y la antítesis que constituye la descentralización.

Tradicionalmente la doctrina señala diferencias fundamentales entre centralización, descentralización y desconcentración, tendencias organizativas que configuran tres prototipos de distribución de funciones y de competencias en la organización político-administrativa del Estado. Ya hemos visto las dos tendencias extremas de organización estatal: la centralización y la descentralización, analizamos ahora la tendencia intermedia que consiste en la desconcentración. Jeanne Siwek Pouydesseau apunta que "en un sistema de desconcentración, todas las sesiones importantes son de la competencia de los órganos centrales pero existen agentes locales que son nombrados por el gobierno central y que poseen cierta capacidad de decisión por delegación. A partir de ciertas dimensiones del Estado, es indispensable admitir órganos locales, porque el poder central no puede materialmente decidir todo. Pero la desconcentración puede presentar un peligro si nos colocamos en una óptica centralizadora, si la unidad del conjunto peligra a ser comprometida y si los poderes centrales no ejercen un efectivo control sobre los agentes locales, desconcentrados y subordinados". (185)

Pedro Guillermo Altamira señala que: "La desconcentración mantiene intacta la dependencia de los organismos locales o especializados, respecto de la autoridad central. Su característica está en que los poderes que el Estado ejerce a través de una jerarquía de funcionario, se encomienda a

(185) Siwek Pouydesseau, Jeanne. - Antecedentes de la Desconcentración Administrativa en Francia en: Desconcentración Administrativa. - Secretaría de la Presidencia, Dirección General de Estudios Administrativos. - México. 1976.

una categoría de ellos, tan dependiente del poder central como los otros, pero consagrada directamente, bajo la inmediata inspección del Estado, a gestionar un determinado servicio. No hay delegación de facultad, los funcionarios no se destacan de la administración central con personalidad propia, su cualificación radica solamente en la especialidad impuesta por el fin del servicio. (186)

Jorge Olivera Toro apunta que la desconcentración es una división de competencias entre órganos de una misma persona jurídica pública, sin que, en ningún caso, los órganos tengan personalidad jurídica diferente de la administración central. (187)

Según Francis-Paul Benoit "la desconcentración consiste en conferir ciertas competencias a colaboradores del ministro, pero sin afectar al segundo elemento constitutivo de la centralización, a saber, la subordinación de estos agentes respecto al ministro. Incluso desconcentrada, la estructura permanece centralizada, pues estos agentes actúan a título de representantes de la autoridad central y bajo su dirección". (188)

El maestro Miguel Acosta Romero apunta que "La desconcentración consiste en una forma de organización administrativa, en la cual se otorgan al órgano desconcentrado determinadas facultades de decisión limitadas

- (186) Altamira, Pedro Guillermo. - Curso de Derecho Administrativo. - Ediciones Depalma. - Buenos Aires. 1971. Pág. 154.
- (187) Cfr. Olivera Toro, Jorge. - Manual de Derecho Administrativo. - Editorial Porrúa, S. A. - México. - 1967. Pág. 226.
- (188) Benoit, Francis Paul. - Derecho Administrativo Francés. - Instituto de Estudios Administrativos. - Madrid. 1977. Pág. 125.

y un manejo autónomo de su presupuesto o de su patrimonio, sin dejar de existir el nexo de jerarquía". (189)

La desconcentración, define el maestro Gabino Fraga, "consiste en la delegación de facultades de la organización central en beneficio de órganos internos de la misma, o de órganos externos, pero que en todos los casos quedan sujetos al poder jerárquico de la autoridad central". (190)

Seguramente el maestro Serra Rojas ha sido, como en otros muchos temas, quien más ha profundizado en su estudio en México, para él "se llama desconcentración administrativa a la transferencia a un órgano inferior o agente de la administración central, de una competencia exclusiva, o un poder de trámite, de decisión, ejercido por los órganos superiores, disminuyendo, relativamente, la relación de jerarquía y subordinación.

En mi concepto, la desconcentración consiste en el traslado parcial del poder decisorio y de la competencia, de un órgano superior a otro inferior, sin que desaparezca entre ellos la relación jerárquica de autoridad, aún cuando disminuya la subordinación.

6.4.1 CARACTERISTICAS DE LA DESCONCENTRACION.

Este sistema de Organización administrativa, al que algunos autores denominan descentralización burocrática, funcional o jerárquica, se ca

- (189) Acosta Romero, Miguel. - Teoría General del Derecho Administrativo, Primer Curso. Universidad Nacional Autónoma de México. México. 1975. Pág. 87.
- (190) Fraga, Gabino. - El sistema político federal y la descentralización administrativa. En: Desconcentración Administrativa. - Secretaría de la Presidencia. México. 1976.

racteriza por la transmisión parcial de poder de decisión y de competencia de un órgano superior a otro inferior, de una misma institución administrativa; en consecuencia los órganos desconcentrados no pueden situarse en el máximo nivel de la administración, ni tienen personalidad jurídica, ni patrimonio propios; su justificación radica en la autonomía técnica que requiere el órgano desconcentrado, el cual se crea por medio de una ley, un decreto o un acuerdo del Ejecutivo.

6.4.2 DIFERENCIAS ENTRE DESCENTRALIZACIÓN Y DESCONCENTRACION.

Según Marcel Walline, la desconcentración no es más que una pseudo descentralización, porque en realidad el poder central no abandona su poder de decisión sino en apariencia; no obstante esta opinión, muchos autores coinciden en sostener que hay una gran diferencia entre ambas tendencias organizativas, consistentes en que en tanto la descentralización crea organismos con personalidad jurídica y patrimonio propios, los órganos desconcentrados creados al amparo de la desconcentración carecen de esos atributos; los descentralizados gozan de autonomía aorgánica y técnica, los desconcentrados sólo tienen autonomía técnica.

6.4.3 CLASIFICACION DE LA DESCONCENTRACION.

El maestro Alfonso Nava Negrete la clasifica en desconcentración de procedimiento o de trámite y la desconcentración de decisiones. (191)

(191) Citado por Andrés Serra Rojas, en: Derecho Administrativo. Editorial Porrúa. 1979. Tomo I, Pág. 493.

Manuel María Díez clasifica la desconcentración en central o interna y en periférica o externa (192). En la descentralización central o interna, que el maestro Serra Rojas llama vertical o central, la transferencia de poder decisorio y de competencia se realiza en favor de un órgano inferior integrante de la misma organización centralizada del órgano cedente y con la misma jurisdicción que este último.

En la descentralización periférica o externa, que el maestro emérito de la UNAM denomina horizontal o periférica, el órgano superior cede parte de su competencia y de su poder decisorio a órganos inferiores, cada uno con competencia en una circunscripción territorial determinada.

6.4.4 VENTAJAS DE LA DESCONCENTRACION.

La transferencia de parte del poder decisorio y de la competencia a un órgano inferior, descongestiona al órgano cedente que de esta forma puede desempeñar con mayor efectividad las funciones que conserva. De esta manera el proceso administrativo se realiza con mayor fluidez, flexibilidad y rapidez. Se otorga mejor atención y comodidad al particular en sus trámites administrativos. Se estimula al personal del órgano inferior al conferirle una mayor responsabilidad a través del poder decisorio transferido.

6.5 SOCIEDADES DE ESTADO.

Como dice el maestro Roberto L. Mantilla Molina la expresión "So

(192) Cfr. Díez, Manuel María. - Derecho Administrativo. - Bibliográfica Ormeba. - Buenos Aires. 1965. Tomo II. Pág. 73.

ciedades de Estado" es de escaso empleo en la doctrina jurídica (193), sin embargo me parece útil para caracterizar la actividad empresarial del Estado, cuando se realiza en el molde tradicional de la sociedad civil o mercantil previstas por el Derecho Privado, porque denota a la empresa constituida como sociedad, cuyo poder decisorio está atribuido al Estado, bien porque éste sea el dueño de la mayoría del capital social, o bien por cualesquiera de las otras causas por las que la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal considera a una sociedad como empresa de participación estatal mayoritaria, o institución nacional de crédito u organización auxiliar nacional de crédito o institución nacional de seguros o de fianzas.

El Artículo 46 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal establece que: "Dentro de la administración pública paraestatal se consideran empresas de participación estatal mayoritaria, incluidas las instituciones nacionales de crédito y organizaciones auxiliares, y las instituciones nacionales de seguros y de fianzas, aquellas que satisfagan alguno de los siguientes requisitos: a) Que 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 organizaciones auxiliares nacionales de crédito, una o varias instituciones nacionales de seguros o de fianzas, o uno o más fideicomisos a que se refiere la fracción III del artículo 3o. de esta Ley, considerados conjunta o separada-

(193) Mantilla Molina, Roberto L. - Sociedades de Estado. - En: Estudios de Derecho Público Contemporáneo. - Fondo de Cultura Económica. - Universidad Nacional Autónoma de México. - México. 1972. Pág. 159.

mente, aporten o sean propietarios del 50% o más del capital social. b) Que en la constitución de su capital se hagan figurar acciones de serie especial que sólo puedan ser suscritas por el Gobierno Federal; o c) Que al Gobierno Federal corresponda la facultad de nombrar a la mayoría de los miembros del consejo de administración, junta directiva u órgano de gobierno, designar al presidente, al director, al gerente, o cuando tenga facultades para vetar los acuerdos de la asamblea general de accionistas, del consejo de administración o de la junta directiva u órgano de gobierno equivalente".

Analicemos en primer término las sociedades que son en su totalidad propiedad del Estado; al respecto, el maestro Mantilla Molina afirma: "vale señalar que una pretendida sociedad que perteneciera íntegramente al Estado carecería de la tradicional pluralidad de socios y sólo por indebida asimilación del concepto de empresa con el de sociedad, y con desprecio del Derecho vigente, podría llamársele sociedad de Estado". (194) Sin embargo este problema se ha resuelto en la práctica por medio del procedimiento frecuente de que cuatro funcionarios públicos, en lo personal, suscriban una acción y el resto las suscribe el Gobierno Federal, o un organismo descentralizado, o una empresa de participación estatal mayoritaria, con lo que se incurre en la práctica viciosa generalizada en la iniciativa privada de disfrazar al propietario de una empresa, con la máscara de una sociedad anónima unimembre como lo han sugerido los maestros Mantilla Molina y Barrera Graf.

Pasemos ahora al análisis de las sociedades en que el Estado tiene su control y existen socios particulares; un primer caso, desde luego el más -

(194) Ibidem. Pág. 159.

simple, es aquél en el que el Estado, a través de su gobierno o de alguna empresa descentralizada o de participación estatal, es el propietario de la mayoría de las acciones, lo que implica lógicamente que tenga el control de la empresa, mediante el de su asamblea de accionistas y consecuente designación de consejo de administración, director, gerente y en general funcionarios de alto nivel. Caso diferente es aquél en el que hay diversas clases de acciones y se reserva una de ellas -siempre la clase de voto ilimitado- al Gobierno Federal y/o a sus empresas, este procedimiento es utilizado por los inversionistas privados para controlar una empresa cuando son dueños de menos de la mitad de su capital social, sólo que en el caso que analizamos las acciones de voto irrestricto no pueden pasar al dominio de la iniciativa privada, es decir que se asegura permanentemente el control del poder decisorio de la empresa por parte del gobierno.

Un último caso distinto lo representa el de las sociedades en las que el Sector público es propietario de menos del 50%, pero estatutariamente le ha sido asignada la facultad de vetar los acuerdos de la asamblea de accionistas, del consejo de administración o de la junta directiva u órgano de gobierno es equivalente, sistema por el cual logra prácticamente el control decisorio de tales empresas.

Es notorio que la sociedad de Estado utiliza en México, en la mayoría de los casos, el tipo de la sociedad anónima, aún en el caso del Banco Central y otras instituciones nacionales de crédito en que hay series de acciones reservadas para el Gobierno Federal, restricción que rebasa las previstas por el artículo 130 de la Ley General de Sociedades Mercantiles y --

cuáles la de empresa descentralizada, en qué otros la de empresa de participación estatal o cuándo se puede recurrir al fideicomiso para la actividad empresarial del Estado.

6.6 EL FIDEICOMISO PUBLICO.

El fideicomiso encuentra en la historia del Derecho diversas instituciones que pueden considerarse como sus antecedentes; así en el Derecho Romano encontramos la "fideicommissio", cuyo objeto consistía en salvar los múltiples impedimentos establecidos para tener la calidad de heredero, de suerte que el autor de la sucesión señalaba como heredero a una persona que no tenía impedimentos para heredar, a la cual le encomendaba transmitirlos más tarde a una tercera persona que no llenaba los requisitos para ser heredero, con lo que se cumplía el "fideicommissio" o sea el "encargo de confianza".

En el Derecho Romano encontramos otra institución: la fiducia o pacto fiduciario, que también es antecedente del fideicomiso, que consistía en la transferencia de bienes que hacía una persona en favor de otra para que los utilizara en una forma específica y para un fin determinado y se obligaba a devolverlos al propietario original al cumplirse el fin convenido.

En el Derecho Germánico encontramos al treuhand o salman, persona a quien se entregaban en propiedad determinados bienes inmuebles para que a la muerte de la persona que los entregaba se hiciera con ellos lo que el difunto había dispuesto, es decir el salman o treuhand era un albacea primitivo.

En el Derecho Inglés encontramos la institución del "use" consis-

tente en el empleo de un presta-nombre designado por testamento o por acto entre vivos para poseer tierras en provecho del beneficiario real, es decir que su propósito original fue fraudulento.

Más tarde, al expedirse en 1534 el "statute of uses" destinado a abolir los fraudulentos "uses" apareció el "trust", que fue una nueva versión del "use" que se perfeccionó a fines del siglo XVII con el impulso que recibió de parte del canciller lord Nottinham, quien promovió para el "trust" un sistema jurídico racional.

En el Derecho Norteamericano encontramos que al trasplantar el "trust", adquiere en Norteamérica modalidades que lo hacen distinto del inglés y que sirve de instrumento para formar grandes empresas monopólicas y apoyar el desarrollo industrial y financiero del país, de acuerdo con la concepción capitalista.

La legislación mexicana a partir de 1924, con la Ley General de Instituciones de Crédito y Establecimientos Bancarios, hace la primer mención relativa al fideicomiso al disponer en su artículo 73 "Los Bancos de fideicomiso sirven los intereses del público en varias formas y particularmente administrando los capitales que se les confían e interviniendo con la representación común de los suscriptores o tenedores de bienes hipotecarios al ser emitidos éstos durante el tiempo de su tenencia".

En 1926 se expide la Ley de Bancos de Fideicomiso con marcada influencia del modelo norteamericano, y en 1932 la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito y la Ley General de Instituciones de Crédito regulan el negocio del fideicomiso, la primera, y las operaciones fiduciarias, -

la segunda.

Ya hemos visto la definición actual que nos da nuestra ley vigente acerca del fideicomiso, conforme a la misma encontramos que los elementos del fideicomiso son el fideicomitente, el fiduciario, el fin, el fideicomisario, los bienes fideicomitados y la forma.

6.6.1 EL FIDEICOMITENTE:

Es el autor del fideicomiso, a pesar del cual puede desaparecer sin que por ello el fideicomiso desaparezca, o puede tener permanentemente una función relevante o pasar a un segundo plano en el funcionamiento del fideicomiso. Por medio de una declaración de voluntad el fideicomitente, quien debe de ser una persona física jurídicamente capaz, o una persona jurídica, pública o privada, destina ciertos bienes a la integración del patrimonio fideicomitado y señala quién va a fungir como fiduciario y, en su caso quién o quiénes van a disfrutar de la calidad de fideicomisarios.

6.6.2 EL FIDUCIARIO.

La Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito en su artículo 350 dispone: "Sólo pueden ser fiduciarias las instituciones expresamente autorizadas para ello conforme a la Ley General de Instituciones de Crédito". De lo anterior se infiere que para la realización del fideicomiso en México resulta indispensable la intervención de una institución fiduciaria, que conforme a nuestra legislación bancaria sólo pueden tener este carácter las instituciones de crédito autorizadas para el negocio fiduciario.

Transcurrida la etapa de constitución del fideicomiso, la figura más importante en el mismo resulta ser el fiduciario, que en ocasiones, como

es el caso del fideicomiso público, es orientado por un comité técnico.

El fiduciario puede nombrarlo el fideicomitente en el acta constitutiva del fideicomiso o en ocasión posterior, cuando se reserva esta facultad. Por el o los fideicomisarios o por el juez de primera instancia donde estén ubicados los bienes afectos al fideicomiso.

6.6.3 EL FIN DEL FIDEICOMISO:

Es de una amplitud tal, que sólo tiene en nuestra legislación dos requisitos: ser determinado y ser lícito. De ahí su gran flexibilidad que le permite innumerables formas prácticas de utilización.

6.6.4 EL FIDEICOMISARIO:

Tienen esta calidad las personas a quienes el fideicomitente designa como tales al constituir el fideicomiso o en acto posterior, cuando se reserva este derecho; además de la designación se requiere tener capacidad para ser el titular de los derechos que la ley le otorga y los que le confiere el propio fideicomiso.

6.6.5 LOS BIENES FIDEICOMITIDOS:

Deben de ser bienes o derechos ciertos y determinados y conforme al artículo 351 de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito "pueden ser objeto del fideicomiso toda clase de bienes y derechos, salvo aquellos que, conforme a la ley sean estrictamente personales de su titular". A este respecto cabe recordar la observación que hemos hecho al final del Capítulo anterior en el sentido de que no se pueden constituir fideicomisos con efectos traslativos de dominio, sobre bienes del dominio público de la Federación, puesto que son inalienables y este tipo de fideicomiso entraña la tras

lación de la propiedad o del derecho del Estado sobre dichos bienes.

6.6.6 LA FORMA DE CONSTITUCION:

Nuestra legislación previene dos maneras de constituir el fideicomiso, que son el testamento y la declaración de voluntad que debe constar por escrito y ceñirse a lo dispuesto por nuestras leyes en materia de transmisión de derechos o de propiedad de los bienes que se entreguen en fideicomiso.

Conforme a lo dispuesto por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, para los fideicomisos públicos, el fideicomitente deberá recabar la autorización previa de la Secretaría de Estado o Departamento Administrativo encargado de la coordinación del Sector correspondiente, para la integración de los comités técnicos. En todos los casos un representante del fideicomitente, cuando menos, formará parte del comité técnico. (195)

6.7 LA SECTORIZACION.

Ya hemos visto las distintas estructuras y modalidades que el Estado emplea para desarrollar su actividad de empresario, la que por cierto, en el caso de México, a juicio de algunos es insuficiente, y conforme al criterio de otros, excesiva, según pugnen por una mayor o menor intervención del Estado en el desenvolvimiento del país.

En México, las empresas del Estado se han creado por muy diferentes causas, entre las que se pueden enumerar el contribuir a evitar la explotación económica de las personas, fomentar la creación de empleos, participar en el desarrollo industrial, prestar servicios que por su magnitud,

(195). Cfr. Art. 49, segundo párrafo, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

riesgo o bajo rendimiento, los particulares no se interesen o no puedan proporcionar, o actuar como patrón sustituto en el caso de quiebra o fracaso de los empresarios particulares. La actuación del Estado como empresario aún se discute con denuedo y, en el caso de México, se dice que pretende atender demandas contrarias y aún contradictorias, por lo que sufre con siderables restricciones políticas, razón por la que la relación costo-beneficio no debe de ser medida sólo en dinero sino también en otro tipo de beneficios que permitan evaluar los resultados de las empresas del Estado no sólo en el aspecto económico sino en el político, el educativo, en el de justicia social, etc. Para lograr una acción más coherente y congruente del que hacer empresarial del Estado, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal faculta al Presidente de la República para agrupar las empresas del Estado englobadas en el Sector paraestatal, en sectores definidos que tienen como cabeza de sector una Secretaría de Estado o Departamento Administrativo, cuyo Titular es el Coordinador del sector correspondiente.

Hasta el 27 de febrero de 1979 la sectorización estaba concebida en los siguientes términos:

6.7.1 SECTOR CORRESPONDIENTE A LA SECRETARIA DE GOBERNACION, INTEGRADO CON:

Central Mexicana de Bienes Raíces Especializados, S. A. de C. V. ;

Centro de Capacitación Cinematográfico, A.C. ;

Cinematográfica Cadena de Oro, S. A. ;

Cineteca Nacional;

Compañía Operadora de Teatros, S. A. ;

Continental de Películas, S. A. ;
Corporación Mexicana de Radio y Televisión, S. A. de C. V. ;
Corporación Nacional Cinematográfica, S. A. de C. V. ;
Corporación Nacional Cinematográfica de Trabajadores y Estado Dos, S. A.
de C. V. ;
Corporación Nacional Cinematográfica de Trabajadores y Estado Uno, S. A.
de C. V. ;
Estudios América, S. A. ;
Estudios Churubusco Azteca, S. A. ;
Inversiones Reforma, S. A. ;
Películas Mexicanas, S. A. de C. V. ;
Productora Nacional de Papel Destintado, S. A. de C. V. ;
Productora Nacional de Radio y Televisión;
Productora e Importadora de Papel, S. A. de C. V. ;
Promoción de Desarrollo Industrial, S. A. de C. V. ;
Promotora Cinematográfica Mexicana, S. A. ;
Instituto Nacional de Ciencias Penales;
Islas Marías antes Henequén del Pacífico, S. A. de C. V. ;
Publicidad Cuauhtémoc, S. A. ;
Talleres Gráficos de la Nación, S. C. de P. E. y R. S. ;
Teleproductora del Distrito Federal, S. A. de C. V. ;
Fideicomiso para la Central Mexicana de Bienes Raíces Especializados, S. A. ;
Fideicomiso para la construcción de la nueva unidad industrial de los Talle--
res Gráficos de la Nación;

Fideicomiso para Promotora Cinematográfica Mexicana, S. A. ;
Fideicomiso relativo a Cineteca Nacional.

6.7.2 SECTOR CORRESPONDIENTE A LA SECRETARÍA DE RELACIONES
EXTERIORES, INTEGRADO CON:

Fideicomiso para obras en materia de relaciones internacionales de México,
fomento de los estudios sobre la materia y otorgamiento de premios e in--
centivos.

6.7.3 SECTOR CORRESPONDIENTE A LA SECRETARIA DE LA DEFENSA
NACIONAL, INTEGRADO CON:

Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas, antes Di
rección de Pensiones Militares;

Fideicomiso Inmobiliario para las Fuerzas Armadas.

6.7.4 SECTOR CORRESPONDIENTE A LA SECRETARIA DE HACIENDA Y
CREDITO PUBLICO, INTEGRADO CON:

Lotería Nacional para la Asistencia Pública;

Patronato del Ahorro Nacional;

Pronósticos Deportivos para la Asistencia Pública;

Administradora General de Inmuebles, S. A. ;

Administradora Inmobiliaria, S. A. ;

Administradora Inmobiliaria Acueducto de Guadalupe, S. A. ;

Administradora Inmobiliaria Villa Coapa, S. A. ;

Administradora Valle de Aragón Sur, S. A. ;

Afianzadora Mexicana, S. A. ;
Afianzadora Internacional, S. A. ;
Aseguradora Hidalgo, S. A. ;
Aseguradora Mexicana, S. A. ;
Aseguradora Nacional Agrícola y Gandra, S. A. ;
Asociación Hipotecaria Mexicana, S. A. de C. V. ;
Banca Promex, S. A. ;
Banco de Coahuila, S. A. ;
Banco de Colima, S. A. ;
Banco de Crédito Rural del Centro, S. A. ;
Banco de Crédito Rural del Centro-Norte, S. A. ;
Banco de Crédito Rural del Centro-Sur, S. A. ;
Banco de Crédito Rural del Golfo, S. A. ;
Banco de Crédito Rural del Istmo, S. A. ;
Banco de Crédito Rural del Noreste, S. A. ;
Banco de Crédito Rural del Noroeste, S. A. ;
Banco de Crédito Rural del Norte, S. A. ;
Banco de Crédito Rural del Occidente, S. A. ;
Banco de Crédito Rural del Pacífico-Norte, S. A. ;
Banco de Crédito Rural del Pacífico-Sur, S. A. ;
Banco de Crédito Rural Peninsular, S. A. ;
Banco de México, S. A. ;
Banco del Ejército y de la Armada, S. A. de C. V. ;
Banco del Pequeño Comercio del Distrito Federal, S. A. de C. V. ;

Banco de Puebla, S. A. ;
Banco Industrial de Jalisco, S. A. ;
Banco Internacional, S. A. ;
Banco Internacional de Baja California, S. A. ;
Banco Internacional de Tamaulipas, S. A. ;
Banco Internacional del Centro, S. A. ;
Banco Internacional del Noreste, S. A. ;
Banco Internacional del Noroeste, S. A. ;
Banco Internacional del Norte, S. A. ;
Banco Internacional del Sureste, S. A. ;
Banco Internacional Peninsular, S. A. ;
Banco Mexicano, S. A. ;
Banco Mexicano de Colima, S. A. ;
Banco Mexicano del Norte, S. A. ;
Banco Mexicano del Occidente, S. A. ;
Banco Mexicano de Puebla, S. A. ;
Banco Mexicano de Toluca, S. A. ;
Banco Mexicano del Centro, S. A. ;
Banco Mexicano del Golfo, S. A. ;
Banco Mexicano del Noreste, S. A. ;
Banco Mexicano del Sur, S. A. ;
Banco Nacional Cinematográfico, S. A. ;
Banco Nacional de Comercio Exterior, S. A. ;
Banco Nacional de Crédito Rural, S. A. ;

Banco Nacional de Fomento Cooperativo, S.A. de C.V. ;
Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.A. ;
Banco Nacional Urbano, S.A. ;
Banco Provincial de Sinaloa, S.A. ;
Banco Refaccionario de Jalisco, S.A. ;
Del Angel, S.A. ;
Edificios Bancarios de Baja California, S.A. ;
Edificio Cook, S.C. ;
Financiera Comercial Mexicana, S.A. ;
Financiera de las Industrias de Transformación, S.A. ;
Financiera Nacional de la Industria Rural, S.A. (Antes FONAFE);
Financiera Nacional Azucarera, S.A. FINASA;
Inmobiliaria Administradora Balbuena, S.A. ;
Inmobiliaria Asociación, S.A. ;
Inmobiliaria Bancen, S.A. ;
Inmobiliaria Banfoco, S.A. ;
Inmobiliaria Binor, S.A. ;
Inmobiliaria Bisa, S.A. ;
Inmobiliaria Mexicana Industrial, S.A. de C.V. ;
Inmobiliaria Somex, S.A. ;
Inmuebles Cuauhtémoc, S.A. ;
Inmuebles FIANASA, S.A. ;
Instituto Mexicano de Investigaciones Tecnológicas, A.C. ;
Nacional de Pailería, S.A. ;

Nacional Financiera, S. A.;

PROCORSA, S. A.;

Río Nazas, S. A.;

Sociedad Inmobiliaria y Fraccionadora, S. A.;

Sociedad Mexicana de Bienes Raíces, S. A.;

Sociedad Mexicana de Crédito Industrial, S. A.;

Centro Nacional de Capacitación para Empleados de la Banca Oficial, Agropecuaria, A. C.;

Compañía Campechana de Teléfonos, S. A. Crédito para la ampliación de servicios;

Compañía del Angel, S. A. Administración de acciones propiedad del Gobierno Federal;

Compañía Telefónica Fronteriza, S. A. Crédito a la fideicomisaria;

Compañía Telefónica Nacional, S. A. Crédito a la fideicomisaria;

Crédito para obras, ampliación y mejoramiento de los sistemas de agua potable y alcantarillado de la Ciudad de Veracruz;

Fideicomiso a favor del Colegio Británico, S. A. para el otorgamiento de un crédito para la construcción de un edificio;

Fideicomiso constituido con el importe de un legado del señor Eduardo Omarini;

Fideicomiso El Palomar, Ciudad Turística;

Fideicomiso liquidador de instituciones de crédito y organizaciones;

Fideicomiso para adquirir la cartera a favor de Financiera General, S. A. y derivada del Fraccionamiento El Palmor;

- Fideicomiso para apoyar financieramente al Gobierno del Estado de Chihuahua en el plan de carreteras "Gran Visión";
- Fideicomiso para compensar a las instituciones filiales del Banco Nacional Agropecuario, S. A., los aumentos en las tasas de interés;
- Fideicomiso para consolidación de adeudos de agricultores productores de algodón de Matamoros;
- Fideicomiso para créditos agropecuarios o artesanales a ejidatarios de San Pedro de las Colonias, Coah;
- Fideicomiso para el otorgamiento de créditos a favor de cooperativas pesqueras para la adquisición de barcos camaroneros;
- Fideicomiso para la emisión de certificados de participación ordinarios amortizables, denominados, "Petrobonos";
- Fideicomiso para el Cobro de Créditos y Venta de Bienes del Banco de la Propiedad y la Industria Textil, S. A.;
- Fideicomiso para el otorgamiento de apoyos a empresas nacionales fabricantes de armas y cartuchos;
- Fideicomiso para el otorgamiento de créditos a agricultores de Cd. Juárez, Cd. Camargo, Jiménez y Cd. Delicias, Chih.;
- Fideicomiso para el otorgamiento de crédito a las cooperativas escolares;
- Fideicomiso para el otorgamiento de créditos al Ayuntamiento de Mexicali;
- Fideicomiso para el otorgamiento de Créditos al Gobierno del Estado de Guanajuato;
- Fideicomiso para el otorgamiento de créditos al Gobierno del Estado de Yucatán;

Fideicomiso para el otorgamiento de créditos a la Sociedad Cooperativa de Ejidatarios, Obreros y Empleados del Ingenio "Emiliano Zapata", S.C. de P. E. de R. S.;

Fideicomiso para el otorgamiento de créditos a las empresas telefónicas para el mejoramiento de redes y servicios con recursos provenientes del Impuesto sobre ingresos por servicios telefónicos;

Fideicomiso para el otorgamiento de créditos a la sociedad cooperativa de trabajo de la Fábrica Textil "San José" en Etna, Oax;

Fideicomiso para el otorgamiento de créditos a la Sociedad Cooperativa de Ejidatarios y Obreros del Ingenio del Mante Lázaro Cárdenas, S.C.L.;

Fideicomiso para el otorgamiento de créditos a los ejidatarios y pequeños propietarios en áreas de riego;

Fideicomiso para el otorgamiento de créditos para la rehabilitación de la industria platanera en Tabasco y Norte de Chiapas;

Fideicomiso para el otorgamiento de un crédito a Astilleros de Veracruz;

Fideicomiso para el otorgamiento de un crédito a la Comisión Nacional Coordinadora de Puertos;

Fideicomiso para la consolidación de adeudos de agricultores de Delicias y diversas regiones de Chihuahua;

Fideicomiso para la elaboración de programas de crédito agrícola;

Fideicomiso para liquidar a Japan, Cotton, Co., adeudo de la Unión de Crédito Agrícola e Industrial de San Luis, S.A. de C.V. del Estado de Sonora;

Fideicomiso para otorgar un crédito a Inmobiliaria y Comercial Bustamante, S.A. (INCOBUSA);

Fideicomiso Puerto Madero Tapachula, Chis. Recuperación de la Inversión Federal;

Fideicomiso para préstamos a agricultores de Matamoros;

Fondo de Asistencia Técnica y garantía para los créditos agropecuarios (FEGA);

Fondos de Estudios de Preinversión;

Fondo especial para financiamientos agropecuarios (FEFA);

Fondo de garantía y apoyo a los créditos para la vivienda de interés social (FOGA);

Fondo de garantía y fomento a la industria mediana y pequeña (FOGAIN);

Fondo de garantía y fomento para la agricultura, ganadería y avicultura (FIRA);

Fondo de garantía y fomento a la pequeña y mediana minería;

Fondo de Fideicomiso del Azúcar;

Fondo de Inversiones financieras para agua potable y alcantarillado;

Fondo de Operación y descuento bancario a la vivienda;

Fondo de rehabilitación para agricultores de la Comarca Lagunera;

Fondo de Inversiones Rentables Mexicanas;

Fondo de Programas de Descentralización de las Exportaciones Lecheras del D. F. ;

Fondo Nacional de Equipamiento Industrial (FONEI);

Fondo Fiduciario Federal de Fomento Municipal;

Fondo para anticipos a contratistas de obras públicas;

Fondo para el fomento de las exportaciones de productos manufacturados (FOMEX);

Fondo para la creación y fomento de centrales de maquinaria y equipo agrícola de la industria azucarera;

Gobiernos de los Estados y Ayuntamientos de la República Créditos para obras de agua potable y alcantarillado;

Inmuebles Cuauhtémoc, S.A., adquisición y administración de acciones del Gobierno Federal.

