

201.123



**Universidad Nacional Autónoma
de México**

**Escuela Nacional de Estudios Profesionales
Plantel Acatlán**

Facultad de Derecho

**"LA ORGANIZACION ADMINISTRATIVA DEL PODER
EJECUTIVO LOCAL DEL
ESTADO DE BAJA CALIFORNIA SUR"**

Tesis Profesional

**Que para obtener el título de
LICENCIADO EN DERECHO
p r e s e n t a**

JOSE FELIX HEVIA AGUIAR

México, D. F.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

1988



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

INDICE.

	PAGINA
INTRODUCCION.	1
CAPITULO 1. LA ENTIDAD, EL MARCO CONSTITUCIONAL Y LA FEDERACION.	3
1.1 Nota Introdutoria.	3
1.2 El Estado de Baja California Sur en el Proceso Constitucional Nacional.	4
1.3 Algunas Consideraciones Preliminares.	10
Notas al Capitulo 1.	14
CAPITULO 2. ESTRUCTURA JURIDICA DE LA ENTIDAD.	17
2.1 Facultad para tener una Constitución.	17
2.2 Territorio.	18
2.3 Forma de Gobierno.	19
Notas al Capitulo 2.	24
CAPITULO 3. EL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA SUR.	25
3.1 Estructura Jurfdica.	25
3.1.1 Es Unipersonal.	25
3.1.2 No Reelección del Gobernador.	26
3.1.3 Requisitos para ser Gobernador.	27
3.1.4 Facultades del Gobernador del Estado.	29
Notas al Capitulo 3.	38

CAPITULO 4.	ESTRUCTURA ADMINISTRATIVA DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA SUR.	39
4.1	Ley Orgánica de la Administración del Estado de Baja California Sur.	40
4.1.1	Objeto.	40
4.1.2	Formas de Organización Administrativa.	41
	1. La Centralización Administrativa.	41
	2. La Paraestatalidad.	42
4.1.3	Administración Pública Centralizada.	43
	1. Organismo Superior. El Ejecutivo: Gobernador del Estado.	43
	2. Organismos Inferiores.	47
	A) Titulares.	48
	B) Atribuciones de las Dependencias.	50
	1. Secretaría General de Gobierno.	50
	2. Secretaría de Finanzas.	58
	3. Secretaría de Desarrollo.	63
	4. Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas.	66
	5. Secretaría de Bienestar Social.	68
	6. Oficialía Mayor.	72
	7. Procuraduría General de Justicia.	75
4.1.4	Organismos Auxiliares de la Administración Pública Central.	76

	PAGINA
A) Administración Pública Desconcentrada.	76
B) Administración Pública Descentralizada.	79
C) Empresas de Participación Estatad.	80
Notas al Capítulo 4.	82
CAPITULO 5. ALGUNOS APORTES A LA LEGISLACION LOCAL SOBRE PARAESTATALIDAD.	85
5.1 La Cuestión de la Personalidad de la Entidad Paraestatal. Carácter. Facultades y Atribuciones. Referencia Jurisprudencial.	85
5.2 La Organización Administrativa Central y la Administración Pública Paraestatal.	90
Notas al Capítulo 5.	94
CAPITULO 6. CONCLUSIONES	96
6.1. Denominación.	96
6.2 Motivación.	97
6.3 Refrendo.	97
6.4 Reformas Constitucionales	98
6.5 Facultades de los Organos de la Administración Central	98
6.6 Economía Legislativa	98
6.7 Atribuciones comunes a todas las Dependencias.	99
6.8 Poder Judicial.	101
6.9 Fiscalidad.	102
6.10 Junta Local de Conciliación y Arbitraje.	107
6.11 Secretaría de Turismo.	110
6.12 Facultad de Nombramiento	113
6.13 Paraestatalidad.	113
BIBLIOGRAFIA	116

INTRODUCCION.

El estudio sobre la estructura administrativa del Poder Ejecutivo del Estado de Baja California Sur, debe ubicarse en la preocupación generalizada en el ámbito jurídico por atender a los asuntos del Derecho Local. Durante mucho tiempo la doctrina había sufrido de una centralización semejante a la que privaba en el ámbito de lo público, de lo social y económico de México.