6.7.5 SECTOR CORRESPONDIENTE A LA SECRETARIA DE PROGRAMACION Y PRESUPUESTO, INTEGRADO CON:

6.7.6 SECTOR CORRESPONDIENTE A LA SECRETARIA DE PATRIMONIO Y FOMENTO INDUSTRIAL, INTEGRADO CON:

Comisión de Fomento Minero;

Comisión Federal de Electricidad;

Comisión Nacional de la Industria Azucarera;

Consejo Nacional de Recursos Minerales;

Instituto de Investigaciones Eléctricas;

Instituto Mexicano de Investigaciones Siderúrgicas;

Instituto Mexicano del Petróleo;

Instituto Nacional de Energía Nuclear;

Laboratorios Nacionales de Fomento Industrial;

Petróleos Mexicanos;

Aceros Esmaltados, S.A.;

Aceros Sonora, S.A. de C.V.;

Acros, S.A.

Agrícola de Agua Buena, S. C. ;
Agroquimex, S. A. de C. V. ;
AHMSA, Comercial, S. A. ;
AHMSA, Fábrica Nacional de Máquinas herramientas, S. A. de C. V. ;
• AHMSA, Steel Internacional, Inc. ;
Alcoholera de Puruarán, S. A. ;
Almacenes y Servicios, S. A. ;
Altos Hornos de Centroamérica, S. A. ;
Altos Hornos de México, S. A. ;
Asesoría Técnica Industrial, S. A. de C. V. ;
Aserradero Ixcaxit, S. A. ;
Aserradero Pápalo, S. A. ;
Aserraderos Técnicos, S. A. de C. V. ;
Astilleros de Veracruz, S. A. ;
Astilleros Rodríguez, S. A. ;
Astilleros Unidos, S. A. ;
Astilleros Unidos del Pacífico, S. A. ;
Avantram Mexicana, S. A. ;
Avfos de Acero, S. A. ;
Azufrera Limonta, S. A. de C. V. ;
Azufrera Panamericana, S. A. ;
Azufres Moralar, S. A. de C. V. ;
Azufres Nacionales Mexicanos, S. A. de C. V. ;
Ayotla Textil, S. A. ;

Azucarera de la Chontalpa, S. A. ;
Bagazo Industrializado, S. A. ;
Barrenas de Acero y Aguces, S. A. ;
Bicicletas Cóndor, S. A. ;
Bliss and Laughlin Latinoamericana, S. A. ;
Bolsas de Papel Guadalupe, S. A. ;
Bolsas y Artículos de Papel, S. A. ;
Borg and Beck de México, S. A. ;
Cabezas Acero Kikapoo, S. A. ;
Caolines de Guerrero, S. A. de C. V. ;
Cartonera Sago, S. A. de C. V. ;
Cementos Anáhuac del Golfo, S. A. ;
Central de Comunicaciones, S. A. ;
Ceres Ecológica de México, S. A. de C. V.
Ciclo Química, S. A. ;
Cigarros La Tabacalera Mexicana, S. A. ;
Cloro de Tehuantepec, S. A. de C. V. ;
Cobre de México, S. A. ;
Comercial Carbonera, S. A. ;
Comercial de Telas, S. A. ;
Compañía Alcoholera de Agua Buena, S. A. ;
Compañía Arrendadora de Equipos, S. A. ;
Compañía Carbonera La Saucedá, S. A. ;
Compañía Cuprífera La Verde, S. A. ;

Compañía de Luz y Fuerza de Pachuca, S. A. ;
Compañía de Luz y Fuerza de Toluca, S.A. ;
Compañía de Luz y Fuerza del Centro, S. A. ;
Compañía de Real del Monte y Pachuca;
Compañía de Servicios Públicos de Nogales, S. A. ;
Compañía Exploradora del Istmo, S. A. ;
Compañía Industrial Azucarera San Pedro, S. A. ;
Compañía Industrial de Atenquique, S. A. ;
Compañía Industrial de Ayotla, S. A. ;
Compañía Industrial Jacaranda, S. A. ;
Compañía Industrial y Comercial Americana, S. A. ;
Compañía Metalúrgica de Atotonilco El Chico, S. A. ;
Compañía Mexicana de Exploraciones, S. A. ;
Compañía Mexicana de Tubos, S. A. ;
Compañía Minera Autlán, S. A. de C. V. ;
Compañía Minera Cedros, S. A. de C. V. ;
Compañía Minera Comonfort, S. A. ;
Compañía Minera Corzo, S. A. de C. V. ;
Compañía Minera de Cananea, S. A. ;
Compañía Minera de Guadalupe, S. A. ;
Compañía Minera del Estado de Michoacán, S. A. de C. V. ;
Compañía Minera La Florida de Múzquiz, S. A. ;
Compañía Minera La Piñuela, S. A. ;
Compañía Minera La Unión, S. A. ;

Compañía Minera Nacozari, S. A. ;
Compañía Minera Santa Rosalía, S. A. ;
Compañía Nacional Explotadora de Asbestos, S. A. ;
Compañía Textil Mexicana, S. A. ;
Consorcio Manufacturero, S. A. ;
Consorcio Minero Benito Juárez-Peña Colorada, S. A. ;
Construcciones Navales de Guaymas, S. A. ;
Constructora Nacional de Carros de Ferrocarril, S. A. ;
Cordomex, S. A. de C. V. ;
Diesel Nacional, S. A. ;
DINA Domatsu Nacional, S. A. de C. V. ;
DINA Rockwell Nacional, S. A. de C. V. ;
Distribuidora Comercial de Telas, S. A. ;
Distribuidora de Gas de Querétaro, S. A. ;
Distribuidora de Gas Natural del Estado de México, S. A. ;
Distribuidora de Materiales del Balsas, S. A. de C. V. ;
Eléctrica Monclova, S. A. ;
Ebotelladora Garci-Crespo, S. A. ;
Empresa Radiofónica del Balsas, S. A. de C. V. ;
Envases Generales Continental de México, S. A. ;
Envases y Empaques Nacionales, S. A. ;
Equipo Automotores, S. A. de C. V. ;
Establecimiento Público Ingenio El Mante;
Estudios Mineros Japón-México, S. A. de C. V. ;

Estufas y Refrigeradores Nacionales, S.A. ;
Explomín, S.A. de C.V. ;
Exportadora de Sal, S.A. de C.V. ;
Fábrica de Hilos La Aurora, S.A. ;
Fábrica de Papel Tuxtepec, S.A. ;
Fertica, S.A. ;
Fertilizantes Fosfatados Mexicanos, S.A. ;
Fomento Azucarero del Centro, S.A. ;
Fomento Azucarero del Golfo, S.A. ;
Forjamex, S.A. de C.V. ;
Fosfortias Mexicanas, S.A. de C.V. ;
Fundiciones de Hierro y Acero, S.A. ;
Fundidora Lerma, S.A. de C.V. ;
Fundidora Monterrey, S.A. ;
Gas Natural de Guadalajara, S.A. ;
Glicoles Mexicanos, S.A. de C.V. ;
Grafito de México, S.A. de C.V. ;
Granjas Buenagua, S. de R.L. ;
Guanos y Fertilizantes de México, S.A. ;
Herbert Mexicana, S.A. de C.V. ;
Hilados Guadalajara, S.A. de C.V. ;
Hilos Cadena, S.A. de C.V. ;
Hotel Chulavista de Monclova, S.A. ;
Hules Mexicanos, S.A. ;
Impulsora de la Cuenca del Papaloapan, S.A. de C.V. ;

Impulsora Minera de Angangueo, S. A. de C. V. ;
Impulsora Minera e Industrial de Baja California, S. A. ;
Industria de Telecomunicación, S. A. ;
Industria Maderera Etna, S. A. ;
Industrial Recuperadora, S. A. de C. V. ;
Industrializadora Maderera del Istmo, S. A. ;
Industrias Forestales Integrales, S. A. ;
Industria Petroquímica Nacional, S. A. ;
Ingenio Adolfo López Mateos, S. A. ;
Ingenio Agua Buena, S. A. ;
Ingenio Alianza Popular, S. A. ;
Ingenio Alvaro Obregón, S. A. ;
Ingenio Bellavista, S. A. ;
Ingenio de Huimanguillo, S. A. ;
Ingenio de Huixtla, S. A. ;
Ingenio de Mexicali, S. A. ;
Ingenio Edzna, S. A. ;
Ingenio El Cora, S. A. ;
Ingenio El Dorado, S. A. ;
Ingenio El Modelo, S. A. ;
Ingenio El Potrero, S. A. ;
Ingenio Estipac, S. A. ;
Ingenio Hermenegildo Galeana, S. A. ;
Ingenio Independencia, S. A. ;

Ingenio José Morelos, S.A. ;
Ingenio Juchitán, S.A. ;
Ingenio La Purísima, S.A. ;
Ingenio Lázaro Cárdenas, S.A. ;
Ingenio Melchor Ocampo, S.A. ;
Ingenio Pedernales, S.A. ;
Ingenio Plan de Ayala, S.A. ;
Ingenio Ponciano Arriaga, S.A. ;
Ingenio Presidente Benito Juárez, S.A. ;
Ingenio Puruarán, S.A. ;
Ingenio Quesería, S.A. ;
Ingenio Rosales, S.A. ;
Ingenio San Francisco El Naranjal, S.A. ;
Ingenio San Gabriel, Ver., S.A. ;
Ingenio San Sebastián, S.A. ;
Ingenio Santa Clara, S.A. ;
Ingenio Santa Inés, S.A. ;
Ingenio Tres Valles, S.A. ;
Inmobiliaria de Hierro y Acero, S.A. ;
Inmobiliaria Guadalupe, S.A. ;
Inmobiliaria Guadiana, S.A. ;
Inmobiliaria Papaloapan, S.A. ;
Inmobiliaria, Petroquímica, S.A. de C.V. ;
Inmobiliaria Sahagún, S.A. ;

Inmobiliaria Sicartsa, S.A. ;
Inmobiliaria Tochel, S. A. de C. V. ;
Inmuebles Atlas, S. A. ;
Instalaciones Inmobiliarias para Industrias, S. A. de C. V. ;
Jalumex, S. A. ;
La Perla, Minas de Fierro, S. A. ;
Lavandería del Balsas, S. A. de C. V. ;
Macocozac, S. A. ;
Manufacturas Gar-Go, S. A. de C. V. ;
Manufacturera Mexicana de Partes de Automóviles, S. A.
Maquiladora Automotriz Nacional, S. A. ;
Maquinaria, Maniobras y Servicios, S. A. ;
Mármoles del Valle de Mezquital, S. A. de C. V. ;
Materiales para Edificaciones del Balsas, S. A. de C. V. ;
Materias Primas Anáhuac del Golfo, S. A. ;
Maurimex, S. A. ;
Mecamex, S. A. ;
Mecánica Falk, S. A. de C. V. ;
Metalúrgica Alemana, S. A. ;
Mexicana de Autobuses, S. A. ;
Mexicana de Cobre, S. A. ;
Mexicana de Papel Periódico, S. A. ;
Minera Carbonífera Río Escondido, S. A. ;
Minerales Mexicanos Mayaqui, S. A. de C. V. ;

Minera Lampazos, S.A. de C.V. ;
Minerales Submarinos Mexicanos, S.A. ;
Motores Perkins, S.A. ;
Nacional de Instrumental Médica, S.A. ;
Nacional de Refractarios, S.A. ;
Naviera de Baja California, S.A. ;
Nueva Nacional Textil Manufacturera del Salto, S.A. ;
Nueva San Isidro, S.A. ;
Operadora Nacional de Ingenios, S.A. ;
Operadora Textil, S.A. de C.V. ;
Panificadora Las Truchas, S.A. de C.V. ;
Perforadora y Minera del Norte, S.A. ;
Petroquímica de México, S.A. ;
Poliestireno y Derivados, S.A. de C.V. ;
Productora Ferretera Mexicana, S.A. ;
Productora Química de Jalisco, S.A. ;
Productos Básicos para Fertilizantes, S.A. ;
Productos Químicos e Industriales del Bajío, S.A. ;
Productos Químicos Vegetales Mexicanos, S.A. de C.V. ;
Productos Tubulares Monclova, S.A. ;
Promociones y Comisiones Avanzám, S.A. ;
Promotora de Empresas del Estado de Querétaro, S.A. ;
Promotora de Empresas del Estado de Sinaloa, S.A. ;
Promotora de Empresas del Estado de Sonora, S.A. ;

Promotora de Papel Periódico, S.A. de C.V. ;
Promotora Industrial del Balsas, S.A. de C.V. ;
Promotora Inmobiliaria del Balsas, S.A. de C.V. ;
Proquivemex División Agro Industrial, S.A. de C.V. ;
Proquivemex División Farmacéutica, S.A. de C.V. ;
Química Fluor, S.A. ;
Rassini Rheen, S.A. de C.V. ;
Refractarios Hidalgo, S.A. ;
Refractarios Mexicanos, S.A. ;
Renault Mexicana, S.A. de C.V. ;
Roca Fosfórica Mexicana, S.A. de C.V. ;
Sales de Tancamichapa, S.A. de C.V. ;
Sales y Alcalis, S.A. ;
Servicios Agrícolas Cañeros, S.A. ;
Servicios Rassini, S.A. de C.V. ;
Servicios Sociales Industriales, S.A. ;
Servicios y Suministros Siderúrgicos, S.A. ;
Siderúrgica Lázaro Cárdenas-Las Truchas, S.A. ;
Siderúrgica Nacional, S.A. ;
Silvícola de Las Chimalapas, S. de R.L. ;
Silvícola Magdalena, S. de R.L. ;
Sociedad Cooperativa de Obreros de Vestuario y Equipo, S.C.L. de P.E. ;
Sociedad Cooperativa de Ejidatarios, Obreros y Empleados del Ingenio Emi
liano Zapata, S.C. de P.E. y R.S. ;

Sociedad Mexicana de Asistencia Técnica, S. A. de C. V. ;
Sonocal, S. A. ;
Sosa Texcoco, S. A. ;
Terefta, atos Mexicanos, S. A. ;
Tetraetilo de México, S. A. ;
Tomimex, S. A. de C. V. ;
Torres Mexicanas, S. A. ;
Tortilladora del Balsas, S. A. ;
Tracto-Sidena, S. A. ;
Transportadora de Sal, S. A. ;
Transportes Centrales, S. A. ;
Transportes Garci-Crespo, S. A. ;
Tubacero, S. A. ;
Unión Forestal de Jalisco y Colima, S. A. ;
Unión Nacional de Productores de Azúcar, S. A. de C. V. ;
United States Distilling Cor., S. A. ;
Vehículos Automotores Mexicanos, S. A. de C. V. ;
Zincamex, S. A. ;
Fideicomiso Créditos, Fábrica de Hilados, Tejidos y Acabados La Concha;
Fideicomiso Estudios para Programas de Industrialización, orientado a generar Exportaciones y sustituir Importaciones;
Fideicomiso denominado Minerales no Metálicos Mexicanos;
Fideicomiso para el Fomento Vocacional de la carrera de Ingenieros de Minas;

- Fideicomiso para el establecimiento y operación de una planta Manufacturera de Guantes Industriales denominada "Planta Benito Juárez";
- Fideicomiso para la Administración del Ingenio Emiliano Zapata a fin de que el Fiduciario (FINASA) rente el Ingenio a la Cooperativa;
- Fideicomiso para la adquisición de Acciones Serie "C" de Siderúrgica Lázaro Cárdenas-Las Truchas, S.A.;
- Fideicomiso para la suscripción de Acciones Serie "A" de Siderúrgica Lázaro Cárdenas-Las Truchas, S.A.;
- Fideicomiso para la suscripción y pago de acciones serie "C" de Siderúrgica Lázaro Cárdenas-Las Truchas, S.A., así como para el otorgamiento de opción de compra y de comisión sobre las mismas a Altos Hornos de México, S.A. y La Perla, Minas de Fierro, S.A.;
- Fondo Nacional de Fomento Industrial (FOMIN);
- Fondo para obras sociales a Campesinos Cañeros de Escasos Recursos (FIOSKER).

6.7.7 SECTOR CORRESPONDIENTE A LA SECRETARIA DE COMERCIO, INTEGRADO CON:

- Comisión de Tarifas de Electricidad y Gas;
- Comisión Nacional de Cacao;
- Comisión Nacional del Maíz para el Consumo Humano;
- Compañía Nacional de Subsistencias Populares;
- Instituto Mexicano del Café;
- Instituto Mexicano de Comercio Exterior;
- Instituto Nacional del Consumidor;

Procuraduría Federal del Consumidor;
Abastecedora Conasupo, S. A. de C. V. ;
Algodonera Comercial Mexicana, S. A. ;
Almacenes de Ropa Conasupo, S. A. de C. V. ;
Almacenes Nacionales de Depósito, S. A. ;
Bodegas Rurales Conasupo, S. A. de C. V. ;
Beneficios Mexicanos del Café, S. de R. L. y C. V. ;
Cafés y Cafeterías de México, S. A. de C. V. ;
Centros Conasupo de Capacitación Campesina, S. C. ;
Compañía Transportadora Conasupo, S. A. de C. V. ;
Desarrollo Industrial del Café Mexicano, S. A. ;
Distribuidora Conasupo, S. A. de C. V. ;
Distribuidora Conasupo del Centro, S. A. de C. V. ;
Distribuidora Conasupo del Noroeste, S. A. de C. V. ;
Distribuidora Conasupo del Norte, S. A. de C. V. ;
Distribuidora Conasupo del Sur, S. A. de C. V. ;
Distribuidora Conasupo del Sureste, S. A. de C. V. ;
Distribuidora Conasupo Metropolitana, S. A. de C. V. ;
Exmex, S. A. ;
Exportadora e Importadora de Minerales, S. A. de C. V. ;
Impulsora del Pequeño Comercio, S. A. de C. V. ;
Impulsora y Exportadora Nacional, S. de R. L. de C. V. ;
Industrias Conasupo, S. A. de C. V. ;
Interport, S. A. de C. V. ;

Leche Industrializada Conasupo, S. A. de C. V. ;
Mafz Industrializado Conasupo, S. A. de C. V. ;
Materiales Conasupo, S. A. de C. V. ;
Productos Industrializados de Café, S. A. ;
Promotora Industrial del Café, S. A. de C. V. ;
Tapetes Mexicanos, S. A. ;
Trigo Industrializado Conasupo, S. A. de C. V. ;
Fideicomiso Centro Cívico y Comercial Mexicali;
Fideicomiso para el establecimiento de un sistema de comercialización de
productos agrícolas perecederos;
Fideicomiso denominado Comisión Promotora Conasupo para el Mejoramiento Social.

6.7.8 SECTOR CORRESPONDIENTE A LA SECRETARIA DE AGRICULTURA Y RECURSOS HIDRAULICOS, INTEGRADO CON:

Comisión Nacional de Fruticultura;
Comisión Nacional de la Fresa;
Comisión Nacional de Zonas Áridas;
Forestal Vicente Guerrero;
Patrimonio Indígena del Valle del Mezquital;
Patronato del Maguey;
Productora Nacional de Biológicos Veterinarios;
Productora Nacional de Semillas;
Productos Forestales de la Tarahumara;
Productos Forestales Mexicanos;

Accitera de Guerrero, S.A. de C.V. ;
Adhesivos, S.A. ;
Adoquines, S.A. ;
Agroplástico de Baja California, S. de R.L. ;
Agroplástico de Tlaxcala, S. de R.L. ;
Alimentos Balanceados del Estado de Morelos, S. de R.L. ;
Alimentos Balanceados de México, S.A. de C.V. ;
Alimentos del Fuerte, S.A. de C.V. ;
Alimentos Tor, S.A. ;
Aprovechamientos Forestales de Nayarit ;
Beneficiadora de Limón de Colima, S.A. ;
Cales Ejidales de Santa Lucía del Camino, S. de R.L. ;
Cales del Estado de Chiapas, S. de R.L. ;
Celulosa del Pacífico, S.A. ;
Cementerios de Cuernavaca, S. de R.L. ;
Compañía Forestal de la Lacandona, S.A. ;
Complejo Frutícola Industrial de la Cuenca del Papaloapan, S.A. de C.V. ;
Complejo Turístico de Bucerías, S. de R.L. ;
Complejo Turístico Río Colorado ;
Constructora y Transportadora Cit, S.A. (en liquidación).
Chapas y Triplay, S.A. ;
Empacadora de Conservas Los Mochis, S.A. ;
Exportación de Tabacos Mexicanos, S.A. de C.V. ;
Fermentaciones Mexicanas, S.A. de C.V. ;

Fertilizantes de Morelos, S. de R.L. ;
Fidepal, S. de R.L. de I.P. y C.V. ;
Fomento Industrial Forestal, S.A. de C.V. ;
Frutícola Mercantil, S.A. ;
Impulsora Ganadera de Michoacán, S.A. de C.V. ;
Industrias Forestales de Nayarit, S.A. ;
Insecticidas y Fertilizantes Mexicanos, S. de R.L. ;
Impulsora Guerrerense del Cocotero, S. de R.L. de I.P. y C.V. ;
Impulsora La Forestal, S. de R.L. de I.P. y C.V. ;
Maderas Industrializadas de Quintana Roo, S.A. ;
Maderas Moldeadas de Durango, S.A. ;
México Artesanal, S.A. ;
Mezcal Santiago, S.A. ;
Nacional de Servicios Agropecuarios, S.A. de C.V. ;
Parquet de Zacatecas, S.A. ;
Productora Nacional de Durmientes, S. de R.L. ;
Productos de Maderas Finas, S.A. ;
Productos Forestales de Michoacán, S. de R.L. ;
Productos Lácteos Ejidales de San Luis Potosí, S. de R.L. ;
Promotora Conafrut, S.A. ;
Promotora Ejidal, S.A. ;
Promotora Nacional para la Producción de Granos Alimenticios, S. de R.L.
I.P. y C.V. ;
Proveedora de Materiales Nayarit, S.A. de C.V.

Resinera Ejidal de Michoacán, S.A. ;
Sales de Zacatecas, S.A. ;
Servicios Agrícolas, S.A. ;
Servicios Ejidales, S.A. de C.V. ;
Servicios Forestales, S.A. ;
Tabacos Aztecas, S.A. ;
Tabacos Mexicanos, S.A. de C.V. ;
Triplay de Palenque, S.A. ;
Unión Turística Ejidal Gogorrón, S. de R.L. ;
Viveros de Playas de Tijuana, S.A. ;
Fideicomiso para el aprovechamiento de Maderas Utilizables en Uxpanapa,
Ver. ;
Fideicomiso para el cultivo, mejoramiento e industrialización del limón ;
Fideicomiso para apoyo a la ganadería de los Estados de Sonora y Baja Ca-
lifornia Norte ;
Fideicomiso para el Centro de Investigaciones Agrarias ;
Fideicomiso para el fomento, desarrollo y mejoramiento de la ganadería eji-
dal del país ;
Fideicomiso para el sostenimiento del patrimonio indígena del Valle del Mez-
quital ;
Fideicomiso para estudios y perforaciones experimentales en el Valle del
Vizcaíno ;
Fideicomiso para financiar programas de organización y capacitación cam-
pesina ;

- Fideicomiso para la formulación de programas de desarrollo agropecuario de infraestructura rural;
- Fideicomiso para la adquisición de crías hembras de ganado bovino para su crianza, desarrollo y venta en estado de gestación a pequeños ganaderos y ejidatarios;
- Fideicomiso para la Campaña Nacional contra la Garrapata;
- Fideicomiso para la constitución de 5 nuevos centros de población ejidal denominados "Ley Federal de Aguas 1, 2, 3, 4 y 5";
- Fideicomiso para la explotación de la hierba de candelilla;
- Fideicomiso para cubrir gastos que demande el sostenimiento del Instituto Nacional de Investigaciones Agrícolas;
- Fideicomiso para la operación de la unidad ganadera ejidal "Francisco Zarco" (antes "Hacienda El Ojo");
- Fideicomiso para el otorgamiento de créditos a la Foresta, F.C.L.;
- Fideicomiso para el desarrollo de la Zona Henequenera;
- Fideicomiso para sufragar los costos del Colegio Superior de Agricultura Tropical con sede en Cárdenas, Tabasco;
- Fondo Forestal para cubrir los gastos de forestación y reforestación del país;
- Fondo para el fomento de la ganadería de exportación;
- Fondo para la Capacitación Forestal Campesina.

6.7.9 SECTOR CORRESPONDIENTE A LA SECRETARIA DE COMUNICACIONES Y TRANSPORTES, INTEGRADO CON:

Aeropuertos y Servicios Auxiliares;

Caminos y Puentes Federales de Ingresos y Servicios Conexos;

Ferrocarriles Nacionales de México;

Junta Directiva de los Puertos Libres Mexicanos;

Servicios Telefónicos del Norte;

Aeronaves del Centro, S. A. de C. V.;

Aeronaves del Este, S. A. de C. V.;

Aeronaves del Norte, S. A. de C. V.;

Aeronaves del Oeste, S. A. de C. V.;

Aeronaves del Sur, S. A. de C. V.;

Aeronaves de México, S. A.;

Alquiladora de Casas, S. A. de C. V.;

Anuncios en Directorio, S. A.;

Bienes Inmuebles Sullivan, S. A.;

Canalizaciones Mexicanas, S. A.;

Compañía de Teléfonos y Bienes Raíces, S. A.;

Construcciones Telefónicas Mexicanas, S. A.;

Construcciones y Canalizaciones, S. A.;

Directorios Profesionales, S. A.;

Editorial Argos, S. A.;

Ferrocarriles de Chihuahua al Pacífico, S. A. de C. V.;

Ferrocarril del Pacífico, S. A. de C. V.;

Ferrocarril Sonora-Baja California, S. A. de C. V.;

Ferrocarriles Unidos del Sureste, S. A. de C. V.;

Fincas Coahuila, S. A.;

Imprenta Nuevo Mundo, S.A. ;
Instalaciones y Supervisiones, S.A. ;
Impulsora Mexicana de Telecomunicaciones, S.A. ;
Inmobiliaria Asociada, S.A. ;
Ingeniería, Proyectos y Diseños, S.A. ;
Inmobiliaria Aztlán, S.A. ;
Nacional de Combustibles y Aviación, S.A. ;
Naviera Multinacional del Caribe;
Operadora Mercantil, S.A. ;
Publicidad Turística, S.A. ;
Puentes Internacionales, S.A. ;
Radio Aeronáutica Mexicana, S.A. de C.V. ;
Reconcentraciones Tel, S.A. ;
Renta de Equipo, S.A. ;
Reconstrucciones Telefónicas Mexicanas, S.A. ;
Satélite Latinoamericano, S.A. ;
Servicios Aéreos Especiales, S.A. de C.V. ;
Servicios de Coches Dormitorios y Conexos, S.A. de C.V. ;
Servicios de Transportación Terrestre del Aeropuerto Internacional de la
Ciudad de México, S.A. ;
Servicios Portuarios de Acapulco, S.A. de C.V. ;
Servicios Portuarios de Francisco I. Madero, S.A. de C.V. ;
Servicios Portuarios de Guaymas, S.A. de C.V. ;
Servicios Portuarios del Istmo de Tehuantepec, S.A. de C.V. ;

Servicios Portuarios Lázaro Cárdenas, S.A. de C.V. ;
Servicios Portuarios de Manzanillo, S.A. de C.V. ;
Servicios Portuarios y Marítimos de Ensenada, S.A. de C.V. ;
Servicios Portuarios de Mazatlán, S.A. de C.V. ;
Servicios Portuarios de Progreso-Yukalpetén, S.A. de C.V. ;
Servicios y Supervisión, S.A. ;
Teleconstructora, S.A. ;
Telefónica Nacional, S.A. ;
Teléfonos de México, S.A. ;
Transportación Marítima Mexicana, S.A. ;
Fideicomiso para Caminos y Puentes Federales de Ingresos y Servicios Co-
nexos;
Fideicomiso para la adquisición, arrendamiento o transmisión por cual-
quier otro título de equipo para servicios portuarios;
Fideicomiso para la adquisición, venta, arrendamiento y transmisión de
equipo marítimo y portuario;
Fideicomiso TraslATIVO de Dominio para la Enajenación de los Terrenos ga-
nados al mar en la instalación del Puerto de Yukalpetén;
Fideicomiso a favor de Radio Aeronáutica Mexicana, S.A. de C.V. ;
Fideicomiso para la reestructuración y funcionamiento de las Escuelas Ná-
uticas de: Mazatlán, Sin., Tampico, Tam., y Veracruz, Ver. ;
Fideicomiso para Tele-radio Nacional, S.A. Fideicomiso para la adquisi-
ción, instalación y operación de estaciones emisoras de radio y televisión;
Fideicomiso para Tele-radio Nacional, S.A. Fideicomiso para la adquisi-

ción de la totalidad de las acciones;

Fondo Nacional para los Desarrollos Portuarios.

6.7.10 SECTOR CORRESPONDIENTE A LA SECRETARIA DE ASENTA--
MIENTOS HUMANOS Y OBRAS PUBLICAS, INTEGRADO CON:

Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad Rural y de la Vivien-
da Popular;

Junta Federal de Mejoras Materiales de Acapulco, Gro.;

Junta Federal de Mejoras Materiales de Agua Prieta, Son;

Junta Federal de Mejoras Materiales de Campeche, Camp.;

Junta Federal de Mejoras Materiales de Chetumal, Quintana Roo;

Junta Federal de Mejoras Materiales de Ciudad Acuña, Coah.;

Junta Federal de Mejoras Materiales de Ciudad del Carmen, Cam.;

Junta Federal de Mejoras Materiales de Ciudad Hidalgo, Chih.;

Junta Federal de Mejoras Materiales de Ciudad Juárez, Chih.;

Junta Federal de Mejoras Materiales de Ciudad Miguel Alemán, Tamaulipas;

Junta Federal de Mejoras Materiales de Coatzacoalcos, Ver.;

Junta Federal de Mejoras Materiales de Comitán, Chis.;

Junta Federal de Mejoras Materiales de Cozumel, Quintana Roo;

Junta Federal de Mejoras Materiales de Ensenada, Baja California;

Junta Federal de Mejoras Materiales de Frontera, Tabasco;

Junta Federal de Mejoras Materiales de General Rodrigo M. Quevedo, Chih.;

Junta Federal de Mejoras Materiales de Guadalajara, Jalisco;

Junta Federal de Mejoras Materiales de Guaymas, Sonora;

Junta Federal de Mejoras Materiales de Islas Mujeres, Quintana Roo;

Junta Federal de Mejoras Materiales de Tijuana, Baja California;
Junta Federal de Mejoras Materiales de Torreón, Coahuila;
Junta Federal de Mejoras Materiales de Tuxpan, Veracruz;
Junta Federal de Mejoras Materiales de Veracruz, Veracruz;
Compañía Mexicana de Terrenos del Río Colorado, S. A. ;
INCOBUSA, S. A. de C. V. ;
Jardines del Pedregal de San Angel, S. A. ;
Marinas Mexicanas de Puerto Vallarta, S. A. de C. V. ;
Servicios y Mantenimiento, S. A. ;
Terrenos Recreo, S. A. ;
Urbanizadora de Tijuana, S. A. ;
Fideicomiso Balneario de Agua Hedionda;
Fideicomiso Ciudad Industrial Benito Juárez, Qro. ;
Fideicomiso Ciudad Industrial de Aguascalientes;
Fideicomiso Ciudad Industrial de Celaya;
Fideicomiso Ciudad Industrial de Linares;
Fideicomiso Ciudad Industrial de Matamoros;
Fideicomiso Ciudad Industrial de Morelia;
Fideicomiso Ciudad Industrial de Villa Hermosa;
Fideicomiso Ciudad Industrial Framboyán;
Fideicomiso Ciudad Industrial Los Belenes;
Fideicomiso Ciudad Industrial Mérida;
Fideicomiso Ciudad Industrial Nueva Tijuana;
Fideicomiso Ciudad Industrial Ocotlán;

- Fideicomiso Ciudad Industrial Tizayuca;
- Fideicomiso Conjunto Habitacional Benito Juárez en Aguascalientes, Ags. ; /
- Fideicomiso Conjunto Habitacional Expropiación Petrolera en Morelia, Mich. ;
- Fideicomiso Conjunto Habitacional General Francisco Naranjo en Monte---
rrey, N.L. ;
- Fideicomiso Conjunto Habitacional Lomas de Valle Verde en Ensenada, B.C. ;
- Fideicomiso Conjunto Habitacional Sahuaró en Hermosillo, Son. ;
- Fideicomiso de Puerto Vallarta, Jal. ;
- Fideicomiso Industrial Durango;
- Fideicomiso para cooperar en la solución de los problemas de las colonias
proletarias de Tijuana, B.C. ;
- Fideicomiso para cooperar en la solución de los problemas de las colonias
proletarias de Ciudad Madero, Tamps. ;
- Fideicomiso para cooperar en la solución de los problemas de las colonias
proletarias de Tampico, Tamps. ;
- Fideicomiso para cooperar en la solución de los problemas de las colonias
proletarias de Ciudad Juárez, Chih. ;
- Fideicomiso para el desarrollo económico y social de Acapulco, Gro. ;
- Fideicomiso para el desarrollo urbano de la Ciudad Lázaro Cárdenas-Las
Truchas;
- Fideicomiso para el estudio y el fomento de conjuntos, parques, ciudades
industriales y centros comerciales;
- Fideicomiso para la adquisición de reservas territoriales para el desarro-
llo de programas habitacionales en los municipios de San Nicolás de Los -

- Garza, Salinas Victoria y General Escobedo en Nuevo León;
- Fideicomiso para la adquisición de terrenos ganados al Río Santa Catarina en Monterrey, para la construcción del conjunto habitacional "Unidad Constitución";
- Fideicomiso para la Comisión Nacional de Caminos Alimentadores y Aero-pistas (CONACAL);
- Fideicomiso para la construcción de la Ciudad Industrial Nayarita;
- Fideicomiso para la construcción de la Ciudad Industrial de Torreón, Coah.;
- Fideicomiso para la construcción del conjunto habitacional Héroes de Chapultepec, o Campeche No. 1;
- Fideicomiso para la construcción del conjunto habitacional "Presidente Ken-nedy";
- Fideicomiso para la construcción de la 2a. etapa del conjunto habitacional "La Pradera", en terrenos de la ex Hacienda de San Juan de Aragón;
- Fideicomiso para la construcción del conjunto de viviendas de la Unidad Cuitláhuac;
- Fideicomiso para la construcción del conjunto de viviendas Mixcoac-Lomas de Plateros;
- Fideicomiso para la construcción del conjunto de viviendas Lindavista Vallejo;
- Fideicomiso para la construcción del conjunto habitacional Loma Hermosa;
- Fideicomiso para la Unidad Habitacional San Juan de Aragón;
- Fideicomiso para la remodelación urbana de la Ciudad de México;
- Fideicomiso para la urbanización y construcción del conjunto urbano "Cor-zones de Manzana" en la Unidad Balbuena;

Fideicomiso para la venta de lotes de terrenos colindantes del brazo del Río Silao en el tramo que atraviesa Irapuato, Gto.

Fideicomiso para rehabilitar regiones del país afectadas o que en el futuro sufran las consecuencias de fenómenos físicos;

Fideicomiso Rodolfo Sánchez Taboada, Conjunto Habitacional Las Plazas en Tijuana, B. C.;

Fideicomiso Submetrópoli de Tijuana;

Fideicomiso Tehixtla, Morelos-INDECO;

Fideicomiso Tequesquitengo-FONAFE;

Fideicomiso del Fondo de las Habitaciones Populares;

Fomento Metropolitano de Monterrey.

6.7.11 SECTOR CORRESPONDIENTE A LA SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA, INTEGRADO CON:

Centro de Investigaciones para la Integración Social;

Centro de Investigaciones Superiores del Instituto Nacional de Antropología e Historia;

Centro de Investigación y de Estudios Avanzados del Instituto Politécnico Nacional;

Centro Nacional de Enseñanza Técnica Industrial;

Centro para el Estudio de Medios y Procedimientos Avanzados de la Educación;

Colegio de Bachilleres;

Comisión de Operación y Fomento de Actividades Académicas del Instituto Politécnico Nacional;

Comité Administrador del Programa Federal de Construcción de Escuelas
Comité Organizador de los X Juegos Universitarios Mundiales;
Consejo Nacional de Recursos para la Atención de la Juventud;
Consejo Nacional de Fomento Educativo;
Instituto Nacional de Astrofísica, Óptica y Electrónica;
Instituto Nacional del Deporte;
Instituto Nacional Indigenista;
Patronato de Obras e Instalaciones del Instituto Politécnico Nacional;
Agencia Literaria, S. A. ;
Audivisual Fondo de Cultura, S. A. ;
Bibliotecas Mexicanas, A. C. ;
Colegio de México, A. C. ;
Comercial Fondo de Cultura, S. A. ;
Distribuidora Nacional de Cultura Económica, S. A. de C. V. ;
Ediciones F. C. E. España, S. A. ;
Encuadernaciones Progreso, S. A. ;
Fondo de Cultura Internacional, S. A. de C. V. ;
Fondo de Información y Computación, S. A. de C. V. ;
Inmobiliaria Fondo de Cultura Económica, S. A. ;
Lito Ediciones Olimpia, S. A. ;
Talleres Tipográficos Nacionales, S. A. ;
Adquisición de la casa No. 5 de la Plaza de San Jacinto y No. 10 de la Calle
de la Amargura en Villa Obregón, D. F., destinada a la pinacoteca y sala
de lectura "Isidro Fabela";

Diego Rivera. Crédito para construcción y adaptación de inmuebles destinados a museos públicos;

Fideicomiso del legado de David Alfaro Siqueiros en favor del pueblo de México;

Fideicomiso en favor de la Universidad de Nayarit;

Fideicomiso para colaborar en el desarrollo del plan Huicot;

Fideicomiso para elaborar un diccionario del español que se habla en México;

Fideicomiso para la adquisición de embarcaciones, equipos y demás bienes necesarios para la educación pesquera;

Fideicomiso para la adquisición de laboratorios, equipos y demás bienes para la educación e investigación agropecuaria y forestal;

Fideicomiso para la elaboración de una historia de la Revolución Mexicana;

Fondo Editorial de la Plástica Mexicana;

Fondo Nacional para el Fomento de las Artesanías;

Fondo para el Desarrollo de la Danza Popular Mexicana;

Fondo para el Desarrollo de los Recursos Humanos.

6.7.12 SECTOR CORRESPONDIENTE A LA SECRETARIA DE SALUBRIDAD Y ASISTENCIA, INTEGRADO CON:

Centro de Salud "Soledad Orozco de Avila Camacho";

Centro Mexicano de Estudios en Farmacodependencia;

Centro Materno Infantil "General Maximino Avila Camacho";

Consejo Nacional de Prevención de Accidentes;

Hospital de Enfermedades de la Nutrición;
Hospital General "Dr. Manuel Gea González";
Hospital Infantil de México;
Hospital Regional de Veracruz;
Instituto Nacional de Cancerología;
Instituto Nacional de Cardiología;
Instituto Nacional de Endocrinología;
Instituto Nacional de Gastroenterología;
Instituto Nacional de Neurología
Hospital de Enfermedades de la Nutrición;
Instituto Nacional de Oftalmología;
Patronato del Asilo "Nicolás Bravo";
Patronato de la Casa Hogar "Soledad G. de Figaredo".

6.7.13 SECTOR CORRESPONDIENTE A LA SECRETARIA DEL TRABAJO
Y PREVISION SOCIAL, INTEGRADO CON:

Comisión Nacional de los Salarios Mínimos;
Consejo Nacional para la Cultura y Recreación de los Trabajadores;
Editorial Popular de los Trabajadores;
Fideicomiso para el Centro de Estudios Históricos y Sociales del Movimien
to Obrero;
Fideicomiso para el Centro Nacional de Productividad-ARMO;
Fondo de Fomento y Garantía para el Consumo de los Trabajadores.

6.7.14 SECTOR CORRESPONDIENTE A LA SECRETARIA DE LA
REFORMA AGRARIA, INTEGRADO CON:

Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra;
Fideicomiso "Cumbres de Llano Largo";
Fideicomiso de Bahía de Banderas, Nay.;
Fideicomiso de Apoyo a la Industria Rural;
Fideicomiso para el manejo del Fondo Nacional de Fomento Ejidal;
Nuevo Vallarta, S. A. de C. V.

6.7.15 SECTOR CORRESPONDIENTE A LA SECRETARIA DE
TURISMO, INTEGRADO CON:

Agencia de Viajes Rutas del Mayab, S. A. ;
Farmacia María Isabel, S. A. ;
Impulsora de Empresas Turísticas, S. A. de C. V. ;
Inmobiliaria Hotelera El Presidente-Chapultepec, S. A. de C. V. ;
Inmobiliaria Hoteles, S. A. ;
Inversiones Turísticas del Caribe, S. A. ;
Nacional Hotelera, S. A. ;
Nuevo Hotel Fermont, S. A. ;
Operadora de Hoteles, S. A. ;
Promotora de Productos y Servicios para las empresas de Turismo Popular
de Nayarit, S. A. de C. V. ;
Recromex, S. A. de C. V. ;
Restaurantes Selectos, S. A. ;
Servicios Internacionales de Vehículos Acuáticos, S. A. de C. V. ;

Servicios Portuarios de Veracruz, S. A. de C. V.;

Comisión Coordinadora para el Desarrollo Turístico del Golfo de California;

Fideicomiso Bahía de Zihuatanejo;

Fideicomiso Ciudad El Recreo La Paz;

Fideicomiso de los terrenos expropiados a los ejidatarios de Zihuatanejo y
Agua de Correa en el Estado de Guerrero;

Fideicomiso denominado Ciudad Turística Portuaria Cabo San Lucas;

Fideicomiso destinado exclusivamente a la operación del Centro de Espectáculos, Convenciones y Exposiciones de Acapulco, Gro.;

Fideicomiso Ixtapa-Zihuatanejo, en el Estado de Guerrero;

Fideicomiso para la construcción y operación de un hotel escuela en el Estado de Baja California;

Fideicomiso traslativo de dominio del ex Convento de Santa Catarina, en Oaxaca, Oax., para adaptarlo como hotel;

Fideicomiso traslativo de dominio y administración de una superficie de terreno en el ejido de Loreto, Estado de Baja California Sur;

Fideicomiso traslativo de dominio y administración de una superficie de terreno en el ejido de San José del Cabo, Estado de Baja California Sur;

Fideicomiso turístico de las caletas de Xel-Ha y del Caribe;

Fondo Nacional de Fomento al Turismo.

6.7.16 SECTOR CORRESPONDIENTE AL DEPARTAMENTO DE PESCA, INTEGRADO CON:

Congeladora del Pacífico, S. A.;

Crest Importing Inc.;

Distribuidora Pesquera Ejidal, S. A. ;
Empresa Pesquera del Balsas, S. A. de C. V. ;
Exportadores Asociados, S. A. de C. V. ;
Ocean Garden Products, Inc. ;
Productos Pesqueros de Isla de Cedros, S. A. de C. V. ;
Productos Pesqueros de Matancitas, S. A. de C. V. ;
Productos Pesqueros del Pacífico, S. A. de C. V. ;
Productos Pesqueros Santa Isabel, S. A. de C. V. ;
Productos Pesqueros Atún-Mex, S. A. de C. V. ;
Productos Pesqueros de Alvarado, S. A. de C. V. ;
Productos Pesqueros de Bahía de Tortugas, S. A. de C. V. ;
Productos Pesqueros de Escuinapa, S. A. de C. V. ;
Productos Pesqueros de Guaymas, S. A. de C. V. ;
Productos Pesqueros de La Paz, S. A. de C. V. ;
Productos Pesqueros de Mazatlán, S. A. de C. V. ;
Productos Pesqueros de Michoacán, S. A. de C. V. ;
Productos Pesqueros de Salina Cruz, S. A. de C. V. ;
Productos Pesqueros de Sinaloa, S. A. de C. V. ;
Productos Pesqueros de Yukalpetén, S. A. de C. V. ;
Productos Pesqueros Mexicanos, S. A. de C. V. ;
Productos Pesqueros Peninsular, S. A. de C. V. ;
Refrigeradora de Tepepan, S. A. de C. V. ;
Fondo Nacional de Fomento de Sociedades Cooperativas Pesqueras.

6.7.17 SECTOR CORRESPONDIENTE AL DEPARTAMENTO DEL
DISTRITO FEDERAL, INTEGRADO CON:

Caja de Previsión de la Policía del Distrito Federal;

Caja de Previsión de los Trabajadores a Lista de Raya en el Distrito Federal;

Desarrollo Urbano del Valle de México, S. A. de C. V.;

Industrial de Abastos;

Servicios Metropolitanos, S. A. de C. V.;

Servicios de Transportes Eléctricos del Distrito Federal;

Sistema de Transporte Colectivo.

6.7.18 ATRIBUCIONES DE LOS COORDINADORES SECTORIALES.

Las funciones de los Coordinadores de cada sector, que como ya di
jimos son los titulares de las Secretarías de Estado y Departamentos Admi-
nistrativos, se atribuyen las funciones de planear, coordinar y evaluar la
operación de las instituciones del sector; orientar y coordinar su planea-
ción, programación, presupuestación, control y evaluación de su gasto, a
cuyo efecto debe presentar a la Secretaría de Programación y Presupuesto,
con su conformidad, los correspondientes proyectos de presupuesto anual;
presentar ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, debidamente
aprobados por la Secretaría de Programación y Presupuesto, los proyectos
y programas de actividades de cada una de las instituciones del sector que
necesitan de crédito para su realización y vigilar la utilización de los re-
cursos provenientes de dichos créditos; vigilar, asimismo, el cumplimient

to de los presupuestos y programas anuales de operación, supervisar las instalaciones y servicios auxiliares y revisar los sistemas y procedimientos del trabajo y producción de las entidades del sector; y, por último, proponer al Ejecutivo Federal las medidas necesarias para llevar a cabo la coordinación del sector respectivo.

Respecto de la sectorización, J. I. Jiménez Nieto sostiene que "los sectores de actividad no existen en la realidad administrativa. El sector es un concepto analítico. Representa el sumatorio de la acción pública y privada en cada uno de los compartimientos estancos en que arbitrariamente puede dividirse la acción social. No es, por tanto, administrable, sino gobernable. La acción de gobierno no es función administrativa, sino intrínsecamente política, en el sentido más vulgar del arte de lo posible y en el más técnico de asignación autoritaria de prioridades, de acuerdo a la captación por el gobernante de las demandas del grupo gobernado. Se administran las instituciones y se gobiernan los sectores". (196)

6.8 CAUSAS DE LA ACTIVIDAD EMPRESARIAL DEL ESTADO.

En términos generales es dable decir que el Estado actúa como empresario, cada vez en mayor escala, con motivo del incremento de sus funciones y atribuciones; en el caso de México es dable afirmar que el crecimiento de la actividad empresarial del Estado no sólo se debe al papel que éste tiene asignado como rector del proceso de desarrollo del país, con el propósito de aumentar su independencia económica y obtener un alto nivel

(196) Jiménez Nieto, J. I. - Política y Administración. - Editorial Técno. - Madrid. - 1977. Págs. 3 y 4.

de justicia social, sino además se debe al impostergable requerimiento de superar la reducida actividad económica de nuestro país, en la época inmediata posterior a la promulgación de la Constitución del 17.

Entre las principales causas de la actividad empresarial del Estado en México, podemos señalar las siguientes:

El aumento de atribuciones del Estado a raíz de la promulgación de la Constitución de 1917.

La explotación directa por parte del Estado, de los recursos de su propiedad, o la prestación directa de ciertos servicios públicos.

La atención de actividades económicas que sin ser básicas para el país, constituyen rubros importantes que no son adecuadamente atendidos por el Sector privado.

La adquisición de empresas abandonadas por la iniciativa privada por quiebra o incosteabilidad, las cuales adquiere el Estado no obstante su incosteabilidad o bajo rendimiento, con el fin de mantener vigentes esas fuentes de trabajo y no acrecentar el desempleo.

El desarrollo de actividades científicas y tecnológicas que demanda una participación activa del Estado, a través de instituciones tales como el Instituto Mexicano del Petróleo.

CAPITULO VII

CAPITULO VII

7.1 El acto administrativo. - 7.1.1 Características del acto administrativo. - 7.1.1.1 El acto administrativo es un acto jurídico. - 7.1.1.2 Es un acto jurídico de carácter público. - 7.1.1.3 El acto administrativo es una declaración unilateral. - 7.1.1.4 El acto administrativo crea situaciones jurídicas particulares. - 7.1.1.5 El acto administrativo es ejecutorio y no contencioso. - 7.2 El organismo descentralizado. - 7.2.1 De nominación. - 7.2.2 Definición, características y finalidad. - 7.2.3 Personalidad. - 7.2.4 Régimen jurídico. - 7.2.5 Situación administrativa: tutela y jerarquía. - 7.2.6 El aspecto patrimonial. - 7.2.7 El aspecto financiero. - 7.2.8 El aspecto fiscal. - 7.2.9 Control y vigilancia. - 7.3 Los principales organismos descentralizados en México. - 7.3.1 Universidad Nacional Autónoma de México. - 7.3.2 Petróleos Mexicanos. - 7.3.3 Comisión Federal de Electricidad. - 7.3.4 Instituto Mexicano del Seguro Social. - 7.3.5 Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado. - 7.3.6 Ferrocarriles Nacionales de México. - 7.3.7 Compañía Nacional de Subsistencias Populares. - 7.3.8 Caminos y Puentes Federales de Ingresos y Servicios Conexos. - 7.3.9 Aeropuertos y Servicios Auxiliares. - 7.3.10 Instituto Mexicano del Café. - 7.4 Instituciones equivalentes a organismos descentralizados en otros países. - 7.4.1 España. - 7.4.2 Argentina. - 7.4.3 Alemania. - 7.4.4 Inglaterra. - 7.4.5 Uruguay. - 7.4.6 Francia. - 7.5 El servicio público. - 7.6 Concepto de la administración institucional. - 7.7 Esquema para una administración pública institucional en México.

CAPÍTULO VII

LOS ENTES DE LA ADMINISTRACION INSTITUCIONAL

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, marca una división entre la administración pública centralizada y la administración pública paraestatal. Respecto de esta última hace un agrupamiento en tres partes diferentes: los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal y los fideicomisos.

La clasificación de la administración pública en centralizada y paraestatal es inobjetable y recuerda la clasificación que la doctrina italiana hace de la administración pública en directa e indirecta (197); pero lo que resulta objetable es la inclusión de personas jurídicas e instituciones creadas en los moldes del Derecho privado, como sujetos activos de la administración pública paraestatal, porque si ya es incongruente que el Estado recorra a las estructuras del Derecho privado -salvo cuando se asocia con particulares-, para realizar su actividad empresarial, resulta absurdo que luego pretenda convertir en sujetos activos de la administración pública, cuya actividad regula el Derecho Público, a las personas jurídicas privadas que creó el Derecho privado.

Por tanto, a mi juicio, sólo los organismos descentralizados deberían constituir, en rigor, la administración pública paraestatal, en tanto -

(197) Cfr. Alessi, Renato. - Instituciones de Derecho Administrativo. - Bosch Casa Editorial. Barcelona. 1970. Vol. I. Pág. 122.

que las empresas de participación estatal mayoritaria, las sociedades civiles y asociaciones civiles y los fideicomisos a que se refieren los artículos 46, 47 y 49 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal debieron haber sido considerados como organizaciones auxiliares de la administración pública federal.

La administración pública indirecta que se realiza a través de las personas públicas creadas por el Estado con apoyo en la descentralización por servicio y que en México se denominan Organismos Descentralizados o Empresas descentralizadas, integran, a no dudarlo, un subconjunto claro y definido que, por tener personalidad jurídica propia, misma que conforma en los moldes del Derecho público, resulta indudable su encuadramiento como subconjunto de la Administración Pública mexicana, a diferencia de las Empresas de Participación Estatal, así tengan éstas el carácter de Instituciones Nacionales de Crédito, Organizaciones Auxiliares Nacionales de Crédito o Instituciones Nacionales de Seguros o de Fianzas, que al crearse en las matrices del Derecho privado producen personas jurídicas privadas a las que en rigor no es dable convertir en sujetos activos de la administración pública, toda vez que son incapaces de realizar actos administrativos, los cuales constituyen el aspecto dinámico de la administración pública, dado que, sin su ejecución no podría producirse el proceso de la Administración pública.

7.1 EL ACTO ADMINISTRATIVO.

Hecho, además de ser el participio pasivo del verbo hacer, es todo suceso o acontecimiento que se produce en la realidad; y cuando ese aconte

cer acarrea consecuencias en el ámbito jurídico, constituye un hecho jurídico, al que Castán Tobeñas define como "todo suceso al que el ordenamiento atribuye la virtud de producir por sí o en unión de otros, un efecto jurídico, es decir, la adquisición, la pérdida o la modificación de un derecho". (198)

Entre las múltiples clasificaciones de los hechos jurídicos, conviene destacar por el tema a que nos referimos, aquélla que los agrupa en naturales o involuntarios y humanos o voluntarios; los primeros son los producidos por la naturaleza, tal es el caso de un terremoto, un ciclón o el paso del tiempo, los cuales producen efectos jurídicos. Pero es el segundo grupo el más numeroso e importante en cuanto a efectos jurídicos se refiere, estos hechos jurídicos humanos son llamados por la doctrina actos jurídicos.

"El acto, en sentido jurídico, -nos dice Castán Tobeñas- supone un hecho humano, producido por voluntad consciente y exteriorizada. Cuando el acto produce, conforme a las disposiciones del derecho objetivo, un efecto jurídico, es llamado acto jurídico". (199)

El Diccionario de la Real Academia Española nos define el acto jurídico como "Hecho voluntario que crea, modifica o extingue relaciones de derecho conforme a éste".

(198) Castán Tobeñas, José. - Derecho Civil Español Común y Foral. - Instituto Editorial Reus. - Madrid. 1941. Tomo I. Pág. 274.

(199) Idem. Pág. 277.

El autor alemán Nipperdey Enneccerus ganó muchos seguidores al definir al acto jurídico (*juristische Handlung*) como "la realización querida o al menos previsible de un resultado exterior". (200)

En lo personal entiendo el acto jurídico como el quehacer humano consciente y voluntario que tiene repercusiones jurídicas.

Los actos jurídicos son clasificados en muy diversas formas, de acuerdo con diferentes criterios; así, por su contenido se clasifican en positivos y negativos, la promesa de venta ejemplifica a los primeros, en tanto que la omisión y la abstención a los segundos.

Por su estructura, los actos administrativos se dividen en simples y complejos, simples son los que se refieren a un suceso único, compuestos son los que se integran con varios actos o elementos.

Por cuanto se ajustan o no al Derecho objetivo, los actos jurídicos se clasifican en lícitos e ilícitos, subdividiéndose estos últimos en punibles e ilícitos civiles, que a su vez se subclasifican en dolosos y culposos.

En cuanto al agente que los realiza, los actos jurídicos se agrupan en públicos y privados, los primeros los llevan a cabo el Estado y las personas públicas, en el segundo caso los ejecutan las personas jurídicas privadas y se subclasifican en civiles y mercantiles; los actos jurídicos públicos se subdividen en diplomáticos, políticos, económicos, legislativos, jurisdiccionales y administrativos.

Los actos administrativos, señala el Diccionario de Escriche, son

(200) Enneccerus-Kipp-Wolf. - Tratado de Derecho Civil. Barcelona. 1935. Tomo I. Volumen 2o. Parte General por Enneccerus, Nipperdey. Pág. 8.

"Las decisiones, providencias ó hechos que cualquiera autoridad administrativa ó agente del gobierno toma ó ejecuta en desempeño de sus funciones". (201)

Sabino Alvarez Gendín define el acto administrativo como "la declaración de voluntad de un órgano administrativo, generalmente escrito, en materia administrativa, del cual surgen efectos jurídicos". (202)

El jurista hispano Manuel Balbé afirma que acto administrativo es "Cualquier acción, toda conducta, comportamiento, manifestación unilateral de voluntad, de deseo, de conocimiento o de juicio, de los órganos del Estado o de vicarios suyos, en ejercicio de función administrativa sujeta al Derecho público". (203)

Otro tratadista español, Antonio Royo Villanova, define el acto administrativo como "un hecho jurídico que por SU PROCEDENCIA emana de un funcionario administrativo, por SU NATURALEZA se concreta en una declaración especial y por SU ALCANCE afecta, positiva o negativamente, a los derechos administrativos de las personas individuales o colectivas que se relacionan con la Administración pública". (204)

El catedrático de la Universidad de Bilbao, Ramón Martín Mateo de

- (201) Escriche, Joaquín. - Diccionario Razonado de Legislación y Jurisprudencia. - Librería de Ch. Bauret. París. 1888. Pág. 78.
- (202) Alvarez Gendín, Sabino. - Tratado General de Derecho Administrativo. - Bosch, Casa Editorial. - Barcelona. 1958. Tomo I. Pág. 318.
- (203) Balbé, Manuel. - Actos Administrativos. En: Nueva Enciclopedia Jurídica. Francisco Seix Editor. Barcelona. 1950. Tomo II. Pág. 294.
- (204) Royo Villanova, Antonio. - Elementos de Derecho Administrativo. - Librería Santarén. Valladolid. 1940.

fine los actos administrativos como "aquellas declaraciones unilaterales, no normativas, de la Administración, sometidas al Derecho administrativo". (205)

Para el maestro argentino Manuel M. Diez, acto administrativo "es una declaración concreta de voluntad de un órgano de la administración activa en el ejercicio de su potestad administrativa". (206)

El autor germano Adolfo Merkl afirma que acto administrativo es "todo obrar administrativo encerrado en sí mismo, separado de la totalidad de lo administrativo por ser cumplimiento de un fin administrativo determinado". (207)

Sayagués Laso sostiene que acto administrativo es "toda declaración unilateral de voluntad de la administración que produce efectos jurídicos subjetivos". (208)

En opinión del maestro mexicano Miguel Acosta Romero, "acto administrativo es una manifestación unilateral y externa de voluntad, que expresa una decisión de una autoridad administrativa competente, en ejercicio de la potestad pública, crea, reconoce, modifica, transmite o extingue

- (205) Martín Mateo, Ramón. - Manual de Derecho Administrativo. - Comercial Malvar. - Madrid. 1979. Pág. 255.
- (206) Diez, Manuel María. - Actos Administrativos. En: Enciclopedia Jurídica Omeba. Editorial Bibliográfica Argentina S. R. L. - Buenos Aires. 1968. Tomo I. Pág. 327.
- (207) Merkl, Adolfo. - Teoría General del Derecho Administrativo. - Editora Nacional. - México, D. F. 1975. Pág. 231.
- (208) Sayagués Laso, Enrique. - Op. cit. Pág. 188.

derechos u obligaciones, es generalmente ejecutiva y se propone satisfacer el interés general". (209)

Olivera Toro define al acto administrativo como "aquél por medio del cual se exterioriza la función administrativa, siendo dicha función producto de la actividad del Estado". (210)

El desaparecido doctor Roberto Ríos Elizondo nos dejó esta definición de acto administrativo: "la manifestación de voluntad del Estado, expresada normalmente por el Poder Ejecutivo, que con base en una norma de derecho constitucional o de derecho administrativo -es lo ordinario-, concurre a administrar la cosa pública; este acto se caracteriza por incidir en la esfera jurídica de los particulares cuando se trata de la administración externa, y porque en buena parte es discrecional, es decir, que el órgano lo emite con ciertos márgenes de libertad que señala la norma jurídica aplicables". (211)

Por su parte, el maestro Rafael de Pina nos define el acto administrativo como la "Declaración de voluntad de un órgano de la administración pública, de naturaleza reglada o discrecional, susceptible de crear con eficacia particular o general, obligaciones, facultades o situaciones jurídicas de naturaleza administrativa". (212)

(209) Acosta Romero, Miguel. - Op. cit. Pág. 139.

(210) Olivera Toro, Jorge. - Op. cit. Pág. 119.

(211) Ríos Elizondo, Roberto. - El acto de gobierno. - Editorial Porrúa, S.A. - México. 1975. Pág. 386.

(212) De Pina, Rafael. - Diccionario de Derecho. - Editorial Porrúa, S.A. México. 1977.

El doctor Andrés Serra Rojas define con precisión al acto administrativo en los siguientes términos: "Es una declaración de voluntad, de conocimiento y de juicio, unilateral, concreta y ejecutiva, que constituye una decisión ejecutoria, que emana de un sujeto: la administración pública, en el ejercicio de una potestad administrativa, que crea, reconoce, modifica, transmite o extingue una situación jurídica subjetiva y su finalidad es la satisfacción del interés general"; añade el doctor honoris causa de la UNAM, que "el acto administrativo es un acto jurídico, de Derecho público que emana de la administración pública, y sometido al Derecho administrativo". (213)

Yo estimo que el fenómeno o proceso de la administración pública sólo puede producirse mediante la realización del acto administrativo que constituye la parte dinámica de la función administrativa, por lo que estoy de acuerdo con el tratadista argentino Agustín A. Gordillo cuando manifiesta que "el acto administrativo es una de las instituciones fundamentales del Derecho administrativo y si acaso la más importante" (214), puesto que si no hay acto administrativo el proceso de la administración pública no se produce, por lo que, en rigor, considero que el acto administrativo es un acto jurídico de carácter público que realiza el titular de un órgano administrativo en el ejercicio de su función, mediante una declaración unilateral de voluntad -salvo el caso del contrato administrativo- que

(213) Serra Rojas, Andrés. - Derecho Administrativo. - Editorial Porrúa, S.A. México. 1979. Pág. 226.

(214) Gordillo, Agustín A. - El Acto Administrativo. - Abeledo Perrot. - Buenos Aires. 1963.

crea, ratifica, rectifica o extingue situaciones jurídicas subjetivas de personas físicas o morales, privadas o públicas.

Como el acto administrativo es un acto jurídico de carácter público, es evidente que solamente puede ser realizado por personas públicas, aún cuando en el contrato administrativo una de las partes pueda ser privada.

7.1.1 CARACTERISTICAS DEL ACTO ADMINISTRATIVO.

Podríamos considerar como las principales características del acto administrativo a las siguientes:

7.1.1.1. El acto administrativo es un acto jurídico, es decir es un hecho realizado por un agente humano, consciente y voluntario, que tiene repercusiones jurídicas.