Nuestra revisión se inicia con una breve referencia, obligada, a la forma histórica en que la entidad se ha insertado en la organización federal, atendiendo especialmente a los procesos constitucionales.

Estos elementos nos permiten luego seguir con la estructura jurídica local, — destacando en la forma de gobierno, las condiciones republicanas de división de poderes que dan origen al Ejecutivo.

Este será el poder que nos interesa estudiar, en tanto constituye el fundamento y origen de toda manifestación administrativa. Por ello estudiamos en el Poder Ejecutivo, aquello que en la teoría administrativa nos conduce directamente al ejercicio gubernamental: la Teoría de la facultad y de la atribución.

Colocados en este punto, procedemos luego a hacer una revisión de la estructura administrativa del Poder Ejecutivo a partir de su Ley Orgánica, presentada aquí según la sistematización de nuestra doctrina.

Aunque los primeros tres capítulos tienen un interés teórico indiscutible y el capítulo 4o. es el referente obligado de nuestro trabajo, los capítulos 5 y 6 — constituyen a nuestro parecer el cuerpo central de nuestro trabajo, en la medida en que una tesis puede servir a revisar los contenidos de nuestro derecho

y a hacer algunas aportaciones, por modestas que éstas sean.

Por ello queremos hacer aquellas consideraciones con el mayor respeto y modestia, esperando sinceramente que sean de utilidad para el Estado al que deseamos servir.

CAPITULO 1. LA ENTIDAD, EL MARCO CONSTITUCIONAL Y LA FEDERACION.

1.1 Nota Introductoria.

La historia política y social, no suele correr al mismo ritmo de la historia jurídica de los pueblos. El caso de Baja California Sur no es, desde luego, una excepción.

Es lugar común afirmar que la diversidad territorial del país se refleja en una composición social igualmente heterogénea; con igual frecuencia se habla del aislamiento económico y hasta cultural de nuestras penínsulas, llegando a simplificar los argumentos sobre los fenómenos independentistas, o segregacionistas que en algunos momentos históricos se han presentado en estas latitudes.

En nuestra opinión, estas generalizaciones ocultan un hecho común a todo proceso de conformación nacional: la integración territorial real no se da sino paulatinamente y la generalización de un orden jurídico eficaz se alcanza progresivamente y a ritmos desiguales.

La historia de Baja California Sur, de su organización territorial, de su estatuto jurídico, de su respuesta a los grandes movimientos políticos nacionales y ante los proyectos de organización gubernamental, es un antecedente indispensable en la comprensión de su actual estructura legal.

1.2 El Estado de Baja California Sur en el Proceso Constitucional Nacional.

Desde el 31 de enero de 1824, México ha sido un Estado Federal desde el punto de vista de sus declaraciones constitucionales, con las dos excepciones de la Constitución de las Siete Leyes de 1836 y las Bases Orgánicas de 1843. Después de 166 años el federalismo, como forma política -- de distribución territorial del poder, se ha mantenido dentro del sistema constitucional, atendiendo a su estructura básica de ser un Estado compuesto o no unitario. (1)

El federalismo surge en México como una vía de organización estatal cuyo fundamento inicial consistía en la descentralización de poderes anteriormente unificados, por tratarse de un Estado que, al independizarse, era originariamente unitario y de régimen centralista. (2)

En efecto, al consumarse la Independencia en 1821, no eran varios Estados los que surgían a la vida independiente, sino un Estado unitario con un gobierno central, que correspondía al antiguo virreinato español. (3)

Surgió entonces la gran polémica para elegir una forma de Estado a la nueva Nación. Se presentaron varias tendencias, pero sobresalían dos: la federalista y la centralista. Se planteaba entonces el problema de -- encontrar la forma de mantener unida una nación que se estaba desmembrando, asfixiada por un régimen colonial de gobierno centralista, omnipotente, déspota y arbitrario. (4)