7.1.1.2 Es un acto jurídico de carácter público, o sea que su agente ejecutor es una persona pública, que actúa a través de un órgano autorizado, por medio de un representante con la adecuada personería. Esto no impide que en el caso especial del contrato administrativo intervengan particulares como contratantes, siempre y cuando una de las partes sea una persona pública cuya participación como parte es indispensable para configurar el contrato administrativo, que puede darse entre personas públicas, o entre personas públicas y particulares, pero nunca exclusivamente entre particulares.

7.1.1.3 El acto administrativo, con la excepción del contrato administrativo, es una declaración unilateral y externa de voluntad que entraña una decisión de una autoridad administrativa, declaración que puede ser discrecional o ajustada a una disposición reglamentaria específica.

7.1.1.4 El acto administrativo crea situaciones jurídicas particulares, pero siempre en el ámbito jurídico administrativo, lo que quiere decir que los actos materiales que no trascienden al campo del Derecho no son en rigor actos administrativos. Algunos autores, como Georges Vedel, sostienen que los actos administrativos no solamente dan origen a situaciones jurídicas particulares, sino, en el caso de los reglamentos, también dan origen a situaciones jurídicas generales; sin embargo, el reglamento no es en rigor un acto administrativo, salvo formalmente, sino legislativo, precisamente por crear como la ley una situación jurídica general. Por ello es conveniente recordar que el Poder público es único, por lo que no se dividen más que las funciones, y que tanto el ejecutivo, como el legislativo, como el judicial tienen atribuidas aún cuando sea en reducida medida, funciones distintas a las que enuncia su denominación; así el ejecutivo tiene atribuidas funciones legislativas y jurisdiccionales; el legislativo a su vez tiene atribuciones administrativas y jurisdiccionales, y el judicial tiene asignadas funciones legislativas y administrativas. El caso del reglamento es un ejemplo de una función legislativa atribuida al ejecutivo, por lo que aún cuando formalmente pudiera considerarse como un acto administrativo, materialmente es, sin discusión, un acto legislativo. (215)

7.1.1.5 El acto administrativo es ejecutorio y no contencioso, lo que significa que trae aparejada ejecución y no requiere de una previa resolución jurisdiccional para su realización.

(215) Cfr. Serra Rojas, Andrés. - Derecho Administrativo. - Editorial Porrúa, S.A. - México. 1979. Págs. 227 y 228.

7.2 EL ORGANISMO DESCENTRALIZADO.

Por lo que hemos visto, los Organismos descentralizados que, con forme a la doctrina española, integran la administración pública institucio nal, si tienen capacidad jurídica pública, dada la personalidad propia de ca rácter público que tienen desde su creación, en tanto que las empresas de participación estatal y los fideicomisos a que se refiere la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal son incapaces de realizar en rigor actos administrativos, puesto que éstos sólo los pueden efectuar las personas pú- blicas, calidad que no tienen ni unos ni otros de los mencionados en último término, puesto que están constituidos en las matrices del Derecho privado que sólo pueden dar origen a personas jurídicas privadas, por lo que, como lo señalé en páginas anteriores, sería aconsejable que tales instituciones -Empresas de participación estatal y Fideicomisos- figurasen como auxilia res de la administración pública, pero no como sujetos activos de la misma.

7.2.1 DENOMINACION.

El organismo descentralizado conocido en México también como em presa descentralizada, es una institución ampliamente divulgada en el Dere- cho Administrativo del mundo Occidental, con modalidades especiales y de nomi naciones diferentes. En España se le llama organismo autónomo (216); en Argentina, entidad autárquica (217); en Alemania, empresa o institución

(216) Cfr. Baena del Alcázar, Mariano. - Administración Central y Admi- nistración Institucional en el Derecho Español. - Instituto de Estudios Administrativos. - Madrid. 1976. Págs. 183 y siguientes.

(217) Cfr. Bielsa, Rafael. - Derecho Administrativo. - La Ley. - Buenos Ai- res. 1964. Tomo I. Pág. 236.

pública (218); en Francia, establecimiento público (219); en Inglaterra, corporación pública (220); en Uruguay, ente autónomo y servicio descentralizado (221).

En México se han creado organismos descentralizados con el nombre de comisiones, institutos, establecimientos públicos, corporaciones públicas, compañías patronatos y juntas que revelan el origen norteamericano, italiano, francés, inglés, español, etc., del modelo principal que se tuvo a la vista para su denominación; así tenemos por ejemplo el caso de la Comisión Federal de Electricidad, el Instituto Mexicano del Seguro Social, el Ingenio del Mante, la Universidad Nacional Autónoma de México, la Compañía Nacional de Subsistencias Populares, el Patronato Nacional del Maguey, las Juntas Federales de Mejoras Materiales.

7.2.2 DEFINICION, CARACTERISTICAS Y FINALIDAD.

La Ley para el control por parte del Gobierno Federal de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, publicada en el Diario Oficial del 31 de diciembre de 1947, decía que: son organismos descentralizados, las personas morales creadas por el Estado, mediante leyes expedidas por el Congreso de la Unión o por el Ejecutivo Federal en

- (218) Cfr. Mayer, Otto. - Derecho Administrativo Alemán. - Ediciones Ara yú. - Buenos Aires. 1954. Tomo IV. Pág. 179.
- (219) Cfr. Venezia, J.C. - Las Empresas Públicas en Francia. - En: La Empresa Pública. - Edición y prólogo de Emilio Verdura y Tuells. Pág. 1308.
- (220) Wade, H. W. R. - Derecho Administrativo. - Instituto de Estudios Políticos. - Madrid. 1971. Págs. 55 a 57.
- (221) Sayagués Laso, Enrique. - Tratado de Derecho Administrativo. - Mon tevideo. 1972. Tomo II, Pág. 215.

ejercicio de sus funciones administrativas, cualquiera que sea la forma jurídica que adopten y siempre que, además, satisfagan alguno de los siguientes requisitos: a) Que sus recursos hayan sido o sean suministrados en su totalidad o en parte por el Gobierno Federal, ya en virtud de participaciones en la constitución del capital, de aportaciones de bienes, concesiones o derechos, o mediante ministraciones presupuestales, subsidios o por el aprovechamiento de un impuesto específico. b) Que su objeto y funciones propias, impliquen una atribución técnica especializada por la adecuada prestación de un servicio público o social, explotación de recursos naturales o la obtención de recursos destinados a fines de asistencia social.

Un proyecto de ley para reformar la anterior, discutidos en el Senado y que no llegó a aprobarse, decía que son organismos descentralizados, las personas morales creadas por el Estado mediante leyes expedidas por el Congreso de la Unión o decretos emitidos por el Ejecutivo en uso de las facultades administrativas, cualquiera que sea su forma externa, que gocen de personalidad jurídica y tengan patrimonio propio integrado totalmente o en parte con aportaciones o inversiones de recursos, bienes, o fondos públicos federales.

El artículo 2o. de la última Ley para el control, por parte del Gobierno Federal, de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1970 considera, al igual que la anterior Ley de la materia publicada en el Diario Oficial el 4 de enero de 1966, que "son organismos descentralizados las personas morales creadas por la ley del Congreso de la

Unión o decreto del Ejecutivo Federal, cualquiera que sea la forma o estructura que adopten, siempre que reúnan los siguientes requisitos: I. - Que su patrimonio se constituya total o parcialmente con fondos o bienes federales o de otros organismos descentralizados, asignaciones, subsidios, concesiones o derechos que le aporte u otorgue el Gobierno Federal o con el rendimiento de un impuesto específico; y II. - Que su objeto o fines sean 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".

Por su parte la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en su artículo 45 establece que "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 propios, cualquiera que sea la forma o estructura legal que adopten".

Como se ve, las últimas dos leyes citadas, tienen un concepto distinto del organismo descentralizado; para la primera de ellas, el organismo descentralizado es una persona moral, en cambio para la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, se trata de una institución, y aún cuando algunas instituciones son personas morales, existen otras que no lo son. Otra diferencia estriba en que la primera de las dos leyes en cuestión dispone que los organismos descentralizados sean creados por ley del Congreso de la Unión o decreto del Ejecutivo Federal, en tanto que la segunda

de las leyes invocadas no exige que en el caso de que la creación provenga del Congreso, sea por medio de ley, sino por disposición, lo que abre la puerta, en los términos del artículo 70 constitucional, a que el Congreso pueda crear organismos descentralizados no sólo por medio de ley, sino también por decreto. Una tercer diferencia consiste en que mientras la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal exige que la forma o estructura que adopten los organismos descentralizados debe ser legal, la primera de las leyes en cuestión no exige este requisito. Otra diferencia importante consiste en que conforme a la primera de las leyes en cita, se requiere que el organismo descentralizado tenga por objeto o fin, 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, la segunda ley no exige tales objetos o fines.

El catedrático José Castro Estrada identifica al organismo descentralizado con el establecimiento público, al que define como "una forma de organización administrativa, por virtud de la cual se organiza un servicio público de carácter general, con personalidad jurídica concedida y con patrimonio propio, que goza de autonomía y que se dirige por funcionarios técnicos y responsables bajo el control y vigilancia del Estado". (222)

Evidentemente el organismo descentralizado es un tipo de organi-

(222) Castro Estrada, José. - La clasificación y el contenido de la descentralización administrativa. - Revista General de Derecho y Jurisprudencia. Pág. 520. - Citada por Olivera Toro, Jorge, en: Manual de Derecho Administrativo. - Editorial Porrúa, S.A. México. 1967. Pág. 235.

zación administrativa que resulta de la evolución del Estado moderno; por tanto, los conceptos sobre la misma no están precisos y existen divergencias notables tanto entre los tratadistas como en el Derecho comparado.

Estamos de acuerdo con el maestro Fraga en que "sería difícil señalar caracteres constantes en las diversas formas que ha adoptado la descentralización por servicio... de tal manera que existen diversos grados de realización de esta tendencia que naturalmente constituyen un obstáculo para definir el órgano descentralizado con caracteres uniformes e invariables". (223)

El doctor Andrés Serra Rojas señala que "La legislación mexicana emplea denominaciones muy variadas para las instituciones descentralizadas. Esto se debe al origen de esas formas de organización que responden a diversas legislaciones extranjeras". Aclara que "los establecimientos públicos forman una organización descentralizada que proviene del Derecho Administrativo francés, de su legislación y de su jurisprudencia". En tanto que "las comisiones y corporaciones... tienen su origen en el Derecho anglosajón. Es el modelo norteamericano el que ha servido de base principalmente para la creación de estos organismos, a los cuales se han asignado regímenes jurídicos diversos a la tradición imperante en el vecino país. En numerosas ocasiones se han mezclado elementos de sistemas contradictorios de organización en una misma institución". (224)

(223) Fraga, Gabino. - Derecho Administrativo. - Editorias Porrúa, S. A. - México. 1963. Pág. 216.

(224) Serra Rojas, Andrés. - Derecho Administrativo. - Editorial Porrúa, S. A. - México. 1979. Tomo I, Págs. 653, 654 y 657.

Los conceptos de la legislación mexicana acerca del organismo descentralizado, además de que no coinciden entre sí, llegan al extremo de permitir que bajo cualquier forma o estructura, incluso de las no previstas por la ley, pueda constituirse un organismo descentralizado, lo que en mi opinión es objetable, puesto que a mi juicio el organismo descentralizado debe ser una persona de derecho público, la que obviamente sólo puede constituirse en los troqueles del Derecho público; en consecuencia los organismos descentralizados como personas públicas no pueden ser creados bajo la forma o estructura de una sociedad mercantil y menos aún bajo una forma o estructura no prevista por nuestra legislación.

En mi concepto, el organismo descentralizado debe ser una persona jurídica de derecho público, con patrimonio propio creada por medio de una ley, para desempeñar con relativa autonomía, respecto del gobierno, pero bajo su tutela, control y vigilancia, una función no fundamental ni esencial del Estado, que éste desvincula de sí, para transferirla a la nueva persona jurídica, función que siempre debe referirse a un servicio público social.

Podríamos decir que el organismo descentralizado -en lo que toca a los federales, no a los que pueden crear los gobiernos de las entidades federativas o municipales- tiene las características que a continuación se indican, sin que ello quiera decir que algunas de estas características no las posean algunos órganos de la administración central, otros desconcentrados e inclusive empresas de participación estatal -mayoritarias o minoritarias-, empresas de particulares y fideicomisos, pues sólo la suma de ellas, y no alguna o algunas de ellas aisladamente, caracterizan al Or-

ganismo descentralizado:

a) Personalidad jurídica propia, es decir distinta a la de su creador que es el Estado.

b) Esa personalidad jurídica es de carácter público y tiene su origen ortodoxo en una ley, aun cuando exista la práctica viciada de que se formen organismos descentralizados por medio de un decreto o de un acuerdo del Ejecutivo.

c) La Empresa descentralizada tiene un patrimonio propio, diferente al patrimonio estatal; asimismo su presupuesto será distinto al de la administración central, aun cuando también debe ser aprobado por la Cámara de Diputados.

d) El ente descentralizado disfruta de una autonomía relativa, es decir que no tiene relación jerárquica con los órganos de la administración central, pero sí una relación de tutela, en ejercicio de la cual los órganos de la administración central ejercen labores de control y vigilancia sobre los organismos descentralizados.

e) La institución descentralizada tiene encomendada una función que, de otra suerte, ejercería directamente el Estado a través de su administración central o de algún órgano desconcentrado, pero que desvincula de sí para encomendarla al descentralizado. También podría desvincularla y encomendarla a una Empresa de participación estatal o a un particular, por ejemplo bajo el régimen de concesión.

f) La función encomendada al organismo descentralizado debe referirse siempre a un servicio público específico, de donde se infiere que -

cuando el Estado quiere desarrollar una actividad empresarial, que no se refiere a un servicio público, no debe, en rigor, para atenderla, crear un organismo descentralizado; tal es el caso, por ejemplo, de la fabricación de bicicletas; además, el servicio público cuya atención se encomienda al organismo descentralizado no debe referirse a cuestiones legislativas, jurisdiccionales, políticas o militares, que constituyen funciones públicas fundamentales, sino a servicios públicos que como tales tienden a satisfacer el interés general, como el transporte, las comunicaciones, la producción de energéticos, la seguridad social, etc.

El organismo descentralizado debe tener como finalidad agilitar y optimizar la administración pública en el campo específico que le corresponde, que es el de la prestación de servicios públicos.

7.2.3 PERSONALIDAD.

El vocablo castellano persona descende de la idéntica palabra latina que quiere decir máscara y proviene del verbo latino personare que significa producir sonidos por algún medio. En la antigüedad se denominaba persona a la máscara provista de una bocina que amplificaba la voz de quien la empleaba. En la antigüedad, en Grecia y Roma el uso de esa máscara fue obligado en el teatro, en atención a las grandes dimensiones de los escenarios en que se realizaban las representaciones teatrales. Algunos suponen que el vocablo latín persona deriva del griego prosopon, que significa delante de la casa, porque las primeras escenificaciones teatrales he-lenas se efectuaban ante las casas. La palabra persona, por un tropo del idioma, no sólo denominó a la careta sino se extendió al ser que la utili--

zaba.

En el campo del Derecho el vocablo persona identifica al sujeto de las relaciones jurídicas, o sea al sujeto de los deberes jurídicos y de los derechos subjetivos. Para el Derecho, la persona puede ser física o moral, es decir puede ser un ser humano o puede ser una institución siempre y cuando pueda ser sujeto tanto de los deberes jurídicos como de los derechos subjetivos.

Para muchos investigadores, como Laband y Jellinek, el Estado es una persona jurídica; el artículo 104 constitucional coincide con los citados tratadistas alemanes al disponer que "Corresponde a los Tribunales de la Federación conocer: I. - De todas las controversias del orden civil o criminal que se susciten sobre el cumplimiento y aplicación de leyes federales o de los tratados internacionales celebrados por el Estado mexicano".

Otra corriente sostiene que el Estado sólo es sujeto de derechos y obligaciones, es decir, sólo constituye una persona jurídica en el ámbito internacional; y en lo que se refiere al orden interno, quien tiene personalidad jurídica es la administración pública.

Independientemente de que la personalidad se atribuya en el orden interno al Estado o a la administración pública, es incuestionable que el organismo descentralizado, producto de la tendencia organizativa que representa la descentralización administrativa por servicio, reclama por su naturaleza tener personalidad jurídica propia, es decir ser una persona jurídica diferente al Estado o a la administración pública, para que pueda -

darse la transferencia de funciones de una persona jurídica pública a otra, es decir del órgano central administrativo -éste asimilado a la persona jurídica del Estado o constituya la persona jurídica de la administración pública-, al organismo descentralizado.

7.2.4 REGIMEN JURIDICO.

Nuestra Ley fundamental vigente, reconoce la existencia de los organismos descentralizados en sus artículos 93 y 123 fracción XXXI, pero no establece quién o quiénes y bajo qué bases pueden crearse los organismos descentralizados. Como hemos visto, tanto la Ley para el control, por parte del gobierno, de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal, como la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal señalan que las personas morales de que hablamos pueden ser creadas indistintamente por el Congreso de la Unión o por el Ejecutivo Federal: sin embargo, la doctrina, casi de manera unánime, ha objetado -y en mi opinión fundadamente- la facultad del Ejecutivo Federal para crear organismos descentralizados porque "Debe prevalecer el principio de la supremacía de la ley, por consiguiente, no será materia de un reglamento la creación de esos organismos". (225) El Código Civil para el Distrito Federal en materia común, y para toda la República en materia federal, en la fracción II de su artículo 25 no reconoce, al titular del Poder Ejecutivo Federal, facultad para crear organismos descentralizados, puesto que define como personas morales a la Nación, los Estados y los municipios y a "Las

(225) Serra Rojas, Andrés.- Derecho Administrativo.- Editorial Porrúa, S.A.- México. 1979. Tomo I. Pág. 615.

demás corporaciones de carácter público reconocidas por la ley:". A mayor abundamiento la indispensable dotación de patrimonio para el nuevo organismo descentralizado implica otro obstáculo constitucional que impide que sea creado por decreto del Ejecutivo Federal, puesto que, conforme a lo dispuesto por el artículo 126 constitucional "No podrá hacerse pago alguno que no esté comprendido en el presupuesto o determinado por la ley posterior".

Como quiera que sea todos los organismos descentralizados creados hasta la fecha tienen su propio régimen jurídico consignado en la ley o decreto que los crea y sus reglamentos correspondientes, que se encargan de determinar su denominación, personalidad, objeto y patrimonio, así como de participar en la regulación de sus actividades.

7.2.5 SITUACION ADMINISTRATIVA: TUTELA Y JERARQUIA.

La aparición del Estado intervencionista en substitución paulatina del Estado policía trajo consigo, como ya hemos visto, un notable incremento en la actividad socioeconómica del Estado, lo que dio lugar a la creación de instituciones y órganos, de personas jurídicas, públicas y privadas destinadas a participar en las actividades recién asumidas por el ente estatal; su proliferación tuvo visos en algunos casos de anarquía, lo que motivó una reacción tendiente a dar unidad al quehacer público mediante la coordinación o la reintegración de la toma de decisiones a la administración central, lo cual, en el Estado contemporáneo, se logra mediante dos mecanismos, uno estructural llamado de jerarquía, otro funcional denominado de tutela. En la jerarquía existe una relación de subordinación entre órganos

de una misma institución; en cambio en la tutela se produce un nexo de dependencia entre dos personas jurídicas diferentes.

La jerarquía se registra entre los órganos de la administración central, aunque se trate de órganos desconcentrados, los cuales dependen jerárquicamente de un órgano central; la tutela se produce en el caso de los órganos descentralizados; Mariano Baena del Alcázar, a este respecto, manifiesta: "lo que resulta indudable es que no puede tratarse de una dependencia jerárquica, ya que entre dos personas jurídicas no puede existir una relación de jerarquía que es privativa de las relaciones entre órganos". (226)

Con base en la jerarquía el superior puede revocar la decisión del inferior, a través de las diferentes vías: del recurso de la instancia, de la revisión de oficio o de la avocación; en cambio la tutela no faculta al tutor a modificar la decisión del pupilo sino que únicamente lo capacita para autorizar, suspender o reprobado un acto del tutelado, pero no para modificar la decisión del mismo, lo que significa que el tutor puede cancelar las decisiones del tutelado, pero no substituirlo en la facultad de adoptar tales decisiones. Como señala el tratadista hispano Gaspar Ariño Ortiz "la tutela tiene fundamentalmente como finalidad asegurar la legalidad de la actuación del ente tutelado. Sólo excepcionalmente, para algunos supuestos taxados -trascendentales e importantes-, se concede al ente tutor un poder de apreciación de la oportunidad y conveniencia de los actos. Facultad que se instrumenta normalmente mediante la coparticipación (autorización,

(226) Baena del Alcázar, Mariano. - Los entes funcionalmente descentralizados y su relación con la administración central. Revista de la Administración Pública No. 44. Madrid. 1964. Pág. 105.

aprobación) en la producción del acto. De ahí, que la doctrina señale unánimemente el carácter tasado, limitado de las facultades de tutela, que nunca se presumen y que deben ser interpretadas restrictivamente. Todo ello a diferencia de lo que ocurre en las relaciones de jerarquía cuyo contenido abraza no sólo la legalidad, sino también la oportunidad, la conveniencia, la adecuación -hic et nunc- al interés público, la equidad de la decisión, etc. De ahí que el control jerárquico se extienda a todos los aspectos de la decisión, es -dice Vedel- un poder incondicionado salvo que la ley lo limite. Tales poderes generales además, se presumen, aunque la ley no lo diga, pues su existencia es esencial al mecanismo de la administración y constituye un principio general de Derecho público y administrativo". (227)

Por otra parte el poder jerárquico implica la facultad de que el superior expida órdenes que el inferior está obligado a cumplir, por lo que en caso de desobediencia se puede exigir una responsabilidad disciplinaria; en cambio en las relaciones de tutela, el tutor está incapacitado para dictar órdenes que obliguen al tutelado.

En el caso de México los organismos descentralizados están sujetos a una relación de tutela, respecto de la administración central, la cual se ha fortalecido a través de lo dispuesto por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en sus artículos 50, 51, 52 y 54, y por los decretos de sectorización previstos por dicha ley.

7.2.6 EL ASPECTO PATRIMONIAL.

Como consecuencia de tener personalidad jurídica propia y, por en-

(227) Ariño Ortíz, Caspar. - La Administración Institucional. - Instituto de Estudios Administrativos. Madrid. 1974. Pág. VI.

de, ser sujetos de derechos y obligaciones, los organismos descentralizados requieren tener patrimonio propio el que se integra con el conjunto de bienes y derechos que se les asigna en el momento de su creación, para el logro de su objeto y fin. Suele suceder que se registra traslape o confusión respecto de bienes que vienen a ser simultáneamente parte del patrimonio de un organismo descentralizado y del patrimonio nacional.

En efecto conforme a lo dispuesto por los artículos 2, fracción V, y 23, fracción VII, de la Ley General de Bienes Nacionales, son bienes de dominio público de la federación y como tales forman parte del patrimonio nacional, los inmuebles que constituyen el patrimonio de los organismos públicos de carácter federal, con la salvedad que indica el artículo 25 de la citada ley, en tanto no hayan sido objeto de un acto voluntario de enajenación, por medio del cual se tramite su dominio a personas de derecho privado.

En otros casos también se registra traslape de bienes de dominio público directo, como son, conforme al párrafo cuarto del artículo 27 constitucional, los recursos naturales de la plataforma continental y los zócalos submarinos de las islas; de todos los minerales o sustancias que en vetas, mantos, masas o yacimientos constituyan depósitos cuya naturaleza sea distinta de los componentes de los terrenos, tales como los minerales y los hidrocarburos, que simultáneamente forman parte del patrimonio nacional y del patrimonio de un organismo descentralizado, el problema de esta traslape patrimonial se reduce si tomamos en cuenta que los organismos descentralizados a que nos referimos son en rigor de la Nación, por lo que, con

forme a la fracción IV del artículo 3o. de la Ley General de Bienes Nacionales, pasan a formar parte de los bienes de dominio privado de la Federación, los bienes de los organismos de carácter federal que se extingan.

7.2.7 EL ASPECTO FINANCIERO.

Como consecuencia de tener personalidad jurídica y patrimonio propio, el organismo descentralizado, que conforme a la doctrina se crea para atender la prestación de un servicio público determinado, queda en condiciones de dar transparencia a sus resultados financieros, puesto que podrá determinarse con precisión si trabaja con utilidades o pérdidas; además el organismo descentralizado se beneficia con la independencia financiera derivada no sólo de su patrimonio propio que le permite pagar directamente a sus trabajadores y a sus acreedores, en tanto que en el Sector central, en donde aún no se opera la desconcentración del pago, los trabajadores cobran a través de cheques que son elaborados en un complicado sistema que está por desaparecer.

En lo que se refiere a endeudamiento de los organismos descentralizados, éstos no pueden contratar empréstitos si no es con autorización expresa del Poder Ejecutivo, tramitada a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, de la Secretaría de Programación y Presupuesto y de la Secretaría o Departamento que funja como coordinador del Sector paraestatal correspondiente.

7.2.8 EL ASPECTO FISCAL.

Es importante subrayar que no hay un criterio definido en el tratamiento fiscal que se da a los organismos descentralizados; algunos se be-

nefician en sus documentos, leyes y decretos constitutivos con grandes franquicias fiscales y a otros no se les exime de cargas impositivas. Además, muchas de las franquicias concedidas a los organismos descentralizados se ven desvirtuadas posteriormente por las propias leyes fiscales.

En mi opinión, los organismos descentralizados no debieran disfrutar de franquicias fiscales para que se pusiera de manifiesto con mayor transparencia los resultados financieros reales de su operación, lo que coadyuvaría a que ésta se tornase más eficiente y eficaz.

7.2.9 CONTROL Y VIGILANCIA.

La relativa autonomía de los organismos descentralizados origina uno de los grandes inconvenientes de estas instituciones, que propicia el in^{de} debido manejo de sus recursos, lo que se ha tratado de evitar precisamente a través de la relación de tutela que permite al órgano central ejercitar un control y una vigilancia sobre el organismo descentralizado, que en Mé^xico se ha acentuado, a partir de 1977, con la sectorización de la administración pública paraestatal y la expedición de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Son válidos para los organismos descentralizados los comentarios que formulo respecto del control y vigilancia de la actividad empresarial pública, en el capítulo VIII de esta obra.

7.3 LOS PRINCIPALES ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS EN MEXICO.

De entre los más importantes organismos públicos federales descentralizados de México he escogido a diez para analizarlos en lo particular; de los diez elegidos, siete han sido creados por Ley del Congreso de la Unión y sólo tres por decreto del Ejecutivo Federal. Los organismos se

leccionados para su análisis particular son: Universidad Nacional Autónoma de México, Petróleos Mexicanos, Comisión Federal de Electricidad, Instituto Mexicano del Seguro Social, Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, Ferrocarriles Nacionales de México, Compañía Nacional de Subsistencias Populares, Caminos y Puentes Federales de Ingresos y Servicios Conexos, Aeropuertos y Servicios Auxiliares, e Instituto Mexicano del Café.

7.3.1 UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO.

Nuestra máxima casa de estudios, conforme a su Ley Orgánica y a su Estatuto General, está formada y estructurada como corporación pública, o sea como organismo descentralizado; pero por su peculiar estructura y conformación la Universidad Nacional Autónoma de México constituye, sin lugar a dudas, el prototipo de un organismo descentralizado muy especial que es el organismo descentralizado universitario, dado que no solamente no está sujeto a control y vigilancia del Ejecutivo Federal, según lo dispone la fracción II del artículo 1º de la Ley para el control, por parte del Gobierno Federal, de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, sino que su singularidad también proviene de la facultad de nombrar a sus propias autoridades.

La Universidad Nacional Autónoma de México encuentra su primer antecedente histórico en la Universidad Real de la Nueva España que inició sus actividades en 1553 con base en la cédula expedida para su fundación por Felipe II el 21 de septiembre de 1551; posteriormente el 7 de octubre de 1595, el Papa Clemente III, por medio de bula retroactiva la con-

virtió en real y pontificia.

Durante una de las ocasiones en que el doctor Valentín Gómez Farfás, en su carácter de vicepresidente, estuvo encargado del Poder Ejecutivo, se expidió, el 19 de octubre de 1833, el decreto que suprimió a la real y pontificia universidad, con base en la ley de la misma fecha que con firmó facultades extraordinarias al Ejecutivo para el arreglo de la enseñanza pública, facultades que se suprimieron por ley del 23 de abril de 1834, expedida ya en la época en que Santa Anna resumía la presidencia de la República, con lo que se dejó sin efecto la reforma educativa implantada por Gómez Farfás y Mora.

Pero cuando se inicia la autonomía de la Universidad es en 1929 con la ley promulgada en julio de ese año, mediante la cual se otorgó la autono mía universitaria, misma que fue fortalecida en la ley de octubre de 1933. Posteriormente el 6 de enero de 1945, se publica en el Diario Oficial la Ley Orgánica de la Universidad Nacional Autónoma de México, que continúa en vigor y conforme a la cual confiere a nuestra Universidad el más alto grado de autonomía que se haya conferido a un organismo descentralizado en México.

Recientemente, en 1973 y 1974, se expidieron las leyes orgánicas de la Universidad Autónoma Metropolitana y de la Universidad Autónoma de Chapingo, que siguiendo el modelo de la U.N.A.M. conforman a esas insti tuciones académicas bajo la estructura de un organismo descentralizado, de un alto grado de autonomía, con personalidad jurídica y patrimonio propio.

Conforme a su Ley Orgánica y a su Estatuto General, la Universidad Nacional Autónoma de México es una corporación pública -organismo descentralizado del Estado- con personalidad jurídica propia, cuyo objetivo consiste en "impartir educación superior para formar profesionistas, investigadores, profesores universitarios y técnicos útiles a la sociedad; organizar y realizar investigaciones principalmente acerca de las condiciones y problemas nacionales y extender con la mayor amplitud posible los beneficios de la cultura" (artículos 1º de la Ley Orgánica y del Estatuto General de la U.N.A.M.); el objeto de este organismo descentralizado universitario se resume en el artículo 3º de su Estatuto General, que señala como propósito esencial de la Universidad, "estar íntegramente al servicio del país y de la humanidad de acuerdo con un sentido ético y social superando cualquier interés individual". La Universidad postula la libertad de investigación y de cátedra, a cuyo efecto da entrada, para efectos de docencia e investigación a todas las corrientes del pensamiento lo mismo que a todas las tendencias científicas y sociales, sin participar ni solidarizarse con los partidos o grupos políticos militantes.

La Universidad se compone de sus autoridades, investigadores, técnicos, profesores, alumnos, empleados y los graduados en ella, según lo dispone el artículo 7º de su Estatuto General.

Sus autoridades, según establece el artículo 7º de su Ley Orgánica son: La Junta de Gobierno; el Consejo Universitario; el Rector; el Patronato; los Directores de sus facultades, escuelas e institutos; y los Consejos técnicos de sus facultades, escuelas e institutos.

La Junta de Gobierno la integran quince personas que, en la actualidad, designa el Consejo Universitario, cuando la vacante ocurre por muerte, incapacidad o límite de edad, o la propia Junta cuando la vacante se produce por renuncia. Entre las facultades más importantes de la Junta de Gobierno están las de nombrar al Rector, conocer de su renuncia y removerlo por causa grave; nombrar a los Directores de facultades, escuelas e institutos; nombrar a los miembros del Patronato de la Universidad; y resolver los conflictos que surjan entre autoridades universitarias.

El Consejo Universitario lo integran el Rector; los Directores de facultades, escuelas e institutos; los representantes de los profesores; y los representantes de los alumnos de cada una de las facultades y escuelas; un profesor representante de los centros de extensión universitaria; y un representante de los empleados de la Universidad; el Secretario General del Consejo será el mismo de la Universidad. Conforme al artículo 8º de la Ley Orgánica y el 15 del Estatuto General, el Consejo tiene básicamente la facultad de regular desde el punto de vista técnico, docente y administrativo, la organización y funcionamiento de la Universidad.

El Rector es el jefe nato de la Universidad, su representante legal y presidente del Consejo Universitario, dura en su cargo cuatro años y puede ser reelecto una vez. Entre las principales facultades y obligaciones del Rector figuran las de representar legalmente a la Universidad, convocar al Consejo y presidir sus sesiones; vetar los acuerdos generales o relativos a asuntos concretos que dicte el Consejo Universitario y que no tengan carácter técnico; formar las temas para las designaciones de Directores de

facultades, escuelas e institutos y someterlas a la autoridad competente; expedir y firmar en unión del Secretario General los títulos profesionales y los documentos que acrediten un grado universitario.

El Patronato de la Universidad se integra con tres miembros que se designan por tiempo indefinido y no cobran ninguna remuneración. Al Patronato corresponde la administración patrimonial, presupuestal y financiera en general de la Universidad, por lo que tiene la atribución de designar al tesorero, al contralor o auditor interno de la Universidad y a los empleados que de ellos dependan.

Como peculiaridad de su patrimonio debemos subrayar el hecho de que los inmuebles que forman parte del patrimonio universitario son inalienables e imprescriptibles y no pueden ser objeto de ningún gravamen, cuando están destinados a sus servicios; sólo cuando dejan de ser utilizables para esos servicios, previa declaración del Patronato que debe ser inscrita en el Registro Público de la Propiedad, pasan a ser propiedad privada de la Universidad y por ende sujetos a las disposiciones del derecho común.

En lo que toca al aspecto fiscal, los ingresos de la Universidad, así como los bienes de su propiedad no están gravados por ningún impuesto o derecho federal, local o municipal; asimismo no se gravan los actos y contratos en que la Universidad interviene, en los casos en que, según la ley respectiva, debiesen estar a cargo de ella.

En lo que se refiere al control y vigilancia, como ya se dijo, no queda sujeta a las disposiciones de la Ley para el control, por parte del Gobierno Federal, de los Organismos Descentralizados y Empresas de Parti-

cipación Estatal. Su autonomía se subraya con la circunstancia de que este organismo descentralizado no está agrupado en ninguno de los sectores de la administración paraestatal.

7.3.2 PETROLEOS MEXICANOS.

Antes de la creación de Petróleos Mexicanos existieron diversos organismos públicos creados para participar en la explotación y comercialización del petróleo y sus derivados, entre ellos puede señalarse la Comisión Técnica del Petróleo, la Junta Consultiva del Petróleo, Petróleos de México, S. A., la Administración General del Petróleo Nacional, el Consejo Administrativo del Petróleo, y en la misma fecha en que se expide el decreto para crear el organismo descentralizado Petróleos Mexicanos, 8 de junio de 1938, se crea también la Distribuidora de Petróleos Mexicanos; finalmente el 8 de agosto de 1940 se consolida en Petróleos Mexicanos la industria petrolera nacional, al decretarse la liquidación de la Administración General del Petróleo Nacional y de la Distribuidora de Petróleos Mexicanos.

El petróleo, que representa al energético de mayor importancia técnica, económica y política del siglo XX, juega un papel primordial, durante esta centuria, en las actividades sociales, económicas y políticas -internas y externas- de México, de ahí la importancia del organismo cuyo objeto se hace consistir en la exploración, explotación, refinación, transformación, almacenamiento, distribución y venta del petróleo, el gas y sus derivados.

Petróleos Mexicanos, conforme a su actual Ley Orgánica, es un organismo público descentralizado del Gobierno Federal, de carácter técni-

co, industrial y comercial, con personalidad jurídica y patrimonio propios, cuyo principal objeto he mencionado líneas atrás.

Obviamente la existencia e importancia de PEMEX se finca en la expropiación realizada por el presidente Lázaro Cárdenas, el 18 de marzo de 1938, de los bienes de diecisiete compañías petroleras que con sus filiales acaparaban más del 93% de la industria petrolera mexicana. El rescato de este recurso no renovable mexicano y la asignación exclusiva de su explotación, al Sector público, representa una de las bases fundamentales en que se finca la independencia política y económica de México.

Petróleos Mexicanos tiene dos órganos administrativos principales: el Consejo de Administración y la Dirección General, de la que dependen cinco subdirecciones: de producción primaria, de producción industrial, comercial, de finanzas, y técnico-administrativa.

El Consejo de Administración se integra con once miembros, seis de los cuales los designa el Ejecutivo Federal y los otros cinco el Sindicato de Trabajadores Petroleros de la República Mexicana. Entre las atribuciones principales del Consejo de Administración deben mencionarse las de aprobar los programas anuales de trabajo, de operación y de inversiones; los presupuestos anuales de ingresos y egresos, así como sus modificaciones; y los estados financieros; la emisión de bonos u obligaciones; la enajenación o gravámen de los inmuebles y el otorgamiento de donativos, subsidios, gratificaciones u operaciones semejantes.

El Director General y los subdirectores son designados por el Ejecutivo Federal. Entre las principales facultades y obligaciones del Direc

tor General figuran las de representar legalmente a PEMEX; designar a los funcionarios y empleados, con excepción de los subdirectores; ejecutar los acuerdos y disposiciones que dicte el Consejo de Administración; formular el programa de trabajo y operación, los planes y programas de inversión y los presupuestos de ingresos y egresos para someterlos a la aprobación del Consejo de Administración; formular dentro de los tres primeros meses de cada año el estado financiero del organismo y someterlo a la consideración del Consejo de Administración en la primera quincena del mes de abril; otorgar y revocar poderes generales o especiales y asistir a las sesiones del Consejo de Administración con voz pero sin voto.

El patrimonio de PEMEX está compuesto por los bienes y derechos que ha adquirido o le han sido asignados o adjudicados y se incrementará con los que en lo sucesivo adquiriera, se le asignen o adjudiquen, y por los remanentes que obtenga en su operación. Al 31 de diciembre de 1978, el patrimonio de PEMEX ascendía a \$186,693'800,000.00, dentro del que se consideraba la utilidad neta obtenida en ese año, que ascendió a - - - - \$387'400,000.00. El activo total de PEMEX era de \$347,037'900,000.00 al finalizar el año de 1978, contra un pasivo de \$160,344'100,000.00.

Por lo que ve al aspecto fiscal, Petróleos Mexicanos cubrió durante 1978 impuestos y derechos federales a su cargo como causante directo, con base en el total de sus ingresos, a la tasa del 12% sobre los provenientes de la petroquímica básica y del 17% de los relativos a otros productos; también estuvo sujeto a los impuestos federales de importación y exportación, en lo tocante a las importaciones y exportaciones de petróleo crudo -

y sus derivados, siendo la tasa de este último del 50% más el 2% al valor agregado. Sin considerar el producto del impuesto sobre venta de gasolina y otros similares en los que PEMEX no es sujeto del impuesto, este organismo cubrió impuestos federales, durante 1978, por un total de - - - - \$30,258'200,000.00.

Por lo que toca al control y vigilancia, Petróleos Mexicanos está en cuadrado en el Sector industrial, de la administración pública paraestatal, cuyo coordinador es el Secretario de Patrimonio y Fomento Industrial; conforme al artículo 1º de la Ley para el control, por parte del Gobierno Federal, de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, queda sujeto al control y vigilancia del Ejecutivo Federal, por lo que la relación de tutela con el Gobierno Federal es fuerte, puesto que se establece, mediante la designación de la mayoría de su Consejo de Administración y del Director y de los subdirectores del organismo, se consolida a través de la vigilancia que el Ejecutivo Federal ejerce conforme a las facultades que le confieren las leyes para el control de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal; de presupuesto, contabilidad y gasto público federal; de inspección de contratos y obras públicas; y de inspección de adquisiciones, así como los reglamentos respectivos; y se fortalece con el encuadramiento de este organismo, dentro del Sector industrial de la administración pública federal cuya coordinación, como ya se dijo, está a cargo del secretario del Patrimonio y Fomento Industrial.

7.3.3 COMISION FEDERAL DE ELECTRICIDAD.

Esta institución, cuya denominación se inspiró en el modelo norte-

americano, fue creada por Ley publicada en el Diario Oficial del 24 de agosto de 1937, con un patrimonio muy reducido, proveniente fundamentalmente del impuesto del 10% sobre el consumo de energía eléctrica en la República.

El 14 de enero de 1949 se publica en el Diario Oficial de la Federación la Ley constitutiva de la Comisión Federal de Electricidad, con carácter de organismo público descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propios.

Paulatinamente el Estado mexicano, tras de haber comprendido la importancia de controlar la generación, transmisión y distribución de energía eléctrica en el país, adoptó una serie de medidas sucesivas tendientes a reservar al propio Estado la operación de este importante servicio público. De esta suerte se eliminó no sólo a los extranjeros sino a los particulares en general, de la participación en la operación de dicho servicio público.

Así fue como el Ejecutivo Federal resolvió la adquisición por parte de la Comisión Federal de Electricidad de las empresas extranjeras dedicadas a la generación, transformación y distribución de energía eléctrica en el país, entre las que figuraban la Mexican Light Power Co.; la American Foreign Power Co.; la Nueva Compañía Hidroeléctrica de Chapala, S. A., y otras muchas como la Compañía de Luz y Fuerza del Centro, S. A., y sus subsidiarias; Compañía Meridional de Fuerza, S. A.; Compañía de Luz y Fuerza de Toluca, S. A.; y Compañía de Luz y Fuerza de Pachuca, S. A.

El proceso tendiente a reservar al Sector público la generación, transmisión y distribución de energía eléctrica culminó con la reforma

constitucional que adicionó al artículo 27 de nuestra Carta Magna el siguiente texto "Corresponde exclusivamente a la Nación generar, conducir, transformar, distribuir y abastecer energía eléctrica que tenga por objeto la prestación de servicio público. En esta materia no se otorgarán concesiones a los particulares y la Nación aprovechará los bienes y recursos naturales que se requieran para dichos fines".

A las plantas hidroeléctricas utilizadas originalmente para la producción de este importante energético, se sumaron las termoeléctricas, las geotérmicas y está por concluirse la primera termonuclear, con lo que se pretende versatilizar la generación de energía eléctrica.

Este organismo descentralizado tiene por objeto además de generar transformar, conducir, distribuir y abastecer energía eléctrica, estudiar la planeación del sistema nacional de electrificación y las bases de su funcionamiento.

Los principales órganos de gobierno de la Comisión Federal de Electricidad son el Consejo de Administración y el Director General. Entre las funciones más importantes del Consejo de Administración figuran las de determinar los objetivos y lineamientos generales que normen el desarrollo y la operación de la Comisión; designar, a propuesta del Presidente de la República, al Director General; aprobar cada año los programas de trabajo, el presupuesto de gastos y el balance. El Director General es el representante legal de la Comisión y tiene facultades para designar a los funcionarios de la Comisión, por delegación del Consejo de Administración.

El patrimonio de la Comisión Federal de Electricidad, al 31 de di--

ciembre de 1978, sumaba \$84,810'000,000.00, en el que está incluida la utilidad obtenida en ese año de 1978 que ascendió a \$1,623'000,000.00. El activo total de este organismo descentralizado, era a la fecha señalada de \$232,651'000,000.00, contra un pasivo de \$147,841'000,000.00.

Este organismo público descentralizado está sujeto a la tutela de la administración pública central, a través de las leyes y mecanismos a que nos referimos al hablar de Petróleos Mexicanos.

7.3.4 INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL.

La creación del Instituto Mexicano del Seguro Social empieza a incubarse en el artículo 123 de la Constitución de 1917 que originalmente consideraba de utilidad social "el establecimiento de cajas de seguros populares, de invalidez, de vida, de cesación involuntaria de trabajo, de accidentes, y otros con fines análogos, por lo cual tanto el Gobierno Federal como el de cada Estado deben fomentar la organización de instituciones de esta índole, para invertir e inculcar la previsión popular.

El establecimiento de la seguridad social se intentó con varios proyectos, como el presentado por el presidente Alvaro Obregón en diciembre de 1920, sin embargo no fue sino hasta el 19 de enero de 1943 cuando se publica en el Diario Oficial de la Federación la Ley del Seguro Social abrogada 30 años después por la Ley del Seguro Social publicada en el Diario Oficial de la Federación del 12 de marzo de 1973 que establece en su artículo 2º: "La seguridad social tiene por finalidad garantizar el derecho humano a la salud, la asistencia médica, la protección de los medios de subsistencia y los servicios sociales necesarios para el bienestar individual y colec

tivo". Nuestra legislación considera al seguro social como un servicio de carácter nacional.

El Instituto Mexicano del Seguro Social es un organismo público descentralizado con personalidad y patrimonio propios que tiene a su cargo la organización y administración del seguro social.

Entre las atribuciones del Instituto Mexicano del Seguro Social destacan las de administrar los diversos ramos del seguro social y proporcionar los servicios de beneficio colectivo que determina la ley de la materia; coleccionar las cuotas de ley; establecer clínicas, hospitales, estancias infantiles, farmacias, centros de convalecencia y vacacionales, y escuelas de capacitación; y difundir conocimientos y prácticas de previsión y seguridad social.

Los órganos de gobierno del Instituto son La Asamblea General, El Consejo Técnico, La Comisión de Vigilancia, y La Dirección General.

La Asamblea General se integra de treinta miembros, que duran en su encargo seis años, de los cuales diez designa el Ejecutivo Federal, diez son designados por las organizaciones patronales, y diez por las organizaciones de trabajadores. La Asamblea General la preside el Director General y tiene entre sus facultades la de aprobar o modificar anualmente el estado de ingresos y gastos, el balance contable, el informe de actividades presentado por el Director General, el programa de actividades y el presupuesto de ingresos y egresos para el año siguiente, y también el informe de la Comisión de Vigilancia. Asimismo aprobar o modificar el balance actuarial que presente cada trienio el Consejo Técnico.

El Consejo Técnico se compone de doce miembros, designados cuatro de ellos por los representantes patronales, cuatro por los representantes de los trabajadores y cuatro por los representantes del Estado en la Asamblea General; el Director General es siempre uno de los Consejeros del Estado y preside el Consejo Técnico, que es el representante legal y administrador del Instituto, con importantes atribuciones entre las que figurarán resolver acerca de las inversiones de los fondos del Instituto; establecer y clausurar Delegaciones del mismo; convocar a Asamblea General ordinaria o extraordinaria; conceder, rechazar y modificar pensiones; nombrar y remover al Secretario General, a los Subdirectores, Jefes de Servicio y Delegados; y autorizar la celebración de convenios relativos al pago de cuotas.

La Comisión de Vigilancia se integra de seis miembros que son designados en forma tripartita por cada uno de los sectores que integran la Asamblea General. Entre las principales atribuciones de la Comisión de Vigilancia figura la de practicar auditoría de los balances contables y comprobar los avales de los bienes materia de operaciones del Instituto; dictaminar el informe de actividades y los estados financieros presentados por el Consejo Técnico; y en casos graves citar a Asamblea General extraordinaria.

El Director General será nombrado por el Presidente de la República, y entre sus principales atribuciones figuran las de presidir las sesiones de la Asamblea General y del Consejo Técnico; ejecutar los acuerdos de este último cuerpo colegiado; representar legalmente al Instituto;

presentar anualmente al Consejo el informe de actividades, un programa de labores y el presupuesto de ingresos y egresos para el siguiente ejercicio; presentar anualmente al Consejo el balance contable y el estado de ingresos y gastos, y cada trienio el balance actuarial; nombrar y remover a los funcionarios y trabajadores cuyo nombramiento y remoción no se atribuya a otro funcionario; el Director General tiene derecho de veto sobre las resoluciones del Consejo Técnico.

Los recursos patrimoniales del Instituto provienen de las cuotas a cargo de los patrones, trabajadores y demás sujetos que señala la ley, así como la contribución del Estado; de los intereses, alquileres, rentas, rendimientos, utilidades y frutos de cualquier clase, que producen sus bienes; de las donaciones, herencias, legados, subsidios y adjudicaciones que se hacen a su favor; y de los ingresos que le señalen las leyes y reglamentos. Las reservas técnicas del Instituto representan la acumulación de los remanentes de ingresos sobre gastos, pero en rigor no equivalen al importe de las que serían necesarias; al 31 de diciembre de 1978 los remanentes acumulados de ingresos sobre gastos o sea el patrimonio del Instituto ascendía a \$28,111'000,000.00 y su activo total sumaba \$35,621'000,000.00, contra un pasivo de \$7,510'000,000.00.

El Instituto Mexicano del Seguro Social, conforme a la Ley del Seguro Social, no puede ser gravado con impuestos en su capital, ingresos, rentas, contratos, actos jurídicos, títulos, documentos, operaciones o libros de contabilidad, y únicamente estará sujeto al pago de derechos de carácter municipal, por lo que se refiere a los que causen sus inmuebles en

razón de pavimentos, atarjeas y limpia, así como por el agua potable que consume; sus bienes afectos a la prestación directa de sus servicios serán inembargables.

En cuanto a la tutela, su autonomía que no se equipara con la del organismo público descentralizado universitario, es mayor que la normal, en virtud de que no se encuentra encuadrado en ningún sector de la administración pública paraestatal y sus órganos colegiados de gobierno se designan en forma igualitaria, tripartita, por el Ejecutivo Federal, por las organizaciones patronales y por las organizaciones de trabajadores.

Una característica especial del Instituto Mexicano del Seguro Social es el carácter de organismo fiscal autónomo, investido de facultades para determinar los créditos y establecer las bases para su liquidación, así como para cuantificarlos en su importe líquido, cobrarlos y percibirlos, según lo dispone el artículo 268 de la Ley del Seguro Social.

7.3.5 INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO.

El antecedente inmediato del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado lo encontramos en la Dirección de Pensiones Civiles y de Retiro, creada por ley de 12 de agosto de 1925 publicada en el Diario Oficial del 19 del mismo mes y año, institución que otorgaba a los trabajadores al servicio del Estado la pensión de retiro a los cincuenta y cinco años de edad y a los treinta y cinco al servicio, bajo la base del 1.5% del último sueldo multiplicado por el número de años de servicio; concedía préstamos a corto plazo hasta por el importe de tres meses de --

sueldo, a un plazo máximo de doce meses y con interés del 12% anual; también otorgaba créditos hipotecarios hasta por \$15,000.00, a pagar en diez años, con interés del 9% anual.

El 30 de diciembre de 1959 se publica la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, que con funciones más amplias viene a substituir a la antigua Dirección General de Pensiones Civiles y de Retiro.

El Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado se constituyó como organismo público descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propios que tiene la obligación de otorgar a los trabajadores al servicio del Estado catorce prestaciones fundamentales que son las siguientes:

Seguro de enfermedades no profesionales y de maternidad.

Seguro de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales.

Servicios de reeducación y readaptación de inválidos.

Servicios que eleven los niveles de vida del servidor público y de su familia.

Promociones que mejoren la preparación técnica y cultural y que activen las formas de sociabilidad del trabajador y de su familia;

Créditos para la adquisición en propiedad, de casas o terrenos para la construcción de las mismas, destinados a la habitación familiar del trabajador.

Arrendamiento de habitaciones económicas pertenecientes al Instituto.

Préstamos hipotecarios.

Préstamos a corto plazo.

Jubilación.

Seguro de vejez.

Seguro de invalidez.

Seguro por causa de muerte.

Indemnización global.

Por reforma a la Ley del ISSSTE publicada en el Diario Oficial del 28 de diciembre de 1972, se adicionó la Sección Cuarta del Capítulo VI, por la que se crea en los artículos del 54-A al 54-Z, el Fondo de la Vivienda ISSSTE que fundamentalmente tiene por objeto operar un sistema de financiamiento que permita a los trabajadores obtener un crédito barato y suficiente para la adquisición en propiedad, la construcción, reparación, ampliación o mejoramiento de sus habitaciones; y para el pago de pasivos contraídos para los efectos anteriores; y coordinar y financiar programas de construcción de habitaciones destinadas a ser adquiridas en propiedad por los trabajadores al servicio del Estado.

Los órganos de gobierno del Instituto son la Junta Directiva, el Director General y la Comisión Ejecutiva del Fondo de la Vivienda.

La Junta Directiva se compone de nueve miembros, al primero de los cuales lo designa el Presidente de la República con el cargo de Director General del Instituto; otros dos los nombra la Secretaría de Programación y Presupuesto y dos más la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; los otros cuatro son designados por la Federación de Sindicatos de Traba-

jadores al Servicio del Estado. El Director General funge simultáneamente como presidente de la Junta Directiva. Las principales facultades de la Junta Directiva son: Planear las operaciones y servicios del Instituto; decidir sus inversiones; conceder, negar, suspender, modificar y revocar las jubilaciones y pensiones, conforme a la Ley; nombrar y remover el personal a propuesta del Director; aprobar los balances, presupuesto de ingresos y egresos y el plan de labores del Instituto; otorgar gratificaciones y recompensas a los funcionarios y empleados, de acuerdo con el Director, y proponer al Ejecutivo Federal los proyectos de reforma a la Ley del Instituto.

Al Director General del Instituto corresponde representar legalmente al Instituto y a la Junta Directiva y ejecutar los acuerdos de esta última; presentar anualmente a la Junta un informe del estado del Instituto; formular y presentar a la Junta el balance y el presupuesto de ingresos y egresos, y el plan de labores del Instituto; convocar a sesiones ordinarias y extraordinarias a los miembros de la Junta Directiva. El Director General es auxiliado en sus funciones por los Subdirectores de Administración, Médico, de Prestaciones Económicas, de Servicios Sociales, de Acción Cultural, y Jurídico; el primero de ellos suple al Director en sus faltas temporales.

La Comisión Ejecutiva del Fondo de la Vivienda ISSSTE se integra por siete miembros, uno designado por la Junta Directiva a propuesta del Director del Instituto, quien funge como Vocal Ejecutivo de la Comisión; tres Vocales nombrados a propuesta de la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado y un Vocal por cada una de la siguientes -

Secretarías: de Programación y Presupuesto, de Hacienda y Crédito Público, y de Asentamientos Humanos y Obras Públicas.

El patrimonio del Instituto se integra con las propiedades, posesiones, derechos y obligaciones que constituyan el patrimonio de la Dirección de Pensiones Civiles; con las aportaciones de los trabajadores, de los pensionistas y de las entidades y organismos públicos; con los intereses, rentas plusvalías y demás utilidades que se obtengan de los créditos e inversiones del Instituto; con el importe de las indemnizaciones, pensiones caídas e intereses que prescriban a favor del Instituto; con el producto de las sanciones pecuniarias derivadas de la Ley de la materia; con donaciones, herencias y legados que se hagan a favor del Instituto; y con los muebles e inmuebles que las entidades y organismos públicos destinen y entreguen para el servicio público que opera el Instituto.

Al 31 de diciembre de 1978, el patrimonio del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado representado por la suma de sus fondos netos, ascendía a \$24'569,000.00. Sus activos totales, a la fecha señalada, sumaban \$48,126'000,000.00, contra el pasivo de \$23,557'000,000.00.

En el aspecto fiscal conforme al artículo 120 de la Ley de Seguridad Social, los bienes muebles e inmuebles pertenecientes al Instituto gozarán de las franquicias, prerrogativas y privilegios concedidos a los fondos y bienes de la Federación. Dichos bienes así como los actos y contratos que celebre el Instituto estarán igualmente exentos de toda clase de impuestos y derechos.

En lo que se refiere a la tutela administrativa, el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, al igual que el Instituto Mexicano del Seguro Social, carece de la tutela que implica la sectorización del sector paraestatal, puesto que no está encuadrado en ninguno de los sectores integrados hasta la fecha, pero queda sujeto a los controles establecidos por la Ley para el control, por parte del Gobierno Federal, de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, la Ley del Presupuesto y Contabilidad del Gasto Público Federal, la Ley de Inspección de Contratos de Obras Públicas, Ley de Inspección de Adquisicio--nes y sus respectivos reglamentos.

7. 3. 6 FERROCARRILES NACIONALES DE MEXICO.

Transcurrió un siglo después de que el inglés Tomás Newcomen inventara en 1712 la máquina de vapor, para que ésta pudiera utilizarse en una locomotora, que mediante un camino con dos rieles paralelos, moviera otros carros cargados de personas y de diversos bienes.

La Historia de los ferrocarriles se empieza a escribir en México el 22 de agosto de 1837, cuando el Gobierno del Presidente Anastasio Bustamante otorga al señor Francisco Arrillaga, la primer concesión para constituir una línea ferroviaria en suelo mexicano, la de México a Veracruz. Francisco Arrillaga era un rico comerciante peninsular, originario de Vizcaya, vecindado en Veracruz, que fungió como Secretario de Ha--cienda a la caída de Iturbide, por lo que, además de acaudalado era de gran influencia en las altas esferas oficiales. La concesión señalaba que la obra debería terminarse dentro de un plazo de doce años; que el concesiona

rio debería transportar, al operar la línea, gratuitamente para el Estado, la correspondencia pública; que debería dar al Estado un millón de pesos en exhibiciones anuales de \$50,000.00 y que debería de construir además, un ramal a Puebla. La difícil situación por la que atravesaba el país en aquella época evitó que se tendiera siquiera un tramo de aquella línea, por lo que se dejó sin efecto la concesión respectiva.

El Presidente Antonio López de Santa Anna, mediante decreto de 31 de mayo de 1842, restableció el derecho de averfa, destinando sus productos a la construcción de un ferrocarril de Veracruz al Río de San Juan. El derecho de averfa, nos dice el Diccionario razonado de Legislación y Jurisprudencia de Joaquín Escriche es "cierto impuesto que se cobra en los puertos sobre el valor de los géneros extranjeros que entran en las aduanas, y el de muchos de los que se extraen, para atender a los gastos de los consulados o tribunales de comercio, y a los de la defensa y seguridad del comercio marítimo. Llámase también averfa el ramo de renta que se compone de este derecho o impuesto". (228) Al amparo del decreto mencionado se construyó un tramo de cuatro kilómetros hasta el año de 1849 en que se derogó.

Posteriormente el propio Santa Anna, en 1853 otorgó privilegio exclusivo a Juan Lauric Rickards, para la construcción de la vía férrea de Veracruz y Los Llanos del Molino que se inauguraron el 15 de septiembre de 1855, cobrándose \$1.50 por pasaje en viaje redondo de Veracruz a Tejería, en carro cubierto de primera clase.

(228) Escriche, Joaquín. - Op. cit. Pág. 321.

El 2 de agosto de 1855, poco antes de su caída definitiva, Santa Anna otorgó otro privilegio exclusivo a los hermanos Mosso para la construcción de un ferrocarril de San Juan a Acapulco, pasando por México; en 1856 se iniciaron los trabajos y el 4 de julio de 1857 se inauguró el primer tramo de la plazuela Villamil en México, a la Villa de Guadalupe, el Presidente Ignacio Comonfort, quien junto con sus ministros hizo el recorrido que duró veinte minutos a la ida y diez al regreso, habiendo manejado la máquina el ingeniero constructor Roberto B. Gorsuch. Como posteriormente se suspendieron los trabajos, se canceló el privilegio otorgado a los hermanos Mosso, habiendo pasado la concesión al Sr. Antonio Escandón el que invitó a capitalistas ingleses para participar como inversionista. La ruta México-Veracruz de 42 Kms., con su ramal de 47 Kms. de Apizaco a Puebla, quedó concluida, finalmente, el 17 de enero de 1873, siendo inaugurada por el Presidente Sebastián Lerdo de Tejada en la fecha citada.

Al hacerse cargo de la presidencia de la República el Lic. Lerdo de Tejada, a la muerte del presidente Juárez, no existía ninguna concesión ferroviaria para comunicar a la Capital con la frontera norte del País; y durante su mandato no dio facilidades a los inversionistas americanos; se dice que refiriéndose a una solicitud presentada por dos norteamericanos para construir un ferrocarril que operase de la Ciudad de México a un punto fronterizo con E. U., Lerdo de Tejada dijo: "Entre la fuerza y la debilidad, conservemos el desierto".

Desde que Porfirio Díaz ocupa la presidencia el 5 de mayo de 1877, hasta finalizar el siglo XIX no hubo un plan oficial encaminado a lograr un

desarrollo ferroviario conforme a las necesidades del país, por lo que las concesiones o contratos de construcción se otorgaron a quien los solicitó, sin analizar siquiera si el solicitante contaba con recursos técnicos y financieros, y si la ruta propuesta era conveniente y necesaria para el desarrollo del país. Así se dio un contrato tras de otro, sin atender a que las líneas sirvieran a los núcleos de asentamientos humanos y ligaran, dentro del país, los centros de producción con los de consumo. De lo anterior se aprovecharon los norteamericanos para hacer las grandes líneas troncales, como una simple prolongación de los ferrocarriles norteamericanos con fines de saqueo de nuestros ricos minerales y de nuestras materias primas en general. Así pues el objetivo de las compañías ferroviarias extranjeras del siglo pasado de saquear velozmente nuestros productos, cuya explotación como en el caso de los minerales, también tenían concesionada, les hizo diseñar las rutas en función de conectar nuestros centros productores con el exterior, haciendo a un lado la necesidad nacional de centros de producción con centros de consumo; por eso tenemos enormes longitudes de líneas o improductivas, atravesadas por ferrocarriles; por ejemplo el tramo de Torreón a Cd. Juárez de 737 Kms., el de N. Laredo a Monterrey de 268 Kms., el de Monterrey a Camargo de 183 Kms., el de San Luis Potosí a Saltillo de 390 Kms. A fines del siglo pasado el jefe de los científicos, José Ives Eimantour formuló un plan para poner orden en el caos ferroviario, plan, que atacaba dos problemas básicos: 1º Bajo qué bases debería construirse y explotarse las vías férreas. 2o. Qué líneas deberían construirse para integrar nuestra red ferrocarrilera.

En lo que ve al primer problema el ministro de Hacienda Limantour proponía que en lo sucesivo a quien se le diera un contrato ferroviario, se le exigiera un depósito fuerte en garantía de cumplimiento de sus obligaciones, fijándose un plazo razonable para terminar la obra y determinándose con claridad y precisión las obligaciones y derechos del concesionario y del Gobierno, sobre la ruta, para que al concluir el plazo de la concesión el país se quedara con propiedades valiosas.

En cuanto al segundo problema Limantour proponía se construyeran entre otras las siguientes rutas: de Guadalajara a Tepic, Mazatlán, Topolobampo y Guaymas; de Guadalajara a Colima y Manzanillo; prolongar el Ferrocarril Nacional de Tehuantepec hasta la frontera con Guatemala que, a su juicio, debía llegar a ser continental, por esta razón a esta línea Ixteppec-Cd. Hidalgo, se le conoce como Ferrocarril Panamericano; y establecer una comunicación más directa entre México y Tampico.

La Ley General de Ferrocarriles de 1898, primera en nuestros anales ferrocarrileros, recoge íntegramente el proyecto de Limantour.

En total la red ferroviaria mexicana de vía ancha tenía 14,789 Kms. en 1910. En el mismo año en que terminó el porfiriato la red de vía angosta contaba con 4,959 Kms., destacando en este sistema el Ferrocarril Interoceánico de México que operaba la otra ruta de México a Veracruz, vía Cuautla, con ramales a Puente de Ixtla, San Juan de los Llanos, San Nicolás y Santiago, con una extensión total de 778 Kms., habiendo sido inaugurado su primer tramo, que fue el de México a Cuautla, el 18 de junio de 1881, habiendo ocurrido, a los 5 días una catástrofe que produjo muchos muertos,

suspendiéndose el servicio por seis meses. Años después, el 28 de febrero de 1895 ocurrió otro descarrilamiento, en el Km. 42 entre Temamatla y Tenango, que registró más de cien muertos, contribuyendo a desacreditar la vía angosta.