Es interesante hacer notar que la historia de Baja California Sur, tal y como se organizaba en aquella época, transitó difícilmente de la Colonia al México independiente y dentro de éste, al federalismo, así:

"Desde 1810 hasta 1822 es que se juró la independencia, las autoridades hispanas de ambas Californias se mostraron reacias a --- aceptar la emancipación de México. La decisión de adoptar la independencia se originó en los ataques y saqueos que en San José del Cabo y Loreto llevó a cabo Lord Thomas de Cochrane, de origen chileno. El encargado provisional del mando militar, José María Mata, en unión de Juan Higuera, alcalde de Loreto, proclama y hace jurar la independencia el día 7 de marzo de 1822 - en Loreto. El 16 de mayo del mismo año, tendría lugar un acto similar en San Vicente (en la porción territorial del hoy Estado de Baja California)". (5)

Era necesario hallar una solución. Fué entonces que el Primer Congreso de México, actuando ya no como Constituyente sino sólo como convocante del Segundo Congreso Constituyente, expidiera el 12 de junio de 1823 "El voto del Congreso", resolución en la que se declaraba en favor de la República Federal como la mejor forma de Estado para nuestro país. (6)

El 31 de enero de 1824 el Segundo Congreso Constituyente aprobó "El Acta Constitutiva Mexicana", en cuyos artículos 5º, 6º y 7º, adoptó -- dicho Congreso el sistema de la República Federal como la vía para estructurar a nuestro país tomando en cuenta a todos sus elementos constitutivos, estableció la independencia, libertad y soberanía de los estados miembros de la Federación y enumeró 19 estados y 2 territorios federales en total, respectivamente, bajo los siguientes términos: (7)

Art. 5º.- "La Nación adopta para su gobierno la forma de República Representativa Popular Federal".

Art. 6º.- "Sus partes integrantes son Estados independientes, libres y soberanos, en lo que exclusivamente toque a su administración y gobierno interior, según se detalla en esta Acta y en la Constitución General".

Art. 7º.- "Los Estados de la Federación son por ahora los siguientes: El de Guanajuato; el interno de Occidente, compuesto de -- las provincias de Sonora y Sinaloa; el interno de Oriente, -- compuesto de las provincias de Coahuila, Nuevo-León y los Tejas; el interno del Norte, compuesto de las provincias de Chihuahua, Durango y Nuevo México; el de México; el de -- Michoacán; el de Oaxaca; el de Puebla de los Angeles; el de Querétaro; el de San Luis Potosí; el de Nuevo Santander, -- que se llamará de las Tamaulipas; el de Tabasco; el de Tlaxcala; el de Veracruz; el de Jalisco; el de Yucatán; el de los Zacatecas; las Californias y el partido de Colima (sin el pueblo de Tonila que seguirá unido a Xalisco) serán por ahora -- Territorios de la Federación, sujetos inmediatamente a los Supremos Poderes de ella . Los partidos y pueblos que componían a la provincia del Istmo de Guazacualco, volverán a -- las que antes han pertenecido. La Laguna de Términos -- responderá al Estado de Yucatán."

Posteriormente la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos aprobada el 5 de octubre de 1824, va a repetir básicamente lo establecido -- en el Acta Constitutiva, con las únicas diferencias de que incluye a -- Chiapas como Estado de la Federación y establece que los Territorios de la Federación serían cuatro: El de la Alta California, el de la Baja California, el de Colima y el de Santa Fé de Nuevo México. (8)

"El 4 de octubre (sic.) se adoptó la constitución que daba forma legal a una república democrática, representativa y federal. — Conforme a esta constitución, la península venía a formar parte del territorio de la California, pero en 1828, Baja California que dó separada de la alta y adherida a Sonora en asuntos militares y judiciales". (9)