LOS FERROCARRILES NACIONALES DE MEXICO.

En 1908, por disposición del Gobierno mexicano, se creó la Compañía de los Ferrocarriles Nacionales de México que consolidaba y fusionaba las principales líneas ferroviarias del país controladas por las dos compañías más importantes de la época, con todo y sus líneas subsidiarias: El Ferrocarril Nacional de México, cuya línea principal era la de México-La red, y el Ferrocarril Central Mexicano, cuya ruta más importante era la de México-Ciudad Juárez. El Gobierno mexicano, que ya era accionista del Ferrocarril Nacional de México, se quedó con el 51% de las acciones de la nueva empresa. A los accionistas de las antiguas sociedades les fueron canjeados sus títulos, por acciones de la nueva compañía, en tanto que los acreedores de las compañías liquidadas recibieron, en pago de sus créditos, bonos hipotecarios de la nueva empresa de participación estatal.

En la etapa armada de la revolución, los ferrocarriles sufrieron cuantiosos daños, siendo incautados por el Gobierno de Venustiano Carranza en 1914, permaneciendo en tales condiciones hasta 1926, en que se regresaron a las empresas propietarias.

En 1937 el Presidente Lázaro Cárdenas decretó la expropiación de la compañía Ferrocarriles Nacionales de México, por causa de utilidad pública, creándose el Departamento Autónomo de los Ferrocarriles Nacional

les de México para administrar los bienes expropiados. El 30 de abril de 1938 se promulgó la ley que creó la administración obrera de los Ferrocarriles Nacionales de México, que estuvo en funciones hasta finalizar el año de 1940, creándose entonces, en su lugar, el Organismo público federal descentralizado Ferrocarriles Nacionales de México, al que en el curso de los años se le han ido incorporando diversas líneas, hasta que al inicio de este régimen (1977), el resto de los ferrocarriles del país, que controlaba la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, se incorporaron de hecho a los Ferrocarriles Nacionales de México, por lo que ahora tienen todos los sistemas ferroviarios del país un Director común, estando en proceso de liquidación y formal fusión con los Ferrocarriles Nacionales de México, las compañías siguientes: Ferrocarriles Unidos del Sureste, S. A. de C. V., Ferrocarril del Pacífico, S. A. de C. V., Ferrocarril Chihuahua-Pacífico, S. A. de C. V., y Ferrocarril Sonora-Baja California, S. A. de C. V., todas las cuales eran de participación estatal.

La actual Ley Orgánica de los Ferrocarriles Nacionales de México, publicada en el Diario Oficial del 30 de diciembre de 1948, determina que los Ferrocarriles Nacionales de México constituyen un organismo público descentralizado, con patrimonio y personalidad jurídica propios, cuyo objeto primordial consiste en la administración del sistema ferroviario nacional.

Los órganos de administración de Ferrocarriles Nacionales de México son el Consejo de Administración y el Gerente General.

El Consejo de Administración se compone de 9 miembros, 2 de los

cuales los designa el Sindicato de Trabajadores Ferrocarrileros de la República Mexicana, y de los 7 restantes uno es designado por cada una de las Secretarías de Hacienda y Crédito Público, de Comunicaciones y Transportes, de Patrimonio, de Comercio y de Agricultura y Recursos Hidráulicos, y por la Confederación de Cámaras Nacionales de Comercio y de Cámaras Industriales de los Estados Unidos Mexicanos. Al presidente del Consejo lo nombra el Presidente de la República de entre los miembros del Consejo designados por las Secretarías de Estado. Entre las principales facultades del Consejo de Administración figuran las de formular el programa general de administración y los reglamentos correspondientes, autorizar el presupuesto anual de egresos y el cálculo de egresos para el siguiente ejercicio que le propone el Gerente General; establecer el régimen de jubilaciones que debe regir en el organismo; discutir y en su caso aprobar los empréstitos que proponga la Gerencia General; discutir y en su caso aprobar los proyectos sobre construcción de nuevas líneas o ramales y rehabilitaciones integrales. El Gerente General es designado por el Presidente de la República y entre sus facultades y obligaciones destacan las de ser el representante legal del organismo, designar al personal de confianza y a los empleados, formular el presupuesto anual de egresos y la estimación de ingresos para proponerla al Consejo de Administración, formular el proyecto de adiciones y mejoras, presentar al Consejo de Administración un balance anual, y administrar los bienes del organismo.

El patrimonio de Ferrocarriles Nacionales de México se integra con los bienes que formaron el patrimonio de la antigua administración de los -

Ferrocarriles Nacionales de México, a que se refería la Ley del 3 de diciembre de 1940 y por las líneas férreas y bienes que le aporte el Gobierno Federal y los que adquiriera en el futuro.

Durante el ejercicio de 1978, los Ferrocarriles Nacionales de México tuvieron una pérdida de \$1,444'000,000.00, además de un subsidio del Gobierno Federal de \$3,769'000,000.00. El activo total del organismo ascendía, al 31 de diciembre de 1978, a \$33,589'000,000.00 contra un pasivo de \$18,259'000,000.00 y un patrimonio de \$ 15,330'000,000.00.

En el aspecto fiscal, Ferrocarriles Nacionales de México está sujeto al pago de los impuestos federales, con excepción de los relativos a la renta y a herencias, legados y donaciones.

En lo tocante a su relación de tutela con la administración pública central, está sujeto al grado máximo, puesto que se vigila a través de las leyes para el Control, por parte del Gobierno Federal, de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, de Inspección de Contratos de Obras Públicas; de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público; y de Inspección de Adquisiciones y de sus respectivos reglamentos; y además está encuadrado dentro del sector correspondiente a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, cuyo titular ejerce las funciones de coordinador.

7.3.7 COMPAÑIA NACIONAL DE SUBSISTENCIAS POPULARES.

La Compañía Nacional de Subsistencias Populares substituyó a la Empresa de Participación Estatal constituida bajo la forma de sociedad anónima que con el mismo nombre de Compañía Nacional de Subsistencias Po-

pulares, S. A., substituyó a su vez a la Compañía Exportadora e Importadora Mexicana, S. A., creada originalmente en 1938 y que tuvo como antecedente al Comité Regulador del Mercado de Trigo que se había creado en 1937. La CONASUPO es un organismo público descentralizado creado por decreto presidencial publicado en el Diario Oficial del 1º de abril de 1965, cuyas principales atribuciones consisten en participar, conjuntamente con los organismos oficiales o semi-oficiales en la reglamentación, planeación y control de la producción, distribución, venta e industrialización del maíz, trigo, frijol, arroz y demás productos que maneje este organismo; elaborar los estudios tendientes a fijar, por parte del Ejecutivo Federal, los precios de garantía o mínimos de compra de los granos y productos agrícolas que maneje; planificar y organizar directamente o por conducto de otras instituciones oficiales, las intervenciones reguladoras del Estado para el mantenimiento de los precios de garantía o mínimo de compra; comprar, ignorar y retener por sí o a través de terceros los productos agrícolas, necesarios para integrar las reservas nacionales que regulen los mercados de consumo interno, realizando su distribución y venta por los canales comerciales adecuados; importar, en caso de existencias deficitarias, y exportar excedentes cuando las reservas sean excesivas, de los referidos productos agrícolas y de otros que requiera el cumplimiento de sus funciones; promover la industrialización de productos agrícolas necesarios para la alimentación popular; promover, organizar y operar sistemas de comercialización adecuados para la compra, en base a distribución y venta de subsistencias populares; crear, organizar y dirigir instituciones filiales -

que requiera para el eficaz cumplimiento de sus funciones; y coordinar sus actividades con las organizaciones reconocidas de ejidatarios, comuneros, parvifundistas, trabajadores agrícolas, sindicatos, cooperativas de producción y de consumo, banca oficial y privada, cámara de comercio e industriales y demás oficinas e instituciones que juzgue conveniente, según convenga al interés nacional.

Sus principales órganos de administración son el Consejo de Administración, el Director General y los Consejos de Administración y Directores o Gerentes de sus filiales. De la Dirección General dependen la Subdirección de Operaciones, de Filiales, de Planeación y Finanzas, y de Delegaciones. Entre sus principales filiales figuran Almacenes Nacionales de Depósito, S. A., Bodegas Rurales CONASUPO, S. A. de C. V., Distribuidora CONASUPO, S. A., Leche industrializada CONASUPO, S. A. de C. V., Industrias CONASUPO, S. A. de C. V., Materiales CONASUPO, S. A. de C. V., Maíz industrializado CONASUPO, S. A. de C. V., y trigo industrializado CONASUPO, S. A. de C. V.

El patrimonio de la Compañía Nacional de Subsistencias Populares, al 31 de diciembre de 1978, ascendía a \$8,120'000,000.00.

Además de un subsidio de operación otorgado por el Gobierno Federal por \$7,400'000,000.00, la CONASUPO tuvo un déficit durante 1978 de \$2,578'000,000.00. Su activo total al 31 de diciembre de 1978 ascendía a \$32,008'000,000.00 contra un pasivo total de \$23,888'000,000.00.

La Compañía Nacional de Subsistencias Populares tiene como característica la de realizar una importante labor de redistribución del in--

greso a través del mecanismo de subsidiar precios de productos básicos para la alimentación y consumo de las clases populares, utilizando para financiar el subsidio, recursos provenientes de ingresos fiscales.

Sus relaciones de tutela, se establecen mediante el control y vigilancia de las diversas leyes aplicables para estos efectos a la administración paraestatal, así como de su encuadramiento dentro del sector comercio, cuyo coordinador es el titular de la Secretaría de Comercio.

7.3.8 CAMINOS Y PUENTES FEDERALES DE INGRESOS Y SERVICIOS CONEXOS.

El peaje es una institución muy antigua en la Historia Universal, que en México se conoció desde los tiempos de la colonia; en este siglo el régimen de cuota en los caminos y puentes de México se sistematiza por primera vez a través de la Empresa de participación estatal "Constructora del Sur, S.A. de C.V., que tuvo a su cargo la operación de las carreteras de cuota México-Cuernavaca, Palmira-Amacuzac y Amacuzac-Iguala, que se pusieron en servicio a fines de 1952. Posteriormente, en 1956, la empresa cambió su denominación por la de Caminos Federales de Ingresos, S.A. de C.V., que se liquidó y fue substituida por el organismo descentralizado Caminos Federales de Ingresos, creado por decreto presidencial publicado en el Diario Oficial del 31 de julio de 1958, que a su vez fue substituido por el organismo público descentralizado Caminos y Puentes Federales de Ingresos, creado por decreto presidencial publicado en el Diario Oficial, del 3 de julio de 1959. Finalmente se creó, para substituir con personalidad jurídica y patrimonio propios, al ante---

rior, el organismo público descentralizado, denominado Caminos y Puentes Federales de Ingresos y Servicios Conexos, según decreto presidencial publicado en el Diario Oficial del 29 de julio de 1963, cuyas atribuciones principales consisten en operar y conservar las autopistas, caminos directos y puentes nacionales e internacionales de peaje y operar como servicios conexos gasolineras en las carreteras de cuota, y fábricas de emulsiones asfálticas y de pinturas; al crearse el organismo desconcentrado de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, denominado Servicios de Transbordadores, Caminos y Puentes Federales de Ingresos y Servicios Conexos le transfirió todos los transbordadores que hasta entonces operaba en las rutas marítimas del Golfo de California, del Océano Pacífico, del Caribe, y chalanes en Río San Pedro y en la Laguna de Términos.

Los principales órganos de administración de esta institución son el Consejo de Administración y el Director General; del que dependen los subdirectores de administración y financiamiento, de operación, y de conservación, así como el oficial mayor y el contralor general. El Consejo de Administración se integra con un representante de las Secretarías de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, Comunicaciones y Transportes, Hacienda y Crédito Público, y Patrimonio y Fomento Industrial, y del Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos y de la Asociación Mexicana de Caminos, el presidente del Consejo es designado por el Presidente de la República.

Entre las principales atribuciones del Consejo de Administración, figuran las de designar al Director del organismo y al Secretario del Con-

sejo, expedir el reglamento interior, conocer y en su caso aprobar los planes y proyectos de nuevas obras o servicios, el presupuesto anual de gastos y sus modificaciones, el informe anual de actividades, y el balance anual contable. Al Director General del organismo corresponde proponer al Consejo las actividades técnicas y administrativas de la institución, ser el representante legal de la misma y expedir los nombramientos de funcionarios y empleados que no correspondan al Consejo; asistir con voz, pero sin voto, a las Juntas de Consejo, en las que presentará el plan de actividades y los proyectos de presupuesto.

El patrimonio de Caminos y Puentes Federales de Ingresos y Servicios Conexos se integra con los caminos y puentes de cuota que opera, y las cuotas que se perciben por el empleo de los mismos, por las plantas industriales y las gasolinerías de su propiedad y los remanentes que de ellas obtiene, por los frutos y productos derivados de sus demás bienes y las aportaciones y donativos que por diversos conceptos percibe. Al 31 de diciembre de 1978 su patrimonio ascendía a \$1,658'000,000.00, habiendo obtenido en ese año una utilidad de \$172'000,000.00; su activo a la fecha indicada ascendía a \$6,930'000,000.00, contra \$5,292'000,000.00 de pasivo.

Camino y Puentes Federales de Ingresos y Servicios Conexos está exento de algunos impuestos como el del impuesto sobre la renta, el del timbre y los impuestos de los Estados, Departamento del Distrito Federal y municipios.

Por lo que toca a sus relaciones de tutela con la administración pú-

blica centralizada, éstas son muy fuertes en virtud de que la administración centralizada designa al Consejo de Administración y por ende al Director General, por lo que ve a la conservación y mantenimiento de las obras existe una estrecha supervisión y vigilancia técnica de parte de la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas; en lo relativo a la operación de las carreteras y puentes de cuota hay una importante participación de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, a través de la aprobación de las tarifas y de la vigilancia y supervisión de la operación vial; y en lo que ve a las plantas industriales se ejerce una considerable supervisión y vigilancia de parte de la Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial; además se realizan los controles ordinarios que señalan la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, la Ley para el control, por parte del Gobierno Federal, de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal; la Ley de Inspección de Contratos y Obras Públicas, la Ley de Inspección de Adquisiciones, y los reglamentos respectivos; además este organismo está encuadrado en el sector cuyo coordinador es el titular de la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas.

7.3.9 AEROPUERTOS Y SERVICIOS AUXILIARES.

Este organismo público descentralizado, guarda gran similitud con el de Caminos y Puentes Federales de Ingresos y Servicios Conexos, por cuanto se dedica a operar vías generales de comunicación, fue creado por decreto presidencial del 10 de junio de 1965.

Las principales atribuciones de Aeropuertos y Servicios Auxiliares

consisten en la administración, operación y conservación de los aeropuertos y de sus edificios y servicios complementarios.

Sus principales órganos de gobierno son el Consejo de Administración y la Dirección General.

Las principales facultades del Consejo de Administración consisten en la formulación del programa de administración y de los reglamentos internos; el examen y aprobación del Presupuesto anual de egresos y la estimación de ingresos para el siguiente año; el examen y en su caso aprobación del balance anual que presente la Dirección General; y la planeación y gestión de los créditos que se requieran. El Director General es el representante legal del organismo y tiene como principales facultades y obligaciones presentar al Consejo el presupuesto de egresos y la estimación de los ingresos para el siguiente año; coordinar el desarrollo de las actividades técnicas y administrativas del organismo; asistir con voz pero sin voto a las sesiones del Consejo y proponer las medidas adecuadas para el mejor funcionamiento del organismo; y rendir al Consejo un informe general de actividades y presentar el balance del ejercicio anterior.

El patrimonio de Aeropuertos y Servicios Auxiliares se integra con los aeropuertos que tiene a su cargo y los edificios e instalaciones auxiliares de los mismos, las cuotas que perciba por el uso de dichos bienes y los frutos y productos del resto de sus activos y las aportaciones y donativos que por distintos conceptos reciba.

Respecto del control y vigilancia podemos repetir los conceptos expresados en relación con Caminos y Puentes Federales de Ingresos y Ser-

vicios Conexos, con la salvedad de la intervención de la Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial y la circunstancia de que está encuadrado en el sector de la administración pública paraestatal cuyo coordinador es el titular de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes.

7.3.10 INSTITUTO MEXICANO DEL CAFE.

Este Instituto fue creado como organismo público descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propios, por ley publicada en el Diario Oficial del 31 de diciembre de 1958.

Entre sus numerosas atribuciones destacan las de promover y difundir en la República los más adecuados sistemas de cultivo, beneficio e industrialización del café mediante la integración de servicios técnicos de investigación, experimentación, demostración y extensión; combatir las plagas de los cafetales; procurar la conservación y mejoramiento de los suelos; formar técnicos en las distintas ramas en la economía del café; analizar los precios para defender a los productores y consumidores nacionales; regular la oferta y la demanda, para procurar precios equitativos a productores, comerciantes y consumidores; promover el consumo del café mexicano en el país y en el exterior; adquirir, controlar y vender las retenciones que se deriven de convenios internacionales y adoptar medidas tendientes al equilibrio entre la producción y el consumo; y estudiar los fenómenos que afecten al mercado internacional del café, con objeto de adoptar las medidas internas para defender la cafecultura.

Sus principales órganos de gobierno son el Consejo Directivo y la Dirección General, de la que dependen las subdirecciones de administra--

ción, técnica, de industrialización, de comercialización e internacional.

Corresponde al Consejo Directivo establecer las políticas generales del Instituto; conocer y aprobar el presupuesto anual, los balances ordinarios y los informes de la Dirección General; establecer los reglamentos correspondientes y autorizar la adquisición y venta de inmuebles.

Al Director General compete representar legalmente al organismo y dirigir su funcionamiento; presentar al Consejo Directivo los presupuestos y programas que requiere el Instituto, los estados financieros, los balances y los informes de actividades; aprobar los programas de crédito que otorga el Instituto a los cafetaleros; y nombrar y remover al personal del Instituto.

Por lo que se refiere al patrimonio de este Instituto, podemos observar el caso insólito de que, al 31 de diciembre de 1978, el patrimonio no sólo había desaparecido totalmente, sino que por las pérdidas registradas en ese año y los inmediatos anteriores, registraba un déficit de - - - \$767'000,000.00; la pérdida registrada en 1978 ascendió a \$699'000,000.00; el activo del Instituto, al 31 de diciembre de 1978, ascendía a - - - - \$5,104'000,000.00 contra un pasivo de \$5,871'000,000.00.

El Instituto Mexicano del Café está sujeto a la tutela que significan los controles ordinarios para las instituciones de la administración pública paraestatal y se encuentra encuadrado dentro del sector cuyo titular es el Secretario de Comercio.

7.4 INSTITUCIONES EQUIVALENTES A ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS EN OTROS PAISES.

El organismo descentralizado, al que también denominamos establecimiento público, es una institución, como ya dijimos ampliamente definida en la administración pública de muchos países; examinó a continuación las instituciones similares a nuestro organismo descentralizado, que existen en otros Estados.

7.4.1 ESPAÑA.

La Ley española del régimen jurídico de las entidades estatales autónomas del 26 de diciembre de 1958, en su Artículo 2 señala que los organismos autónomos "son entidades de Derecho Público creadas por la ley, con personalidad jurídica y patrimonio propio, independientes de los del Estado, a quienes se encomienda expresamente el régimen de descentralización, la organización y administración de algunos servicios públicos y de los fondos adscritos al mismo, el cumplimiento de actividades económicas al servicio de fines diversos y la administración de determinados bienes del Estado, ya sean patrimoniales o de dominio público".

De la anterior definición legal, el profesor García-Trevijano Fos deduce las siguientes características:

a) Ser organizaciones de derecho público. - En realidad, más que una característica es la consecuencia de toda su propia esencia. Quiere decirse que están encuadrados en la estructura estatal y además no tienen forma de sociedad mercantil (o civil).

b) Creadas por Ley. - Recordemos la distinción entre crear, establecer y poner en marcha (vid. cap. XX). Basta con lo primero. - La palabra Ley indica Ley formal.

c) Tener personalidad jurídica y económica. - Esta nota es también una consecuencia más que una causa. Podrán surgir dudas cuando nada diga la Ley creadora. En este caso, ¿habrá que atender a algún otro índice o se le negará, sin más, la categoría de organismo autónomo?. Siendo más la consecuencia que la causa, resulta evidente que tiene que haber alguna nota más típica que nos diga si lo será o no cuando la Ley calle al respecto.

Esta nota es:

d) Gestionar alguna actividad (función o servicio), económica o no, o administrar bienes estatales. Es decir, actuar hacia fuera de alguna manera. (229)

El tratadista español Sabino Alvarez Gendín, nos dice que los establecimientos públicos no persiguen una diversidad de fines sino solamente un fin, un servicio público, descentralizado, con un patrimonio público; en suma, con autonomía económica. (230)

Para Ramón Martín Mateo, otro autor español, "los entes encuadrados en la Administración institucional tienen las siguientes características: son personas jurídicas diferenciadas; se rigen por un estatuto de Derecho público; están sometidas a relaciones de tutela y no de jerarquía; se adecúan al principio de especialidad de competencia; a través de ella se descentraliza funciones y servicios". (231)

- (229) García-Trevijano Fos, José Antonio. - Tratado de Derecho Administrativo. - Editorial Revista de Derecho Privado. - Madrid. 1971. Tomo II, Vol. II, Págs. 801 y 802.
- (230) Alvarez Gendín, Sabino. - Tratado General de Derecho Administrativo. Bosch, Casa Editorial. Barcelona. 1958. Tomo I. Pág. 268.
- (231) Martín Mateo, Ramón. - Manual de Derecho Administrativo. - Comercial Malvar. Madrid. 1979.

Garrido Fallá llama establecimiento público a lo que el Derecho positivo español denomina organismo autónomo: "Obsérvese, en efecto, que, desde el punto de vista de la Ley de Entidades Estatales Autónomas de 1958, estos establecimientos públicos deben ser clasificados en el grupo legal de los organismos autónomos". Y refiriéndose a tales instituciones comenta: "aquí nos encontramos ante una figura clásica del Derecho Administrativo: El servicio público descentralizado. En el terreno asistencia (establecimientos docentes y hospitalarios) los ejemplos pueden encontrarse en los manuales de Derecho Administrativo del siglo XIX; en el terreno industrial y mercantil tampoco son una novedad". Agrega el catedrático de la Universidad de Madrid que "junto al régimen legal de los 'organismos autónomos' que, según nuestro Derecho, debe aplicarse a los que aquí llamamos establecimientos públicos de carácter industrial, hay algunos de ellos en concreto que quedan fuera de ese régimen y que basan su singularidad cabalmente en el hecho de su sometimiento al Derecho mercantil en cuanto al régimen de sus relaciones con los particulares". Previamente aclara que "lo característico del establecimiento público de carácter industrial es su personalidad jurídica y consiguiente capacidad para ser sujeto de derechos y obligaciones. Desde el punto de vista de su organización no están sometidos al derecho que regula las sociedades mercantiles; pero en sus relaciones con los particulares suele regirse en buena parte por el Derecho mercantil". (232)

(232) Garrido Falla, Fernando. - La Empresa Pública en el Derecho Español. En: La Empresa Pública. - Edición y prólogo de Evelio Verdura y Tuells. Publicaciones del Real Colegio de España en Bolonia. 1970. Págs. 872 y 873.

7.4.2 ARGENTINA.

El autor argentino Bartolomé A. Fiorini manifiesta que "la autarquía proviene de la organización administrativa cuando se establece un órgano con personalidad jurídica integrando la administración pública. Este órgano de la administración pública creado como sujeto de derecho tiene capacidad jurídica de derecho público para realizar una actividad atribuida a la administración pública. La autarquía es una creación administrativa y ésta la distingue de la autonomía, que es un término con raíz política". (233)

El tratadista Rafael Bielsa, también argentino, afirma: "Denomínase, pues, entidad autárquica a toda persona jurídica pública que dentro de los límites del derecho objetivo y con capacidad para administrarse, es considerada respecto del Estado como uno de sus órganos, porque el fin de la entidad autárquica es la realización de sus propios intereses, que son también intereses del Estado". (234)

Otro tratadista argentino, el doctor Hugo Charny, considera que las entidades autárquicas "son órganos de administración indirecta del Estado. Pero son 'personas jurídicas' distintas del Estado, que en virtud de ello son demandables por sus actos y pueden, a su vez, asumir la defensa de sus derechos. Son creaciones del Estado, que por ley las crea y organiza, estableciendo las normas de su organización, funciones, autorida--

(233) Fiorini, Bartolomé A. - Manual de Derecho Administrativo. - La Ley. Buenos Aires. 1968. Pág.

(234) Ibidem. Págs. 236 y 237.

des, etc.". Charny señala como caracteres esenciales de las entidades autárquicas las siguientes:

- 1) Son creaciones de la ley y se desenvuelven de acuerdo y para la función que motiva su creación.
- 2) Son personas jurídicas de Derecho público interno.
- 3) Tienen una finalidad pública y ejercen funciones públicas, siendo órganos de administración indirecta del Estado.
- 4) Administran su propio patrimonio, el que se forma con recursos efectivos.
- 5) Están sometidas al contralor directo del Estado.
- 6) Sus autoridades principales son nombradas por el Poder ejecutivo, con o sin acuerdo del Senado, según los casos. Estas autoridades tienen facultad para designar el personal subalterno de las respectivas entidades.
- 7) Pueden asumir las defensas de sus derechos en juicio, como demandantes o como demandados". (235)

7.4.3 ALEMANIA.

El administrativista alemán Otto Mayer sostiene que "Una empresa pública (establecimiento público) es un conjunto de medios materiales, o personales, que en manos de un sujeto de administración pública están destinados a servir, de manera permanente a un interés público determinado". (236)

(235) Charny, Hugo. - Autarquía. - En: Enciclopedia Jurídica Omeba. - Editorial Bibliográfica Argentina. - Buenos Aires. -1954. Tomo I. Págs. 952 y 953.

(236) Mayer, Otto. - Derecho Administrativo Alemán. - Ediciones Arayú. Buenos Aires. 1954. Tomo IV. Pág. 179.

Otro alemán, Hans J. Wolff, afirma que la institución pública es "una organización jurídicamente autónoma, dotada normalmente de Poder público, dirigida e influida permanentemente por una o varias personas soberanas" y destinada "al servicio inmediato de fines públicos". (237)

7.4.4 INGLATERRA.

El inglés H. W. R. Wade, en su Derecho Administrativo, dice que la Corporación pública "es un organismo híbrido, que presenta algunas de las características de un departamento gubernamental y algunas de las características de una empresa de negocios, y que queda fuera de la estructura normal de los gobiernos central y local. Como instrumento administrativo está siendo empleado desde hace más de un siglo, pero de repente ha pasado a adquirir, una especial importancia desde que el gobierno laborista elegido en 1945 lo convirtió en el instrumento de nacionalización extensiva de la industria"; agrega que "siempre que el Parlamento esté dispuesto a conceder cierta autonomía, será la corporación pública la fórmula más comúnmente empleada. Tiene entidad legal por sí misma, y puede tener deberes y poderes reglamentarios que no entran dentro de la organización normal de los servicios de la Corona. Esto ofrece solución a muchos experimentos gubernamentales, en los cuales pueden combinarse en las proporciones deseadas el control central, el control local y la independencia

(237) Wolff, Hans J. - Verwaltungsrech. - Citado por Klaus Vogel. - En: Las Empresas Públicas en la República Federal Alemana. - En: La Empresa Pública. - Edición y prólogo de Evelio Verdera y Tuells. - Publicaciones del Real Colegio de España en Bolonia. Tomo I. Págs. 755 y 756. 1970.

dencia absoluta". (238)

Kenneth Polak apunta que "La creación de la 'public corporation' no es en modo alguno una práctica nueva en Gran Bretaña y pueden encontrarse ejemplos de ella mucho antes de la nacionalización de las grandes industrias en 1945 y 1951". (239)

7.4.5 URUGUAY.

El maestro uruguayo Enrique Sayagués Laso señala que en Uruguay la descentralización por servicio se lleva a cabo a través de dos clases diversas de instituciones conocidas con los nombres de servicio descentralizado y de ente autónomo, cuya distinción principal radica en el grado de descentralización que se confiere a uno y a otro; la mayor desconcentración es la conferida al ente autónomo. (240)

7.4.6 FRANCIA.

El maestro de la Universidad de París, Gaston Jèze señala que "Otras veces se resuelve que las deudas surgidas por el funcionamiento de determinado servicio público no gravarán un patrimonio administrativo general (Estado, departamento, municipio, colonia), y que los ingresos provenientes de tal servicio no entrarán en el patrimonio administrativo general. De manera que las deudas y los ingresos se excluirán del citado pa-

(238) Wade, H. W. R. - Derecho Administrativo. - Instituto de Estudios Políticos. - Madrid. 1971. Págs. 55 y 56.

(239) Polak, Kenneth. - La Empresa Pública en Gran Bretaña. - En: La Empresa Pública. - Edición y prólogo de Evelio Verdura y Tuells. - Publicaciones del Real Colegio de España en Bolonia. 1970. Tomo II. Págs. 1342 y 1343.

(240) Cfr. Sayagués Laso, Enrique. - Tratado de Derecho Administrativo. - Montevideo. 1972. Tomo II. Págs. 215 y siguientes.

rimonio. No solamente los ingresos se afectarán a los gastos del servicio; no sólo se dispondrá todo para que las rentas permanentes -que se re producen periódicamente en gran cantidad- estén a disposición de los agentes públicos para abonar los gastos del servicio; sino que además se organizará, a título permanente, un nuevo patrimonio administrativo, distinto de los patrimonios generales (Estado, departamentos, municipios, colonias). Sobre este patrimonio especial pesarán las deudas ocasionadas por la gestión del servicio público, y a él pertenecerán en propiedad las rentas que se le asignen en estas condiciones. El excedente de los ingresos irá, en principio, a engrosar el patrimonio administrativo especial, y no figurará de ordinario en los ingresos de un patrimonio general. Se dice entonces que existe establecimiento público o también que tal servicio público ha sido personalizado. La personalización de un servicio público determinado es, pues, un procedimiento jurídico consistente en la afectación de ingresos al conjunto de los gastos de un servicio público, afectación general y permanente, que lleva implícita su exclusión de un patrimonio general". (241)

Romieu, otro autor francés, dice que "Lo que caracteriza al establecimiento público es el hecho de ser una persona moral creada para la gestión de un servicio público". (242)

7.5 EL SERVICIO PUBLICO.

(241) Jèze, Gaston. - Principios Generales del Derecho Administrativo. - Editorial Depalma. Buenos Aires. 1949. Tomo II. Volumen I. Págs. 29 y 30.

(242) Citado por Gaston Jèze, en Op. Cit. Pág. 30.

Manuel María Díez, al igual que otros autores, distingue el servicio público de la función pública, al manifestar: "Se dice al respecto que la función pública es lo abstracto y general, mientras que el servicio público es lo concreto y particular. Las funciones del Estado son esenciales para la defensa de su soberanía, para asegurar la paz interior, promover el bienestar general". Agrega que "el término función pública debe reservarse para designar los modos primarios de manifestarse la soberanía, de donde la numeración primaria de las funciones del Estado, legislativa, ejecutiva y judicial, con la adición de la función política de gobierno, mientras que el servicio público es el desarrollo de una actividad técnica, respecto de la que una administración pública asume una competencia específica". (243)

Al definir el servicio público, este autor argentino nos dice que "es la prestación que efectúa la administración en forma directa o indirecta para satisfacer una necesidad de interés general". (244)

El maestro de la Universidad de Guadalajara, Efraín Urzúa Macías señala que "El servicio público implica, necesariamente, la presencia de un conjunto de elementos personales, financieros y técnicos, que tienden a satisfacer una necesidad colectiva, de manera regular y bajo un régimen jurídico especial, un régimen de Derecho Público". (245)

(243) Díez, Manuel María. - Derecho Administrativo. - Bibliografía Omeba. - Buenos Aires. 1967. Tomo III. Pág. 187.

(244) Ibidem. Pág. 198.

(245) Urzúa Macías, Efraín. - Teoría General del Derecho Administrativo. - Editorial Universitaria. Guadalajara, 1971. Pág. 39.

El catedrático Miguel Acosta Romero, sostiene que el servicio público "Es una actividad técnica encaminada a satisfacer necesidades colectivas, mediante prestaciones individualizadas, sujeta a un régimen de Derecho público que determina los principios de regularidad, uniformidad, adecuación e igualdad". (246)

El profesor de la Facultad de Derecho y Ciencias Económicas de Niiza y de la Facultad de Derecho de París, Prosper Weil, nos dice que "hay reglas que se aplican únicamente a los servicios públicos. Son los célebres principios básicos del servicio público sistematizados por L. Rolland: principio de continuidad, que se encuentra en muchos capítulos del derecho administrativo y que inspira una buena parte de los poderes reconocidos por la jurisprudencia a la administración; principio de igualdad, que prohíbe la discriminación de los usuarios; principio de adaptación a las necesidades del momento, que explica la ausencia de derechos adquiridos para el mantenimiento de la reglamentación que rige el servicio público, así como la mutuabilidad de los contratos administrativos. A estos principios, se pueden añadir los de neutralidad, que deben observar todas las personas que colaboran en un servicio público, y el de la reserva, que tienen que guardar aún en el momento en que manifiesten sus opiniones". (247)

El maestro Gabino Fraga expresa que "se puede definir el servi-

(246) Acosta Romero, Miguel. - Teoría General del Derecho Administrativo. - Op. cit. Pág. 193.

(247) Weil, Prosper. - El Derecho Administrativo. - Taurus Ediciones, S. A. Madrid. 1966. Págs. 72 y 73.

cio público como una actividad destinada a satisfacer una necesidad colectiva de carácter material, económico o cultural, mediante prestaciones concretas o individualizadas sujetas a un régimen jurídico que les imponga adecuación, regularidad y uniformidad". (248)

El doctor Serra Rojas define: "El servicio público es una actividad técnica, directa o indirecta de la administración pública activa o autorizada a los particulares, que ha sido creada o controlada para asegurar -de una manera permanente, regular, continua y sin propósito de lucro-, la satisfacción de una necesidad colectiva de interés general, sujeta a un régimen especial de derecho público". (249)

Con la definición del maestro Serra Rojas como modelo, diré que, en mi concepto, el servicio público es la labor de carácter técnico que la administración pública realiza por medio de sus órganos centrales o descentralizados -o a través de personas privadas que operan bajo el régimen de concesión-, con miras a satisfacer permanente, regular, continua, uniforme y adecuadamente, una necesidad colectiva del interés general, con sujeción a un régimen específico de Derecho público.

7.6 CONCEPTO DE LA ADMINISTRACION INSTITUCIONAL.

Dentro de la administración pública, la doctrina española distingue tres esferas diferentes: la administración central, la local y la institucional.

(248) Fraga, Gabino. P. cit. Pág. 22.

(249) Serra Rojas, Andrés. - Op. cit. Págs. 100 y 101.

La formulación de la noción de administración institucional, en parte, como dice Baena del Alcázar, "es resultado de la obra de Garrido Falla, que acepta el punto de vista de la doctrina italiana al distinguir entre administración directa e indirecta del Estado, considerando a esta última integrada por la administración local y la administración institucional, planteamiento que ha obtenido el consenso común posterior de la doctrina. Con ello se ha llegado a una situación doctrinal en la que la tendencia dominante es la configuración de la administración de forma tripartita, lo que podríamos llamar la teoría de las tres esferas administrativas, central, local e institucional... Todo esto ha llevado en definitiva a entender la Administración institucional como una categoría residual, en la que se incluyan todas las personas jurídicas distintas de la personalidad general atribuida al Estado y distintas además de las Administraciones locales, también dotadas de personalidad. Debe subrayarse la importancia de este último factor ya que existe una línea doctrinal que va de Royo Villanova (Antonio) a Garrido Falla, según la cual la llamada descentralización por servicio opera o puede operar como alternativa a la descentralización territorial". (250)

Posiblemente quien maneja el concepto de administración institucional con mayor claridad sea Gaspar Ariño Ortíz, quien al respecto manifiesta "Ha sido frecuente en la doctrina española incluir bajo el nombre de 'Administración Institucional' toda una amplia tipología de entes, cuya úni-

(250) Baena del Alcázar, Mariano. - Administración Central y Administración Institucional en el Derecho Español. - Instituto de Estudios Administrativos. - Madrid. 1976. Págs. 31, 32 y 33.

ca nota común era puramente negativa: gozar de una personalidad jurídica distinta del Estado. Se ha pretendido así construir una teoría de las 'Administraciones Autónomas' como categoría general basada en ciertas notas comunes (ausencia de soberanía, potestad normativa derivada, carácter subordinado de 'su' Ordenamiento, tutela del Estado que instrumente la reintegración a la unidad de éste, etc.). Pues bien: entiendo que, sin desconocer esas líneas genéricas comunes de carácter lógico, es éste un camino equivocado; resulta necesario afirmar la profunda diferencia de naturaleza y régimen jurídico que se da entre la multiplicidad de entidades que bajo dicho concepto, negativo y residual, se pretenden englobar. - La indebida equiparación que se produjo en la doctrina española de los años pasados entre Instituciones y Corporaciones, que vino a consagrar en algunos aspectos la Ley de la Jurisdicción (arts. 1, 28, 35, 37, etc.), ha sido una fuente de equívocos y ha dado lugar a más de un error. Debe afirmarse, por el contrario, que por encima de esas pretendidas notas comunes de la 'Administración Institucional', que es una construcción puramente lógica y conceptualista (no de efectos en Derecho positivo) se impone una consideración por completo diferenciada de 'Instituciones' y 'Corporaciones' (en la terminología de la Ley), porque entre uno y otro tipo son mucho más, y mucho más radicales, las diferencias que las analogías. Sólo las primeras son aquí objeto de estudio. - Por análoga razón, quedan también fuera del campo de este estudio las sociedades de Estado (empresas nacionales), pues entiendo con García Trevijano que ninguna persona con forma de sociedad puede adquirir la cualidad de ente público ni ser considerada jurídi-

camente como Administración-sujeto (lo cual no quiere decir que no estén vinculadas, y muy estrechamente, a la Administración y que sea lícito a ciertos efectos propugnar como ha hecho también este autor la 'necesaria unidad del sector público'). A este tipo de entes sólo me referiré aquí incidentalmente, pero advirtiéndolo que en ningún momento pueden ser incluidos en un estudio sobre la Administración Institucional, aun cuando a veces bajo el equívoco y perturbador concepto de 'empresas públicas' unas y otras realidades se hayan visto mezcladas. A ello da pie en parte la propia Ley de Entidades Estatales Autónomas, pero es criticable. - Así, pues, el campo del análisis queda centrado concretamente en las entidades institucionales que se conocen en nuestro Derecho con el nombre de 'organismos autónomos', concepto éste que admite, a mi juicio, una tipificación unitaria desde el punto de vista jurídico". (251)

Conviene hacer notar que el Derecho positivo español no maneja el concepto de administración pública institucional o de administración institucional como parte de la Administración Pública, por cuya razón debe considerarse como un término estrictamente doctrinal. Como he dicho en páginas anteriores, para los tratadistas españoles la administración pública institucional vendría a constituir en México el conjunto de organismos públicos descentralizados, o sean las instituciones públicas con personalidad jurídica propia y por tanto distinta a la del Estado.

Sin embargo, a mi juicio la administración pública institucional se podría enriquecer agregando a los organismos públicos descentralizados,

(251) Ariño Ortíz, Gaspar. Op. cit. Págs. 23, 24 y 25.

nuevas formas de personas morales públicas, como sujetos activos de la administración pública institucional, cuya creación permitiría desarrollar con mayor eficiencia y congruencia la actividad empresarial del Estado.

7.7 ESQUEMA PARA UNA ADMINISTRACION PUBLICA INSTITUCIONAL EN MEXICO.

De acuerdo a la idea expresada en el párrafo anterior, la administración pública institucional en México podría quedar integrada no sólo con los organismos descentralizados sino con las nuevas formas de personas morales creadas en los troqueles del Derecho público, que podría ser la sociedad pública unimembre, la sociedad pública, la sociedad pública mixta, y el fideicomiso público; no incluye dentro del esquema propuesto para administración pública institucional en México a la empresa pública directa, porque no tiene una personalidad jurídica propia. Las modalidades de las nuevas formas propuestas para enriquecer la administración pública institucional, las desarrollo en el capítulo siguiente.

CAPITULO VIII

CAPITULO VIII

BASES PARA UNA REESTRUCTURACION DE LA ACTIVIDAD EMPRESARIAL DEL ESTADO DENTRO DE LA ADMINISTRACION PUBLICA

8.1 Legislación. - 8.2 Formas jurídicas para la actividad empresarial del Estado. - 8.2.1 El organismo descentralizado. - 8.2.2 La sociedad pública unimembre. - 8.2.3 La sociedad pública. - 8.2.4 La sociedad pública mixta. - 8.2.5 La empresa pública directa. - 8.2.6 El fideicomiso público. - 8.2.7 La actividad en los moldes del Derecho privado. - 8.3 La administración institucional y las empresas del sector público. - 8.4 El control de la actividad empresarial pública. - 8.5 Consideración final.

CAPITULO VIII

BASES PARA UNA REESTRUCTURACION DE LA ACTIVIDAD
EMPRESARIAL DEL ESTADO DENTRO DE LA
ADMINISTRACION PUBLICA

Hemos visto en el Capítulo VI la multiplicidad de formas que utiliza el Estado para realizar su actividad empresarial y también la gran variedad de actividades que realiza el Estado en su calidad de empresario. En México, como seguramente en casi todos los países del mundo, la intervención del Estado en las actividades socio-económicas ha rebasado con frecuencia el marco del Derecho, por lo que muchas figuras e instituciones jurídicas han acusado obsolescencia o, al menos, incapacidad para resolver los nuevos planteamientos que la creciente intervención estatal y el desarrollo tecnológico, demandan.

Los legisladores y los teóricos del Derecho, ante la presión de dar forma legal a lo que la realidad estatal demanda, han recurrido a sustraer las matrices del Derecho privado, concretamente del Derecho civil y del mercantil, para troquelar personas públicas, fenómeno que ha ocurrido en casi todo el mundo y no solamente en México.

Lo anterior obliga a los legisladores y estudiosos del Derecho en general a buscar con audacia e imaginación nuevas fórmulas jurídicas que permitan dar solución congruente dentro del ámbito del Derecho público a las demandas que el quehacer público, cada vez más intenso, y la tecnolo-

gía moderna, cada vez más veloz en su desarrollo, presentan. Ante ese imperativo y como una modesta aportación, me permito presentar, a guisa de proyecto, unas bases para la reestructuración del quehacer empresarial del Estado, dentro de la administración pública, las cuales resumo en los puntos siguientes:

8.1 LEGISLACION.

Se hace necesaria una legislación que con la mayor precisión posible determine cuál es el concepto legal de empresa pública y cuáles las formas jurídicas que se pueden emplear para el desarrollo de la actividad empresarial del Estado; que señale las características, peculiaridades y elementos de dichas formas; que establezca los requisitos y procedimientos para su constitución; y que determine cuándo y en qué casos se pueden emplear cada una de esas formas autorizadas.

Asimismo esa legislación deberá sustentarse en una previa definición de lo que debe ser la actividad empresarial del Estado en cuanto a sus objetivos, metas y justificaciones.

8.2 FORMAS JURIDICAS PARA LA ACTIVIDAD EMPRESARIAL DEL ESTADO.

Diversas deben ser las formas jurídicas que el Estado pueda usar para el desarrollo de su actividad de empresario y, a mi juicio, salvo el caso en que se asocie con particulares, esas formas jurídicas deberán ser de Derecho público, por lo que deben ampliarse en su número para que estén en posibilidad de resolver adecuadamente las necesidades de la cada día más sofisticada actividad empresarial del Estado.

Considero que además de la empresa administrada directamente por el Estado y de los organismos descentralizados, el Derecho público positivo debe prever nuevos tipos de personas públicas a quienes confiar las empresas del Estado, para que se pueda utilizar la que resulte más adecuada para cada caso.

A continuación procedo a analizar cada una de las formas jurídicas que debieran emplearse para la realización de la actividad empresarial del Estado.

8.2.1 EL ORGANISMO DESCENTRALIZADO.

Como dije páginas atrás, el Organismo descentralizado debe ser una persona de Derecho Público, con patrimonio propio, creada por el Estado por medio de una ley para desempeñar con relativa autonomía, pero bajo su tutela, control y vigilancia, una función, no fundamental ni esencial, del Estado, que éste desvincula de sí, para transferirla a la nueva persona jurídica; función que siempre debe referirse a un servicio público específico.

Debemos recordar que los servicios públicos no deben confundirse con las funciones del Estado sino como dijera el maestro Serra Rojas, "son estructuras del poder público"; ya citamos en el Capítulo VII la definición que nos da el distinguido autor argentino Manuel María Díez de lo que es la función pública, recordamos ahora la docta opinión del maestro Serra Rojas, para quien el Estado tiene fines fundamentales que realizar y "Las funciones del Estado son los medios a través de los cuales se realizan esos fines". (252)

(252) Serra Rojas, Andrés. - Derecho Administrativo. - Editorial Porrúa, S.A. - México. 1979. Tomo I. Pág. 100.

La institución jurídica del organismo descentralizado debiera reservarse para atender un servicio público por cuyo otorgamiento o suministro se cobre una contraprestación en dinero, llámese ésta: precio, cuota, derecho o tasa parafiscal, de suerte que genere ingresos de consideración, aún cuando éstos sean temporal o permanentemente insuficientes para cubrir el costo total del servicio.

A mi juicio, el Servicio público de correo, al igual que el de telégrafos debiera cubrirlo un organismo descentralizado.

En consecuencia el servicio público gratuito no debiera prestarse, dentro del esquema que propongo a través de un organismo descentralizado, ni utilizarse esta figura jurídica en la prestación de servicios jurídicos que se proporcionen a través de cuotas simbólicas que sean definitiva, notoria y permanentemente insuficientes para cubrir el costo del servicio.

8.2.2 LA SOCIEDAD PUBLICA UNIMEMBRE.

Al igual que el Organismo descentralizado, la sociedad pública unimembre sería una persona de Derecho público, creada por una ley para desempeñar con relativa autonomía, pero bajo su tutela, control y vigilancia, las funciones que en la actualidad desempeñan las instituciones nacionales de crédito, de seguros y de fianzas, así como las organizaciones auxiliares nacionales de crédito.

La sociedad unimembre es una figura jurídica que ha contemplado la doctrina desde hace tiempo e incluso en los proyectos de ley de 1952 y 1960 ya no se exige un número mínimo de socios para constituir la sociedad anónima.

La sociedad unimembre, "einmangesellschaft" en alemán, "one man company" en inglés, tiene a su favor la práctica reiterada de constituir en la realidad sociedades de un solo dueño.

Respecto de la sociedad unimembre, el maestro Mantilla Molina señala: "Pensamos que, si se prescinde del significado original de la palabra sociedad (y la semántica nos enseña en cuántas ocasiones una palabra llega a significar cosas opuestas a su primitiva significación), y si se tiene en cuenta que la sociedad es un negocio jurídico, pero no necesariamente un contrato, ningún inconveniente lógico existe para considerar la existencia de sociedades de un solo socio, que vendrían a ser la distinción de un patrimonio a un fin especial, a través de la estructura tradicional de la sociedad mercantil". (253)

Nuestro Derecho positivo privado no ha recogido hasta la fecha la institución de la sociedad unimembre, por lo que nuestro Derecho público podría utilizarla por primera vez en México, destinándola concretamente a operar las empresas bancarias, de seguros, de fianzas y las auxiliares de crédito que ahora son operadas en la estructura de la sociedad anónima -prevista por nuestro Derecho positivo privado en su ramo mercantil-, por las llamadas instituciones nacionales de crédito, instituciones nacionales de seguros, instituciones nacionales de fianzas y organizaciones auxiliares nacionales de crédito, respectivamente.

Podría argumentarse que la sociedad pública unimembre, en la for-

(253) Mantilla Molina, Roberto L. - Derecho Mercantil. - Editorial Porrúa, S.A. - México. 1970. Pág. 326.

ma que la propongo no representa una gran diferenciación con el organismo descentralizado, pero el hecho de reservar a esa Sociedad pública la actividad bancaria, crediticia, financiera, aseguradora, afianzadora, almacenadora y depositaria del Estado, daría la oportunidad de que dicha actividad pública encomendada a una persona pública diferente del Estado, pero integrante de la administración pública en su modalidad institucional, dentro del Sector paraestatal, fuese reglamentada en sus aspectos de coordinación, laborales, tutelares, de control y vigilancia y de evaluación, en una forma congruente y uniforme.

La sociedad pública unimembre sería una abstracción jurídica, a través de la cual el gobierno afectaría un capital para "patrimonializar" o dotar de patrimonio a la nueva persona jurídica creada por disposición legal para atender específicamente una actividad crediticia o aseguradora, o afianzadora, o almacenadora o depositaria oficial, es decir, encomendada originalmente al gobierno.

De esta suerte el Banco de México, Nacional Financiera, Aseguradora Mexicana, Aseguradora Hidalgo, Afianzadora Mexicana, y Almacenes Nacionales de Depósito, por ejemplo, se convertirían en sociedades públicas unimembres.

8.2.3 LA SOCIEDAD PUBLICA.

Esta no sería, como en el caso de la sociedad anónima del Derecho privado, una sociedad de capitales, sino una sociedad de personas públicas, es decir una sociedad que conjuntaría al Estado y/o a personas públicas creadas por éste, que se destinaría a desempeñar actividades distintas

a las correspondientes a los servicios públicos; es decir mediante este tipo de personas públicas, el Estado desempeñaría su actividad empresarial diferente a la cobertura de servicios públicos, con la ventaja de que en la actividad empresarial se coordinaría los esfuerzos, los planes y los programas y se consolidarían los objetivos, metas y actividades de diferentes sectores y dependencias públicas encaminados a la finalidad asignada a dicha empresa pública cuyos socios serían las dependencias interesadas en ese fin común, circunstancia que haría presumir la coordinación deseada; tal pudiera ser el caso de empresas que el Sector público tiene configuradas en la actualidad en los moldes del Derecho privado, como por ejemplo Altos Hornos de México, S. A., que podría convertirse en una sociedad pública, cuyos socios podrían ser el Gobierno Federal, representado por la Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial, Nacional Financiera, "Avfos de Acero" que a su vez debería convertirse en otra sociedad pública, Eléctrica Monclova y Minerales Monclova.

8.2.4 LA SOCIEDAD PUBLICA MIXTA.

Este tipo de persona pública, vendría a ser el equivalente de la empresa de participación estatal que conocemos forjada en las matrices del Derecho privado.

La sociedad pública mixta asociaría a una o varias personas públicas con una o varias personas privadas; en lo que concierne a las personas públicas asociadas, se conjuntarían bajo el sistema de sociedad de personas; en lo que toca a la aportación privada, ésta se realizaría bajo el régimen de acciones, lo que nos hace recordar la sociedad en comandita por -

acciones originada en el Derecho privado francés.

La empresa pública mixta podría tener una doble utilidad, la primera para que el Sector oficial, en inversión conjunta con la iniciativa privada, operase diversos servicios públicos susceptibles de prestarse bajo el régimen de concesión; la segunda para realizar actividad empresarial ordinaria.

Podría convertirse en sociedad pública mixta del primer tipo, por ejemplo, Teléfonos de México, que bajo el régimen de concesión de un servicio público como es el de la comunicación telefónica, podría constituirse teniendo como socios públicos al Gobierno Federal representado por la Secretaría de Comunicaciones y Transportes y a Nacional Financiera, del Sector de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y como accionistas a los inversionistas particulares, entre los que se contarían obligatoriamente los suscriptores del servicio telefónico, cuando menos en el momento de contratar dicho servicio. Como ejemplo del segundo tipo de sociedad pública mixta, podríamos señalar a la Compañía Industrial de Atentique, cuyos socios públicos podrían ser el Gobierno Federal representado por la Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial, Nacional Financiera del Sector de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Distribuidora Conasupo, y el Fondo Forestal para cubrir los gastos de forestación y reforestación del Sector que corresponde a la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos. Los accionistas serían los inversionistas privados interesados en el desarrollo de esta actividad industrial, como por ejemplo los fabricantes de paquetes y envases de cartón y papel.

8.2.5 LA EMPRESA PUBLICA DIRECTA

Esta es la que realizaría, dentro del esquema propuesto, la administración central a través de sus órganos concentrados o desconcentrados, lo que, por consiguiente entrañaría dos subtipos de empresa pública directa: la concentrada y la desconcentrada; la primera estaría a cargo de un órgano concentrado de la administración pública centralizada, en tanto que la segunda sería operada por un órgano desconcentrado de la misma administración centralizada.

La empresa pública concentrada tendría a su cargo la operación de servicios públicos gratuitos, por ejemplo un órgano concentrado que cubriera el servicio público de información denominado actualmente "Locatel".

La empresa pública desconcentrada sería para atender, mediante un órgano desconcentrado, servicios públicos cuya prestación no fuese gratuita sino onerosa, pero cuyos ingresos fueran permanente y notoriamente reducidos en relación con el costo de los mismos y que no tendieran a convertirse en autosuficientes, un ejemplo de esto podría ser, en las condiciones actuales, el servicio de transporte colectivo urbano conocido como Metro, que en la actualidad es operado por el Organismo descentralizado denominado Sistema de Transporte Colectivo, cuyo costo real resulta ser del triple de sus ingresos, lo que quiere decir que mi propuesta es de que los servicios públicos onerosos cuyos ingresos requieran de un subsidio permanente tan importante que equivalga cuando menos a otro tanto de sus ingresos, debe manejarse por órganos desconcentrados, pero dentro de la empresa pública manejada por la administración centralizada.

8.2.6 EL FIDEICOMISO PUBLICO.

El último tipo de actividad empresarial, dentro del esquema que propongo, es el fideicomiso público, que debe ser definido y regulado en la legislación del Derecho público que es sugerido en páginas anteriores.

De acuerdo con este fideicomiso público, tanto el fideicomitente como el fiduciario deberían ser personas públicas y públicos los bienes fideicomitados; es decir el fideicomiso público deberá ser un acto jurídico público, realizado por personas públicas respecto de bienes igualmente públicos, de suerte que las personas que lo originan, los bienes que los constituyen, los actos y los objetivos del fideicomiso público se localicen en el ámbito de la administración pública.

El fideicomiso público debiera reservarse únicamente para atender la actividad empresarial no cubierta por las anteriores formas jurídicas propuestas para la actividad empresarial pública.

8.2.7 LA ACTIVIDAD EN LOS MOLDES DEL DERECHO PRIVADO.

Por último, la actividad empresarial del Estado en las matrices del Derecho privado, debiera reservarse para la participación pública minoritaria en empresas privadas o para la participación de personas públicas en asociaciones o sociedades civiles constituidas para fines científicos o culturales.

8.3 LA ADMINISTRACION INSTITUCIONAL Y LAS EMPRESAS DEL SECTOR PUBLICO.

En el orden de ideas expuesto en páginas anteriores tendríamos que, conforme a la concepción doctrinaria de la administración pública institu--

cional, ésta quedaría integrada en México -conforme al modelo propuesto para la estructuración de las empresas del Sector público- por el conjunto de organismos descentralizados, el conjunto de sociedades públicas unimembres y el subconjunto de sociedades públicas mixtas bajo el régimen de concesión, en los tres casos se trataría de personas públicas creadas por el Estado para atender un servicio público, dado que la banca central como la actividad crediticia, aseguradora, afianzadora, almacenadora y depositaria constituyen indiscutiblemente un servicio público.

8.4 EL CONTROL DE LA ACTIVIDAD EMPRESARIAL PUBLICA.

La empresa del Sector público, actualmente localizada en su mayoría en la administración paraestatal, se encuentra sujeta a un sistema de control al que se ha llamado descentralizado o sectorial, considerablemente distinto al sistema centralizado de control que estuvo en vigor hasta 1976.

Conforme al nuevo sistema el control y vigilancia de la actividad empresarial pública se efectúa en tres planos diferentes: el global, el sectorial y el institucional.

El control y vigilancia global se realiza a través de las dependencias llamadas "de orientación y apoyo global" que dentro del nuevo sistema son las Secretarías de Programación y Presupuesto y de Hacienda y Crédito Público, las que tienen a su cargo actividades de control fundamentales como son la planeación, programación, presupuestación y evaluación, conforme a lo dispuesto por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal.

El control y vigilancia en el plano sectorial, en el sistema en vigor,

está encomendado a cada una de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos considerados cabezas o coordinadores de sector.

El control y vigilancia en el plano institucional es ejercido por los órganos de las propias instituciones paraestatales, conforme a sus respectivas leyes, acuerdos, decretos o escrituras que les constituyeron.

Este sistema de control aventaja notablemente a los que se utilizaron con anterioridad, porque permite una vigilancia y un control de mayor efectividad, además el sistema vigente, se complementa con otros órganos y mecanismos; entre los primeros podemos citar la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros que tiene a su cargo el control y vigilancia de la actividad empresarial pública en materia de banca, crédito y seguros, y la Comisión Gasto-Financiamiento integrada por las dependencias de Orientación y Apoyo Global.

8.5 CONSIDERACION FINAL.

Estimo que en los últimos tres años (1977, 1978, y 1979) se han registrado avances más trascendentales e importantes en la administración pública federal de México, que en varias décadas anteriores; es notorio el empeño del actual Gobierno Federal por mejorar el quehacer público en el ámbito administrativo, lo que se ha llevado a efecto al amparo del lema "Organizamos para organizar". La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; la Ley del Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público; la sectorización del ámbito paraestatal; la desaparición de unas secretarías de Estado, la creación de otras y la transformación de muchas más; así como la reforma substancial al sistema de control de las paraestatales, ejempli

fican importantes avances en nuestro quehacer administrativo federal. Pero no obstante ello queda mucho por hacer y, en todo caso, siempre será perfectible el sistema, la estructura y el proceso de la administración pública, por lo que, quienes de una u otra forma participamos activamente en ella, tenemos la obligación de tratar de aportar nuestras ideas y nuestro es fuerzo por mejorarla; ojalá y estas páginas lleguen a constituir una positiva aportación -aunque modesta- al logro de ese objetivo.

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

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

PRIMERA. - El fenómeno de la administración pública, en su doble aspecto estructural y procesal, se estudia e investiga con el empleo de los métodos generales, tales como el inductivo, el deductivo, el analítico, el sintético, el analógico, el dialéctico, y de otros métodos especiales como el enfoque sistémico, el método estadístico, el jurídico, el exegetico, el sociológico, el comparativo y el teleológico, entre otros.

SEGUNDA. - El fenómeno de la administración pública, en un enfoque sistémico, debe estudiarse inserto en el fenómeno estatal, por lo que, para estudiar e investigar la administración pública, o alguna de sus partes como la institucional, debe conocerse al Estado, por ser éste el supersistema en que está inmerso el subsistema de la administración pública.

TERCERA. - El Estado, al igual que el Derecho es un producto de la convivencia humana, un fenómeno social, pero, aún cuando se implican mutuamente, Estado y Derecho no son un mismo ente.

CUARTA. - El Derecho norma y regula la conducta externa huma-
na, por ello lo defino como el ordenamiento coercitivo de la actividad huma-
na.

QUINTA. - El Estado es un fenómeno universal de vigencia permanente en todo el territorio y para toda la población del mundo, que puede de-
finirse como un sistema unitario integrado por un conjunto humano asenta-
do permanentemente en una circunscripción territorial, organizado median-
te la coincidencia constantemente renovada de voluntades, de los integran-

tes de la parte más fuerte del sistema, sujeto a un orden jurídico y a un poder soberano, cuyos objetivos, básicamente variables, son establecidos por la parte dominante del conjunto humano, aún cuando a veces influya otra o las demás.

SEXTA. - El Estado contemporáneo nace y subsiste por una coincidencia de voluntades, no de toda su población, sino sólo de una parte de ella, la más importante política y económicamente, aún cuando no necesariamente la más numerosa.

SEPTIMA. - El Estado es omnicompreensivo, por lo que no hay un palmo de terreno que no sea territorio estatal, ni asentamiento humano alguno que no constituya o forme parte de una población estatal.

OCTAVA. - El Estado subsiste con, sin y aún contra, la voluntad de la mayoría de los miembros de su población.

NOVENA. - Los objetivos estatales, salvo el de procurar la sobrevivencia del Estado, son diferentes entre uno y otro Estado y entre una y otra época dentro del mismo Estado.

DECIMA. - Los objetivos estatales son determinados por la parte dominante de la población, aún cuando con alguna influencia de las demás, sin que necesariamente incluya alcanzar el bien común.

DECIMA PRIMERA. - El Estado debe ser la unidad teleológica de asociación y de acción, el sistema unitario formado por un conjunto humano asentado permanentemente en una circunscripción territorial, organizado mediante la coincidencia mayoritaria de voluntades, constantemente renovada, sujeto a un orden jurídico y a un poder soberano, cuyos objetivos -

deben consistir en la realización de los valores individuales y sociales de la persona humana y en la obtención del bien público temporal, de acuerdo con sus condiciones históricas.

DECIMA SEGUNDA. - En el quehacer administrativo, como en cualquier actividad social, el elemento humano resulta ser el más importante, de donde se infiere la importancia de la burocracia en el fenómeno de la administración pública.

DECIMA TERCERA. - La burocracia es una organización jerarquizada, con personal profesional, basada en la especialización, que se produce no sólo en la administración pública, sino también en la iglesia, en los partidos políticos y en las grandes empresas privadas.

DECIMA CUARTA. - La burocracia oficial mexicana, en sentido lato, está integrada por el universo de empleados del sector público, y en sentido estricto, debe excluirse al personal obrero y al que labora directamente en la producción de bienes y servicios.

DECIMA QUINTA. - La complejidad e incoherencia del fenómeno burocrático mexicano se pone de manifiesto en la multiplicidad de los subsistemas en que se divide y de los ordenamientos legales en que trata de regularse.

DECIMA SEXTA. - Debe desarrollarse una teoría mexicana de la burocracia gubernamental que defina nuestro fenómeno burocrático, plantee su problemática mediante un diagnóstico certero, determine y jerarquice sus objetivos y metas en sus diversas esferas gubernamental y empresarial-, en sus distintos ámbitos federal, estatal, municipal-, en sus dife--

rentes planos -central y paraestatal-, que establezca canales de intercomunicación entre esas esferas, ámbitos y planos, para lograr que la burocracia se desprenda de su sentido peyorativo, se le deje de considerar como mal necesario y constituya un factor de beneficio y mejoramiento para el país.

DECIMA SEPTIMA. - Que, como lo pretende la reforma administrativa emprendida por el actual régimen, se establezca un servicio civil, integral, eficiente y justo, en el que no haya trabajadores al servicio del Estado privilegiados o discriminados, que configure un sistema escalafonario ágil y equitativo, y que garantice el respeto a los derechos de los trabajadores.