Bajo los regímenes centralistas, el Territorio de la Baja California integró, junto con el de la Alta California, el Departamento de las Californias; (10) pero al imponerse nuevamente el sistema federal en 1846 las Californias se convirtieron por brevísimo tiempo en Estado de la Federación. (11) Posteriormente, bajo la vigencia del Acta de Reformas, — volvieron a restablecerse los Territorios de Alta y Baja California. (12) Tres años después, el 12 de abril de 1849, por decreto del Congreso federal y bajo la presidencia de don Joaquín Herrera, el territorio se dividió en dos partidos judiciales, norte y sur, comprendiendo este último el puerto de La Paz, la ranchería de Todos Santos, San Bartolo, la Misión de Santiago, Miraflores, Santa Anita, San José del Cabo San Lucas "y las anexidades de estas poblaciones". (13) Para Héctor Lucero -autor de la Evolución político constitucional de Baja California Sur- a quien - hemos citado antes, la disposición que ordenó esta división "viene siendo el germen de la división y primer origen del actual Estado". (14)

La Constitución Federal de 1857 reconoció nuevamente la existencia de un Territorio de la Baja California, que durante el Imperio de Maximilia no se denominó Departamento de California. (15) Durante el Porfiriato, el territorio se dividió en dos Distritos políticos gobernados por Jefes dependientes del Ejecutivo federal, correspondiendo a la ciudad de La Paz ser la capital del Distrito Sur. (16) En 1916 surgió de los ayuntamientos de San José de Mulegé, San Antonio, Todos Santos y Santa Rosalía, una

iniciativa para convertir al Distrito Sur en Estado, misma que fue rechazada por la Comisión de División Territorial del Congreso Constituyente, por no contar el Distrito con el número de habitantes que la propia Constitución de 1917 establecería como requisito indispensable para erigir los territorios en estados. (17)

Si bien no fue hasta el año de 1950 que Baja California Sur contó con su primera constitución política, en 1850 y bajo la presidencia del Gral. José Joaquín Herrera, la Diputación Territorial fue autorizada por el Congreso General para expedir un Estatuto Orgánico del Territorio "para el arreglo del gobierno interior, del de la hacienda territorial, policía, caminos y enseñanza pública". (18) El Estatuto fue promulgado el 13 de septiembre de 1950 por el Jefe Superior Político de la Baja California, Corl. Rafael Espinosa, y publicado un mes después. Los miembros de la Diputación Territorial que lo firmaron fueron: Manuel Galindo, Presidente; Gregorio C. y Galindo; Ramón de la Toba; Antonio Ramírez y Manuel Amao, Secretario. (19) Se integró por 54 artículos, ordenados en cuatro capítulos: Disposiciones Generales, De la Diputación (obligaciones y atribuciones), Del Jefe Político (obligaciones y atribuciones), y De la Hacienda Territorial. La vigencia del estatuto es dudosa, toda vez que el decreto del Congreso General dispuso en su artículo 12 que se sujetarían a la aprobación del propio Congreso, todos los estatutos y disposiciones de la diputación territorial, y en el caso que nos ocupa no parece haberse otorgado ninguna sanción. (20)

Muchos años después, en 1878, don Manuel Márquez de León, envió a don Trinidad García, Ministro de Gobernación del Presidente Díaz, un Proyecto de Estatuto Orgánico para el Territorio de la Baja California con el propósito de que sirviese para la "salvación de la península", ante los peligros del afán expansionista norteamericano. (21) Dicho proyecto

nunca se aprobó, pero conviene dar alguna idea de su contenido. Se compone de 66 artículos y uno transitorio, divididos en VIII Capítulos: Previsiones preliminares, Poder Legislativo, De la Formación de las Leyes municipales y acuerdos en general, Del Poder Ejecutivo en el Territorio, De la División del Territorio y su Administración Económica, De la Administración de Justicia, De la Hacienda del Territorio y Disposiciones provisionales. Son interesantes los capítulos relativos al poder legislativo y a la formación de las leyes municipales. El primero se denominaría "Asamblea Territorial" y se integraría por vocales electos popularmente por las municipalidades del territorio. Como función primera tendría la de expedir las leyes municipales, que si bien entrarían inmediatamente en vigor una vez promulgadas, podrían ser reformadas o derogadas por el Congreso Federal.

Este proyecto de estatuto orgánico representa la necesidad sentida por cientos de mexicanos de finales del siglo XIX, por dotar al territorio — de una autonomía suficiente para mejor consolidarlo económica, demográfica y políticamente, y de esta manera defenderlo de posibles ambiciones expansionistas; autonomía que no se lograría en plenitud sino hasta 1952, respecto del territorio norte, y 1974, respecto del sur.

En efecto, el Estado de Baja California Sur se erigió a esta categoría — mediante reformas a la Constitución Federal, el 7 de octubre de 1974, publicadas en el Diario Oficial de la Federación un día después, habiéndose satisfecho previamente los requisitos establecidos en la Constitución Federal. Su historia constitucional, por lo tanto, reduce tan sólo a catorce años de vida, siempre bajo la vigencia de la Constitución Política del Estado de Baja California Sur, sancionada por el Congreso Constituyente del Estado, el 9 de enero de 1975, y promulgada por el Ing. Félix Agramont Cota, Gobernador Provisional, el 15 de febrero de 1975.

Conforme a lo dispuesto en el artículo primero transitorio del Decreto de Reformas a la Constitución Federal, de 7 de octubre de 1974, el Estado de Baja California Sur tiene la extensión territorial y límites que correspondían al Territorio de la Baja California Sur. Desde el 7 de febrero de 1931 cuando el viejo territorio de Baja California se dividió en dos territorios; norte y sur, delimitados con una línea divisoria marcada en el paralelo 28 grados de latitud norte. (22)

1.3 Algunas Consideraciones Preliminares.

Fué así que en dichos documentos surgen por primera vez jurídicamente en nuestra historia, los Estados de la República Mexicana, dando lugar de esta forma a un fenómeno de hecho que marca peculiarmente el origen del federalismo en México, forma de Estado considerada tradicionalmente como un sistema que sirve para centralizar poderes antes dispersos. De alguna forma el Acta Constitutiva les dió identidad jurídica a los Estados. (23) Sin embargo, esta situación que existió de hecho, no se trasladó al derecho. Nuestra constitución actual se encuentra colocada en el supuesto de que la República Federal Mexicana nació de un pacto entre Estados preexistentes, que delegaban ciertas facultades en el Poder Central y se reservaban las restantes, en imitación al sistema federal Norteamericano. De ahí que en el artículo 124 de nuestra Constitución general se establezca que "las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios Federales, se entienden reservadas a los Estados". (24)

Actualmente el Sistema Federal en México existe (hecho que conlleva un logro en sí mismo, puesto que establecer y conservar un Estado Federal no ha sido tarea sencilla para ningún país, bastando considerar que en la actualidad no son muchos los Estados Federales y que la his-

Estado para nuestro país, en tanto que se le ha entendido - como la única forma de garantizar nuestros derechos y realizar nuestras aspiraciones. (26) Ese principio ha permanecido y permanece incólume en nuestra historia.

Hoy en día los problemas y retos que enfrenta México son nuevos y difíciles. Se requieren nuevas respuestas que ayuden a encontrar las soluciones a los encargados de instrumentar, jurídicamente y de hecho, el gobierno de nuestro país. De alguna forma se podría decir que en la actualidad vivimos el final de una época : la de consolidación de las instituciones gubernamentales, federales y locales. Para lograr esto, el federalismo mexicano ha vivido un agudo proceso de centralización, de acumulación de facultades en la federación, a costa de las fracciones federadas. (27) El federalismo mexicano actual en cierto modo tan sólo permite la uniformidad legal y formal.