DECIMA OCTAVA. - La institución es una conformación conductual y consuetudinaria acorde con los principios reguladores de las relaciones de los individuos entre sí y de esos individuos con los grupos que integran, así como de los grupos entre sí.

DECIMA NOVENA. - Entre la variedad de instituciones destacan las familiares, las económicas, las culturales o educativas y las políticas.

VIGESIMA. - El Estado mexicano está organizado con base en cuatro instituciones políticas, que son la república, la democracia, la representatividad y el federalismo, de ahí que tengamos un gobierno republicano, un régimen democrático, un sistema representativo y una estructura federal.

VIGESIMA PRIMERA. - Otras instituciones políticas de gran importancia en el Estado mexicano, son las del Congreso, del Presidente de la -

república y de la Suprema Corte de Justicia.

VIGESIMA SEGUNDA. - Es procedente mantener el requisito de que para ser presidente se deba ser ciudadano mexicano e hijo de padres mexicanos por nacimiento, para garantizar, en nuestro régimen presidencialista, que quien ocupe la más alta magistratura tenga una gran identificación con el Estado y pueblo mexicanos, identificación cuya raíz provenga cuando menos de una generación anterior, pero que no sólo tenga la comprensión para los problemas de México, sino la ancestral pasión y devoción por resolverlos. Y así, como se establecen más requisitos para ser ciudadano que para tener la nacionalidad, y más para ser diputado que para ser ciudadano y más para ser senador que diputado, sin que con ello se considere que haya mexicanos de primera y de segunda, así también debe considerarse adecuado y necesario que se exijan más requisitos para ser presidente que para ocupar cualquier otro cargo de elección popular, sin que por ello se vulnere nuestra democracia, dado que con ello se asegura la preservación y sobrevivencia de nuestras instituciones, entre ellas la de la democracia misma.

VIGESIMA TERCERA. - La actividad del poder ejecutivo agota en rigor la función administrativa, para ello se vale de las secretarías de Estado, departamentos administrativos e instituciones paraestatales.

VIGESIMA CUARTA. - No es posible emprender con éxito el análisis de la estructura orgánica del Estado y de las facultades y obligaciones que se atribuyen a sus diversos órganos, ni se puede realizar un buen estudio de los servicios públicos si no se tiene un claro concepto de lo que son la centralización, la descentralización y la desconcentración. La centrali-

zación y la descentralización administrativas no se excluyen sino que coexisten prácticamente en la administración de casi todos los Estados contemporáneos, porque se trata de tendencias organizativas capaces de complementarse mutuamente.

VIGESIMA QUINTA. - La centralización administrativa es la tendencia conforme a la cual los servicios públicos son prestados por una sola persona pública que es el poder central, cuyos órganos están ordenados jerárquicamente, y los bienes, fondos y recursos que para el efecto emplea forman parte de su patrimonio, a pesar de que puedan estar afectos específicamente a cualquiera de tales servicios.

VIGESIMA SEXTA. - La descentralización administrativa constituye una tendencia organizativa de la administración pública consistente en conferir personalidad jurídica propia a los órganos descentralizados y otorgarles autonomía orgánica relativa respecto del poder central. Así pues, la descentralización administrativa supone la existencia de varias personas jurídicas dentro de la administración pública, que son el poder central y los órganos descentralizados.

VIGESIMA SEPTIMA. - La desconcentración consiste en el traslado parcial del poder decisorio y de la competencia, de un órgano superior a otro inferior, sin que desaparezca entre ellos la relación jerárquica de autoridad, aún cuando disminuya la subordinación. En términos dialécticos, la desconcentración viene a constituir la síntesis de la tesis que es la centralización y la antítesis que constituye la descentralización.

VIGESIMA OCTAVA. - La administración pública federal mexicana

utiliza simultáneamente la centralización, la descentralización y la desconcentración administrativas.

VIGESIMA NOVENA. - La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal marca una división entre la administración pública centralizada y la paraestatal, respecto de esta última hace un agrupamiento en tres parcelas diferentes: los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal y los fideicomisos.

TRIGESIMA. - La clasificación de la administración pública en centralizada y paraestatal es inobjetable y recuerda la clasificación que la doctrina italiana hace de la administración pública en directa e indirecta; pero lo que resulta objetable es la inclusión de personas jurídicas e instituciones creadas en los moldes del Derecho privado, como sujetos activos de la administración pública paraestatal, porque si ya es incongruente que el Estado recurra a las estructuras del Derecho privado -salvo cuando se asocia con particulares-, para realizar su actividad empresarial, resulta absurdo que luego pretenda convertir en sujetos activos de la administración pública, cuya actividad regula el Derecho público, a las personas jurídicas privadas que creó el Derecho privado.

TRIGESIMA PRIMERA. - En rigor, sólo los organismos descentralizados debieran constituir la administración pública paraestatal, en tanto que las empresas de participación mayoritaria, las sociedades civiles y asociaciones civiles y los fideicomisos a que se refieren los artículos 46, 47 y 49 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal debieron haber sido considerados como organizaciones auxiliares de la administración pú--

blica federal.

TRIGESIMA SEGUNDA. - Las instituciones de la administración pública paraestatal constituidas en las matrices del Derecho privado como personas jurídicas privadas, no deben en rigor convertirse en sujetos activos de la administración pública, puesto que son incapaces de realizar actos administrativos, los cuales constituyen el aspecto dinámico de la administración pública.

TRIGESIMA TERCERA. - El acto administrativo, indispensable para el proceso de la administración pública, es un acto jurídico de carácter público que realiza el titular de un órgano administrativo en el ejercicio de su función, mediante una declaración unilateral de voluntad -salvo el caso del contrato administrativo- que crea, ratifica, rectifica o extingue situaciones jurídicas subjetivas de personas físicas o morales, privadas o públicas. Por su carácter público, el acto jurídico administrativo, es evidente que sólo puede ser realizado por personas públicas, aún cuando en el contrato administrativo una de las partes pueda ser privada.

TRIGESIMA CUARTA. - El organismo descentralizado es una persona jurídica de derecho público, con patrimonio propio, creada por el gobierno por medio de una ley o decreto para desempeñar con relativa autonomía, pero bajo su tutela, control y vigilancia, una función no fundamental ni esencial del Estado, que éste desvincula de sí, para transferirla a la nueva persona jurídica; función que siempre debe referirse a un servicio público específico.

TRIGESIMA QUINTA. - El servicio público es la labor de carácter

técnico que la administración pública realiza por medio de sus órganos cen-
trales, descentralizados o desconcentrados, -o a través de personas priva-
das que operan bajo el régimen de concesión-, con miras a satisfacer per-
manente, regular, continua, uniforme y adecuadamente una necesidad co--
lectiva de interés general con sujeción a un régimen específico del Derecho
público.

TRIGESIMA SEXTA. - Las personas públicas creadas en México con
apoyo en la descentralización por servicio, conocidas como organismos des-
centralizados o empresas descentralizadas integran lo que la doctrina espa-
ñola conoce como administración pública institucional y constituyen un sub-
conjunto claro y definido que, por tener personalidad jurídica propia, mis-
ma que conforme en los moldes del Derecho público, resulta indudable su
encuadramiento como subconjunto de la administración pública mexicana.

TRIGESIMA SEPTIMA. - La integración doctrinal de la administra-
ción pública institucional en México, se podría enriquecer con nuevas for-
mas de personas de Derecho público, como podrían ser la sociedad pública
unimembre, la sociedad pública, la sociedad pública mixta, y un fideicom-
so público.

TRIGESIMA OCTAVA. - Los legisladores y los teóricos del Dere-
cho, ante la presión de dar forma a lo que la realidad estatal demanda, pa-
ra atender la creciente actividad empresarial pública, han recurrido a subs-
traer las matrices del Derecho privado, concretamente del civil y del mer-
cantil, para troquelar personas públicas, fenómeno que ha ocurrido en casi

todo el mundo y no solamente en México.

TRIGESIMA NOVENA. - Diversas deben ser las formas jurídicas que el Estado pueda usar para el desarrollo de su actividad empresarial y, salvo el caso en que se asocie con particulares, esas formas jurídicas deberán ser de Derecho público, por lo que deben ampliarse en su número para que estén en posibilidad de resolver adecuadamente las necesidades de la cada.día más sofisticada actividad empresarial del Estado.

CUADRAGESIMA. - La institución jurídica del organismo descentralizado debiera reservarse para atender un servicio público por cuyo otorgamiento o suministro se cobre una contraprestación en dinero, llámese ésta precio, cuota, derecho o tasa parafiscal, de suerte que genere ingresos de consideración, aún cuando éstos sean temporal o permanentemente insuficientes para cubrir el costo total del servicio. El servicio público de correo, al igual que el de telégrafos debiera cubrirlo un organismo descentralizado.

CUADRAGESIMA PRIMERA. - Se propone la configuración de la sociedad pública unimembre, como persona de Derecho público, creada por una ley para desempeñar con relativa autonomía, pero bajo su tutela, control y vigilancia, las funciones que en la actualidad desempeñan las instituciones de crédito, las de seguros y de fianzas, así como las organizaciones auxiliares nacionales de crédito. A pesar de que la sociedad pública unimembre no representaría una gran diferenciación con el organismo descentralizado, al reservar a la primera la actividad bancaria, crediticia, financiera, aseguradora, afianzadora, almacenadora y depositaria del Estado, daría la oportunidad de que dicha actividad pública encomendada a una per-

sona pública diferente del gobierno, pero integrante de la administración pública en su modalidad institucional, fuese reglamentada en sus aspectos de coordinación, laborales, tutelares, de control y vigilancia y de evaluación, en una forma congruente y uniforme. La sociedad pública unimembre sería una abstracción jurídica, a través de la cual el gobierno afectaría un capital para investir de personalidad y dotar de patrimonio a una institución crediticia, financiera, aseguradora, afianzadora, almacenadora o depositaria oficial. Así el Banco de México, Nacional Financiera, Aseguradora Mexicana, Aseguradora Hidalgo, Afianzadora Mexicana y Almacenes Nacionales de Depósito, por ejemplo, se convertirían en sociedades públicas unimembres.

CUADRAGESIMA SEGUNDA. - Se propone la configuración de la sociedad pública, como sociedad de personas públicas, o sea como sociedad en la que participarían el gobierno y/o personas públicas creadas por éste, que se destinaría a desempeñar actividades empresariales distintas a las correspondientes a la prestación de servicios públicos; así la actividad empresarial pública coordinaría los esfuerzos, planos y programas y consolidaría los objetivos, metas y actividades de diferentes dependencias y sectores públicos, encaminados a la finalidad asignada a cada sociedad pública, cuyos socios serían las dependencias interesadas en ese fin común, circunstancia que haría factible la coordinación deseada.

CUADRAGESIMA TERCERA. - Se propone, asimismo, la configuración de la sociedad pública mixta para asociar a una o varias personas públicas con una o varias personas privadas, en una actividad empresarial; en lo que concierne a las personas públicas asociadas, se conjuntarían bajo el

sistema de sociedad de personas, en tanto que, en lo que toca a la aportación privada, ésta se realizaría bajo el régimen de acciones, lo que nos hace recordar la sociedad en comandita por acciones originada en el Derecho francés. La empresa pública mixta que se propone substituiría a la empresa de participación estatal mayoritaria que conocemos forjada en las matrices del Derecho privado y podría utilizarse tanto para que el sector oficial, en inversión conjunta con la iniciativa privada, operase diversos servicios públicos susceptibles de prestarse bajo el régimen de concesión, como para realizar actividad empresarial diversa a la prestación de servicios públicos.

CUADRAGESIMA CUARTA. - Igualmente, dentro del esquema propuesto, se recomienda que subsista la empresa pública directa, en sus dos subtipos: la concentrada y la desconcentrada, es decir la encargada a un órgano concentrado de la administración pública centralizada y la encomendada a un órgano desconcentrado de la misma administración centralizada. La empresa pública concentrada tendría a su cargo la operación de servicios públicos gratuitos. Los servicios públicos se encomendarían a un órgano desconcentrado cuando su prestación no fuese gratuita sino onerosa, pero los ingresos generados resultaren permanente y notoriamente reducidos en relación con el costo de los mismos, sin que tendieren a convertirse en autosuficientes o a reducir de manera importante su déficit.

CUADRAGESIMA QUINTA. - Las estructuras propuestas para la actividad empresarial pública habrían de ser definidas, determinadas y reguladas en una ley y su correspondiente reglamento, en la que también figurase el fideicomiso público, en el que tanto el fideicomitente como el fiduciario de

bieran ser personas públicas y públicos los bienes fideicomitidos; es decir el fideicomiso público sería un acto jurídico público, realizado por personas públicas respecto de bienes igualmente públicos, de suerte que las personas que lo originan, los bienes que lo constituyen, sus actos y sus objetivos del fideicomiso público se localicen en el ámbito de la administración pública, sin que fuere dable utilizarlo más que para los efectos no cubiertos por las anteriores formas propuestas para la actividad empresarial pública.

CUADRAGESIMA SEXTA. - La actividad empresarial del Estado en las matrices del Derecho privado, conforme al esquema propuesto, debiera reservarse para la participación pública minoritaria en empresas privadas o para la participación de personas públicas en asociaciones o sociedades civiles constituidas para fines científicos o culturales.

CUADRAGESIMA SEPTIMA. - Se acepten o no las formas propuestas en las conclusiones de la cuadragésima a la cuadragésima quinta, - se hace necesaria una legislación que, con la mayor precisión posible, - defina lo que deba ser la actividad pública empresarial, en cuanto a sus objetivos, metas y justificaciones, y determine en qué términos y bajo qué condiciones y circunstancias se puede realizar; que precise los -- elementos, características y peculiaridades de dichas formas y --- establezca los requisitos y procedimientos para su constitución; y que determine cuándo y en qué casos se pueden emplear cada una de esas formas autorizadas.

BIBLIOGRAFIA

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

- ACOSTA ROMERO, MIGUEL.- Teoría General del Derecho Administrativo.- UNAM.- México, D.F. 1975.
- ALESSI, RENATO.- Instituciones de Derecho Administrativo.- Bosch, Casa Editorial.- Barcelona. 1970.
- ALTAMIRA, PEDRO GUILLERMO.- Curso de Derecho Administrativo.- Ediciones Depalma.- Buenos Aires. 1971.
- ALVAREZ GENDIN, SABINO.- Tratado General de Derecho Administrativo.- Bosch, Casa Editorial. Barcelona. 1958.
- ARIAS GALICIA, FERNANDO.- Teoría de los Sistemas. En: Administración de Recursos Humanos. Coordinador Fernando Arias Galicia.- Biblioteca de Ciencias de la Administración.- Editorial Trillas, S.A.- México. 1976.
- ARIÑO ORTIZ, GASPAR.- La Administración Institucional.- Instituto de Estudios Administrativos.- Madrid. 1974.
- ARNAIZ AMIGO, AURORA.- Ciencia del Estado.- Antigua Librería Robredo.- México, D.F. 1959.
- BACA RIVERO, JAIME.- Descentralización y Desconcentración.- Estudios Administrativos A.C.- México, D.F.
- BAENA DEL ALCAZAR, MARIANO.- Administración Central y Administración Institucional en el Derecho Español.- Instituto de Estudios Administrativos.- Madrid. 1976.
- BARRERA GRAF, JORGE.- El Derecho Mercantil en la América.- Instituto de Derecho Comparado.- UNAM.- México. 1963.
- BARRERA GRAF, JORGE.- Tratado de Derecho Mercantil.- Editorial Porrúa, S.A.- México. 1977.
- BASAVE FERNANDEZ DEL VALLE, AGUSTIN.- Teoría del Estado.- Editorial Jus.- México. 1965.
- BASCUÑAN VALDES, ANIBAL.- Manual de Técnica de Investigación Jurídica.- Santiago de Chile.- Editorial Jurídica de Chile.
- BENOIT, FRANCIS PAUL.- Derecho Administrativo Francés.- Instituto de Estudios Administrativos.- Madrid. 1977.
- BIELSA, RAFAEL.- Derecho Administrativo.- La Ley.- Buenos Aires. 1964.

- BONNARD, ROGER.- Précis de Droit Public.- París. 1946.
- BOQUERA OLIVER, JOSE MARIA.- Derecho Administrativo.- Instituto de Estudios de Administración Local.- Madrid. 1972.
- BORRAS, TOMAS Y SAINZ DE ROBLES, FEDERICO CARLOS.- Diccionario de Sabiduría.- Aguilar.- Madrid. 1963.
- BROOM LEONARD Y SELSNICK, PHILIP.- Sociología.- Compañía Editorial Continental, S.A.- México. 1971.
- BURGESS, JUAN W.- Ciencia Política y Derecho Constitucional Comparado.- Biblioteca de Jurisprudencia, Filosofía e Historia.- La España Moderna.- Madrid.
- BURGOA ORIHUELA, IGNACIO.- Derecho Constitucional Mexicano.- Editorial Porrúa, S.A.- México. 1973.
- BURGOA ORIHUELA, IGNACIO.- El Estado.- Editorial Porrúa, S.A.- México. 1970.
- BUTTGENBACH, ANDRE.- Droit Administratif.- Yarcié.- Bruselas. 1966.
- CANASI, JOSE.- Derecho Administrativo.- Ediciones Depalma.- Buenos Aires. 1972.
- CARRILLO CASTRO, ALEJANDRO.- La Reforma Administrativa en México.- Instituto Nacional de Administración Pública.- México. 1975.
- CASILLAS HERNANDEZ, ROBERTO.- Fuerzas de Presión en la Estructura Política del Estado.- México. 1975.
- CASTAN TOBEÑAS, JOSE.- Derecho Civil Español Común y Foral.- Instituto Editorial Reus.- Madrid. 1941.
- CASTELLANOS COUTIÑO, HORACIO.- El Estado y los Organismos Descentralizados.- Revista de la Facultad de Derecho de México.- Tomo XI.- Enero-Junio 1961. Núms. 41-42.
- CROSSMAN, R.H.S.- Biografía del Estado Moderno.- Fondo de Cultura Económica.- México. 1965. 2a. Edición.
- CHOU, YA-LUN.- Análisis Estadístico.- Nueva Editorial Interamericana, S.A. de C.V.- México, D.F. 1972.
- DABIN, JEAN.- Doctrina General del Estado.- Traducción de Héctor González Uribe y Jesús Toral Moreno.- Editorial Jus.- México. 1946.
- DE LA CUEVA, MARIO.- La Idea del Estado.- UNAM.- México. 1975.

- DEL VECCHIO, GIORGIO.- Filosofía del Derecho.- UTEHA.- México. 1946.
- DE PINA, RAFAEL.- Diccionario de Derecho.- Editorial Porrúa, S.A. México co. 1977.
- DESCARTES, RENATO.- Discurso del Método.- Aguilar.- Buenos Aires. 1975.
- DICCIONARIO DE ECONOMIA.- Recopilado por Arthur Seldon y F.G. Pennance.- Oikos-Tauro, S.A. Ediciones.- Barcelona. 1968.
- DICCIONARIO DE SOCIOLOGIA.- Fairchild, Editor.- Fondo de Cultura Económica.- México. 1966.
- DICCIONARIO MARXISTA DE FILOSOFIA.- Bajo la redacción de I. Blanberg.- Editorial de Literatura Política.- Moscú. 1968.
- DIEZ, MANUEL MARIA.- Derecho Administrativo.- Bibliográfica Omeba.- Buenos Aires. 1963.
- DIMOCK, MARSHALL E.- Principios y Normas de Administración.- Librerías Mexicanos Unidos.- México. 1965.
- DUGUIT, LEON.- Manual de Droit Constitutionnel.- Ancienne Librairie Fontemoing.- París. 1918.
- DUVERGER, MAURICE.- Métodos de las Ciencias Sociales.- Editorial Ariel.- Barcelona. 1975.
- DUVERGER, MAURICE.- Instituciones Políticas y Derecho Constitucional.- Ediciones Ariel.- Barcelona. 1970.
- ENCICLOPEDIA INTERNACIONAL DE LAS CIENCIAS SOCIALES.- Aguilar.- Madrid. 1975. Tomo 7.
- ENCICLOPEDIA JURIDICA OMEBA.- Bibliográfica Omeba.- Buenos Aires.- 1967.
- ENCICLOPEDIA UNIVERSAL ILUSTRADA EUROPEA-AMERICANA.- Espasa Calpe, S.A.- Madrid.
- ENNECCERUS-KIP-WOLF.- Tratado de Derecho Civil.- Barcelona. 1935.
- ENGELS, FEDERICO.- El Origen de la Familia, La Propiedad Privada y El Estado.- Editores Unidos Mexicanos.- México, D.F. 1977.
- ESCRICHE, JOAQUIN.- Diccionario Razonado de Legislación y Jurisprudencia.- Librería de Ch. Bauret.- París. 1888.

- FERNANDEZ ARENA, JOSE ANTONIO.- El Proceso Administrativo.- Herre
ro Hnos. Sucesores, S.A. Editores.- México. 1975.
- FERRATER MORA, JOSE.- Diccionario de Filosofía.- Editorial Atlante,
S.A.- México, D.F. 1941.
- FETSCHNER, APUD IRING.- Marxismo y Burocracia.- Ed. Eco.- Bogotá.-
Marzo 1965.
- FIORINI, BARTOLOME A.- Manual de Derecho Administrativo. Primera Par
te.- La Ley.- Buenos Aires. 1968.
- FLORES ZAVALA, ERNESTO.- Elementos de Finanzas Públicas Mexicanas.-
Editorial Porrúa, S.A.- México. 1970.
- FRAGA, GABINO.- Derecho Administrativo.- Editorial Porrúa, S.A.- Méxi
co. 1963.
- FUSTEL DE COULANGES, NUMA DIONISIO.- La Ciudad Antigua.- Editorial
Iberia.- Barcelona. 1961.
- GALINDO CAMACHO, MIGUEL.- Teoría del Estado.- Editores Unidos Mexi
canos.- México, D.F. 1969.
- GARCIA MAYNEZ, EDUARDO.- Filosofía del Derecho.- Editorial Porrúa,
S.A.- México. 1974.
- GARCIA OVIEDO, CARLOS.- Derecho Administrativo.- Madrid. 1943.
- GARCIA-TREVIJANO FOS, JOSE ANTONIO.- Tratado de Derecho Adminis--
trativo.- Editorial Revista de Derecho Privado.- Madrid. 1970.
- GARFIELD GETTEL, RAYMOND.- Ciencia Política.- Ginn and Company.
- GONZALEZ URIBE, HECTOR.- Teoría Política.- Editorial Porrúa, S.A.- Mé
xico. 1972.
- GORDILLO, AGUSTIN A.- El Acto Administrativo.- Abeledo Perrot.- Bue--
nos Aires. 1973.
- GRISEL, ANDRE.- Droit Administratif Suisse.- Editions Ides et Calendes,
Neuchatel. Suisse.- 1970.
- GROPALI, ALESSANDRO.- Doctrina General del Estado.- Traducción de
Alberto Vázquez del Mercado.- Porrúa Hnos., S.A.- México, D.F. 1944.
- GUTIERREZ SAENZ, RAUL y Sánchez González, José.- Metodología del Tra
bajo Intelectual.- Editorial Esfinge, S.A.- México. 1973.

- HAMILTON, MADISON Y JAY.- El Federalista.- Fondo de Cultura Económica.- México, D.F. 1957.
- HAURIUO, ANDRE.- Derecho Constitucional e Instituciones Políticas.- Ediciones Ariel, S.A.- Barcelona. 1971.
- HELLER, HERMAN.- Teoría del Estado.- Fondo de Cultura Económica.- México. 1963.
- HOBBS, TOMAS.- Leviatán.- En: Antología del C. Leviatán.- Estudio Preliminar y Selección de Textos por Enrique Tierno Galván.- Editorial Tecnos.- Madrid. 1966.
- HOMO, LEON.- Evolución Social y Política de Roma.- Editorial Argos.- México, D.F. 1944.
- ILLICH LENIN, VLADIMIR.- Obras Escogidas.- Editorial Progreso.- Moscú. 1966.
- INFORME Sobre la Reforma de la Administración Pública Mexicana. Comisión de Administración Pública; 1967. México.- Secretaría de la Presidencia. Dirección General de Estudios Administrativos. 1974.
- JELLINEK, JORGE.- Teoría General del Estado.- Editorial Albatros.- Buenos Aires. 1954.
- JEZE, GASTON.- Principios Generales del Derecho Administrativo.- Editorial Depalma.- Buenos Aires. 1949.
- JIMENEZ DE ASUA, LUIS.- Tratado de Derecho Penal.- Editorial Losada, S.A.- Buenos Aires. 1950.
- JIMENEZ NIETO, JUAN IGNACIO.- Política y Administración.- Editorial Tecnos.- Madrid. 1977.
- JIMENEZ NIETO, JUAN.- Teoría General de la Administración.- Editorial Tecnos.- Madrid. 1975.
- KELSEN, HANS.- Teoría Comunista del Derecho y del Estado.- Emecé Editores, S.A.- Buenos Aires. 1957.
- KELSEN, HANS.- Teoría General del Derecho y del Estado.- Editora Nacional.- México. 1949.
- KRANENBURG, R.- Teoría Política.- Fondo de Cultura Económica.- México. 1941.

- KRIEQUER VAZQUEZ, EMILIO.- Manual del Fideicomiso Mexicano.- Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.A.- México, D.F. 1976.
- LA EMPRESA PUBLICA.- Edición y Publicación, Evelio Verdera y Tuells.- Publicaciones del Real Colegio de España en Bolonia. 1970.
- LOEWENSTEIN, KARL.- Teoría de la Constitución.- Editorial Ariel.- Barcelona.- 1979.
- LOPEZ PORTILLO Y PACHECO, JOSE.- Génesis y Teoría General del Estado Moderno.- Textos Universitarios, S.A.- México, D.F. 1976. 2a. Edición.
- LUCAS VERDU, PABLO.- Curso de Derecho Político.- Editorial Tecnos.- Madrid. 1974.
- MANTILLA MOLINA, ROBERTO L.- Sociedades de Estado.- En: Estudios de Derecho Público Contemporáneo.- Fondo de Cultura Económica.- Universidad Nacional Autónoma de México.- México. 1972.
- MAQUIAVELO, NICOLAS.- El Príncipe.- Espasa Calpe Argentina, S.A. Buenos Aires. 1943.
- MARIENHOFF, MIGUEL S.- Tratado de Derecho Administrativo.- Abeledo Perrot.- Buenos Aires. 1970.
- MARTIN MATEO, RAMON.- Manual de Derecho Administrativo.- Comercial Malvar.- Madrid. 1979.
- MAYER, OTTO.- Derecho Administrativo Alemán.- Ediciones Arayú.- Buenos Aires. 1954.
- MERKL, ADOLFO.- Teoría General del Derecho Administrativo.- Editora Nacional.- México. 1975.
- MONTANELLI, INDRO.- Historia de los griegos.- Historia de Roma.- Plaza & Janés, S.A., Editores.- Barcelona. 1976.
- MORENO, DANIEL.- Los Partidos Políticos del México Contemporáneo.- B. Costa-Amic Editor. México, D.F. 1977.
- MUÑOZ, LUIS.- Derecho Mercantil.- Librería Herrero.- México, D.F. 1952.
- NIETO GARCIA, ALEJANDRO.- La Burocracia.- Instituto de Estudios Administrativos.- Madrid. 1976.
- NUEVA ENCICLOPEDIA JURIDICA.- Francisco Seix, S.A. Barcelona. 1965.
- OLIVAN Y BORRUEL, ALEJANDRO.- De la Administración Pública con relación a España.- Ed. Col. Civitas.- Madrid. 1843.

- OLIVERA TORO, JORGE.- Manual de Derecho Administrativo.- México. 1964.
- OSSORIO Y GALLARDO, ANGEL.- Nociones de Derecho Político.- Ediciones Atlántida, S.A.- Buenos Aires. 1944.
- PARDINAS YLLANES, FELIPE.- Metodología y Técnicas de Investigación en Ciencias Sociales.- Siglo Veintiuno Editores, S.A.- México. 1973.
- PORRUA PEREZ, FRANCISCO.- La Teoría del Estado.- Editorial Porrúa, S.A.- México. 1969.
- QUINTERO ALVAREZ, CARLOS.- La Descentralización por Servicio y Funcionamiento y Control de los Organismos que la realizan en México.
- RECASENS SICHES, LUIS.- Tratado General de Filosofía del Derecho.- Editorial Porrúa, S.A.- México, D.F. 1965.
- REESTRUCTURACION del Sistema General de Administración y Desarrollo de Personal del Poder Ejecutivo Federal. Documentos Básicos. Presidencia de la República. Coordinación General de Estudios Administrativos.- México. 1979.
- RIOS ELIZONDO, ROBERTO.- El Acto de Gobierno.- Editorial Porrúa, S.A. México. 1975.
- RODRIGUEZ RODRIGUEZ, JOAQUIN.- Curso de Derecho Mercantil.- Imprenta "Sistemas y Servicios Técnicos", S.A.- Monterrey, N.L.
- ROJINA VILLEGAS, RAFAEL.- Teoría General del Estado.- México. 1968.
- ROUSSEAU, JUAN JACOBO.- El Contrato Social.- Aguilar Argentina, S.A. Buenos Aires. 1965.
- ROYO VILLANOVA, ANTONIO.- Elementos de Derecho Administrativo.- Librería Santaren.- Valladolid. 1940.
- SANTOS JIMENEZ, RAFAEL.- Tratado de Derecho Electoral.- La Habana. 1946.
- SARRIA, EUSTORGIO.- Derecho Administrativo.- Editorial Temis.- Bogotá. 1968.
- SAYAGUES LASO, ENRIQUE.- Tratado de Derecho Administrativo.- Talleres Gráficos Barreiro y Ramos, S.A.- Montevideo. 1963.
- SCHMITT, KARL.- Teoría de la Constitución.- Editorial Nacional.- México, D.F. 1970.

- SERRA ROJAS, ANDRES. - Ciencia Política. - Editorial Porrúa, S.A. México. 1975.
- SERRA ROJAS, ANDRES. - Derecho Administrativo. - Editorial Porrúa, S.A. México. 1977.
- SIWEK POUYDESSEAU, JEANNE. - Antecedentes de la Desconcentración Administrativa en Francia, en: Desconcentración Administrativa. - Secretaría de la Presidencia. Dirección General de Estudios Administrativos. - México. 1976.
- STEIN, EKKEHART. - Derecho Político. - Aguilar, S.A. de Ediciones. - Madrid. 1973.
- TENA RAMIREZ, FELIPE. - Derecho Constitucional Mexicano. - Editorial Porrúa, S.A. México. 1967.
- TOCQUEVILLE, ALEXIS DE. - La Democracia en América. - Aguilar. - Madrid. 1971.
- URSUA MACIAS, EFRAIN. - Teoría General del Derecho Administrativo. - Editorial Universitaria. - Guadalajara. 1971.
- VALDES VILLARREAL, RAUL. - La interpretación como descubrimiento del sentido objetivo de las expresiones legales. En: Revista de la Escuela Nacional de Jurisprudencia. T. IX Julio-Diciembre. 1947.
- WADE, H.W.R. - Derecho Administrativo. - Instituto de Estudios Políticos. - Madrid. 1971.
- WALLINE, MARCEL. - Droit Administratif. - Editions Sirey. - París. 1963.
- WEBER, MAX. - Economía y Sociedad. - Fondo de Cultura Económica. - México. 1964.
- WEBER, MAX. - ¿Qué es la Burocracia?. - Editorial La Pléyade. - Buenos Aires. 1977.
- WEIL, PROSPER. - El Derecho Administrativo. - Taurus Ediciones, S.A. Madrid. 1966.
- YAJOT, O. - Qué es el Materialismo Dialéctico. - Ediciones Palomar. - México, D.F.