Sobre el particular cabe subrayar que si bien es cierto que en materia de autonomía legislativa y, por ende de libre oración de leyes e instituciones, nuestros estados federados siguen una línea que en lo general está ya delineada, se debe a que el sistema federal mexicano ha debido descansar en una similitud fundamental de principios políticos estructurales, pues no se concibe que pudiera tener una vida estable una federación cuyos estados miembros tuvieran formas de organización política sustancialmente distintas. Por eso, las Constituciones Federales se erigen en estatuto común para las Entidades. Se ha sacrificado entonces cierta inventiva y libre creación de los Estados miembros, en aras de la existencia y estabilidad de la federación. (28) De ahí que, de acuerdo con la doctrina constitucional mexicana más actualizada, se considere que los estados miembros de la República mexicana, no son estrictamente soberanos en el sentido ortodoxo de esta palabra, ya que tienen una -

serie de limitaciones establecidas en el Pacto Federal, precisamente para constituir una persona jurídica política de mayor envergadura que es el Estado Federal. Por lo tanto, el concepto que debe aplicarse teóricamente, para explicar la acción de las autoridades locales en su Territorio, es más bien el de autonomía y no el de soberanía, a pesar de que las Constituciones, Federal y Locales, hablen de su soberanía. (29)

Lo anterior sin embargo, no niega que exista una fórmula federal. Los Estados más que autónomos legislativamente, ejercen una autonomía administrativa. (30)

En la actualidad, quizá sea válido afirmar que se viene perfilando otra etapa del federalismo mexicano, cuya premisa básica, pienso, consiste en la reversión de la instrumentación centralizadora, lo que traerá como consecuencia la promoción y aceleramiento de diversos procesos descentralizadores de Gobierno, en favor de los Estados y Municipios.

De todo lo expuesto, resulta claro que el sistema federal ha seguido un camino propio en su formación como una forma de Estado de nuestro país.

Notas al Capítulo 1.

1. José Francisco Ruíz Massieu, Estudios de Derecho Político de Estados y Municipios (1a. Edición: México Editorial Porrúa, 1986) P. XX.
2. Jesús Reyes Heróles. El Liberalismo Mexicano en Pocas Páginas (México: Secretaría de Educación Pública, 1985) P.58.
3. I *ibid.*, P.61.
4. I *ibid.*, P.61-62.
5. Héctor Lucero Antuna, Evolución política constitucional de Baja California Sur, (1a. Edición: México Ediciones UNAM, 1979), P.20.
6. Felipe Tena Ramírez, Leyes Fundamentales de México 1808-1982 (11a. Edición; México: Editorial Porrúa, 1982) P.147.
7. I *ibid.*, P.153-155. Debe anotarse que otras fuentes hablan de la misma como "Acta Constitutiva de la Federación" y señalan como fecha en — cambio la del 3 de febrero del mismo año, cf. Legislación Pública Estatal, Estado de Baja California Sur, Escuela Libre de Derecho, (1a. Edición, México, IMSS), P. XIX.
8. I *ibid.*, P.168.
9. Héctor Lucero Antuna, *Op.Cit.*, P.20.
10. Edmundo O'Gorman, Breve Historia de las Divisiones Territoriales. Trabajos Jurídicos de Homenaje a la Escuela Libre de Derecho en su XXV Aniversario. Vol. II, México, Polis, 1937. PP. 77, 78, 89 y 90.

11. Ibidem, PP. 99 y 100.
12. Ibidem, PP. 106 y 107.
13. Legislación Mexicana o colección de las disposiciones legislativas expedidas desde la independencia de la República, ordenada por los licenciados Manuel Dublán y José Ma. Lozano, México, T.V., PP.546 547.
14. Héctor Lucero Antuna, Op. Cit., P.25.
15. Edmundo O'Gorman, Op.cit., p. 175, cita la Ley imperial de 3 de marzo de 1865.
16. Héctor Lucero, Op.cit., P.27. Decreto del Congreso Federal de 14 de diciembre de 1887; Diario Oficial de la Federación de 15 de diciembre de 1887.
17. Héctor Lucero, Op.cit., P.81.
18. Legislación Mexicana....., T.V., PP.696-698. Decreto de 25 de abril de 1850.
19. El Estatuto se encuentra en Contribución para la Historia de la Baja California. Compilación de datos ordenada por el señor Gral. — Amado Aguirre, Gobernador del Distrito Sur. La Paz, B.C., 1982. Documento No.77, PP. 82-85. Obra incluida en Amado Aguirre — Documentos para la Historia de Baja California. México-Tijuana, 1977.

20. No aparece citada en la obra de Dublán y Lozano decreto alguno en este sentido. Si aparece, en cambio, la aprobación otorgada al Estado de Tlaxcala. Vid. T. VI, P.33. En sentido contrario parece inclinarse Lucero Antuna, Op.cit., P.26.
21. El Proyecto se encuentra en Lucero Antuna, Op.cit., pp.177-189. La cita corresponde a la p.179.
22. Decreto del Ejecutivo Federal de 22 de enero de 1931.
23. Felipe Tena Ramírez, Derecho Constitucional Mexicano. (19a. Edición; México: Editorial Porrúa, 1983). P.110.
24. I bid., P.113.
25. Ruíz Massieu, Op.cit., P.IX.
26. Felipe Tena Ramírez. Derecho Constitucional Mexicano. (19a. Edición; México: Editorial Porrúa 1983) P.110.
27. I bid., P.111.
28. Miguel de la Madrid Hurtado. Estudios de Derecho Cosntitucional. (México: ICAP. 1981) P. 140.
29. Miguel Acosta Romero. Teoría General del Derecho Administrativo. (6a.Edición; México: Editorial Porrúa 1984) P.358-359.
30. Elizur Arteaga Nava y Laura Trigueros "La División de Poderes en la Constitución y en la Realidad de las Entidades Federativas". Memorias del iii Congreso Nacional de Derecho Constitucional (1983). UNAM, 1984. P.49.

CAPITULO 2. ESTRUCTURA JURIDICA DE LA ENTIDAD.

2.1 Facultad para tener una Constitución.

Es reconocida como característica esencial del sistema federal, el que - cada entidad federativa tenga la competencia de darse su propia constitución. (1)

Sobre el particular, se apunta que el signo específico del Estado Federal consiste en la facultad que tienen las Entidades integrantes de darse y - revisar su propia Constitución y que mientras la autonomía constitucional no exista, no aparece el Estado Federal. (2)

En concordancia con lo anterior, la Constitución General de los Estados Unidos Mexicanos establece en su artículo 41, que el pueblo ejerce su soberanía en los términos establecidos por dicha Constitución y por las particulares de los Estados. De igual modo los artículos 108 y 133 de nuestra Carta Magna aluden a la existencia de las Constituciones de los Estados de la República. Sobre el particular cabe hacer la observación de - que en ningún momento nuestra Constitución General impone como obligación a los Estados miembros el darse una Constitución, sino que lo que hace es concederles el derecho a otorgársela, previendo su existencia en los artículos mencionados y no otorgando ese derecho a la Federación. Sin embargo esto no niega la existencia del signo específico de nuestra federación, ya que es suficiente con que cada entidad federativa tenga la facultad de darse su propia constitución, para que surja la característica de una Federación.

Es importante subrayar que los artículos 41 y 133 de la Constitución General disponen expresamente que las Constituciones particulares de los

Estados en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del pacto federal, ni la constitución federal, respectivamente, siendo estas disposiciones las que otorgan el atributo de autonomía según las doctrinas constitucionales modernas, a los estados federales. Es decir, los Estados de la Federación tienen capacidad para autodeterminarse en todo lo concerniente a su régimen interior, con la sola limitación de lo dispuesto por la Constitución General, a diferencia del concepto de soberanía que es un atributo de la Nación y que consiste en la aptitud para regirse a sí misma, sin limitación externa o interna. (4)

El Estado de Baja California Sur ha ejercido la facultad de darse una Constitución. Después de su erección como tal en 1974, el constituyente local aprobó la Constitución vigente del 9 de febrero de 1975.

La Constitución estatal vigente consta de 167 artículos, divididos en 11 títulos y 16 transitorios. Fue expedida en el Teatro Constitución de la ciudad de La Paz, por el primer Congreso Constituyente del Estado, integrado por los siguientes ocho diputados: Profr. Armando Trasviña Taylor, Presidente del Congreso; Lic. Armando Aguilar Paniagua, Vicepresidente; Ing. Eligio Soto López; Sr. Armando Santiesteban Cota; Fernando I. Cota Sández; Profr. Manuel Davis Ramírez; Profra. Ma. Luisa Salcedo de Beltrán, y Profr. Eligio Moisés Coronado, Oficial Mayor.

2.2 Territorio.

En la actualidad el Estado de Baja California Sur, conserva una extensión territorial que es de 77,475 km².

El Estado de Baja California Sur no ha tenido problemas de límites con otros Estados de la Federación. Sin embargo, en el supuesto de que es—

tos surgieran, se tendrían que arreglar de conformidad con lo establecido en la Constitución Federal, según lo dispone el artículo 43 de dicho ordenamiento legal, la cual prevee diversas hipótesis para la solución de los mismos:

1. El artículo 116 de la Constitución General establece que los Estados pueden arreglar entre sí, por convenios amistosos, sus respectivos límites. Los arreglos así acordados deberán tener la aprobación del Congreso de la Unión.
2. El artículo 73, fracción IV, de la misma Constitución General, establece que el Congreso de la Unión podrá arreglar definitivamente los límites de los Estados mediante ley o decreto, terminando las diferencias que entre ellos se susciten, sobre las demarcaciones de sus respectivos territorios, excepto cuando estas diferencias tengan un carácter contencioso.
3. Por último el artículo 105 de dicho ordenamiento legal establece que en el supuesto de que el problema de límites tuviera el carácter de contencioso, corresponderá sólo a la Suprema Corte de Justicia de la Nación conocer la controversia.

2.3 Forma de Gobierno.

La primera limitación de los Estados al darse sus instituciones consiste en el deber consignado en el artículo 115 de la Constitución Federal, de adoptar, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el municipio libre. (5)

De conformidad con dicha obligación el artículo 37 de la Constitución - Política del Estado indica que éste "...adopta para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo" (6) en tanto que el — "poder público se considera dividido, para el ejercicio de sus funciones, en legislativo, ejecutivo y judicial". (7)

Es decir, el Gobierno del Estado de Baja California Sur está estructurado, conformado, por los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, que — son los órganos que ejercen el poder, que gobiernan en el ámbito territorial del Estado, teniendo como lugar de residencia oficial de los Poderes, la ciudad de La Paz, capital del Estado. (Art.35)

Es a través de estos Poderes como el Pueblo Sudcaliforniano ejerce su — soberanía, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 41 de la Constitución Federal, en lo que toca al régimen interior del Estado.

El Poder Legislativo se encuentra depositado en una sola asamblea llamada Congreso del Estado (artículo 40 de la Constitución Política del Estado); tiene anualmente dos períodos ordinarios de sesiones, el primero, — del primero de abril al último de junio, y el segundo, del 15 de septiembre al 15 de diciembre. Sus facultades se enlistan en el artículo 64 de la propia Constitución.

El Poder Judicial del Estado se encuentra depositado en las siguientes — instituciones: Tribunal Superior de Justicia, Jueces de Primera Instancia, Jueces Menores, Jueces de Paz, Arbitros y Jurado Popular, las cuales ejercen el poder en ellas depositado, de conformidad con lo dispuesto en el capítulo tercero, de la Constitución Local.

El Poder ejecutivo, por ser tema central del presente trabajo, se estudiará en forma separada.

Siguiendo las ideas de Locke y Montesquieu, quienes formularon la teoría moderna de la división de poderes, en el sentido de que dividiendo al Poder Público y no permitiendo su unificación en una institución se le limitaba, garantizándose así la libertad individual de los gobernados, el artículo 39 de la Constitución del Estado, consigna la prohibición expresa de que no se puede reunir dos o los tres poderes locales, en una sola corporación o persona, sin hacer excepción.

No obstante lo anterior, la Constitución Local lejos está de establecer una división rígida de poderes, concepto por lo demás muy superado, sino que siguiendo las teorías modernas constitucionalistas, vincula entre sí los órganos del Estado, diferenciando y especializando funciones, pero al mismo tiempo coordinándolas, creciendo así la unidad de poder en el Estado con una organización constitucional flexible o atenuada.

La Constitución Política del Estado de Baja California, realiza la colaboración de los tres poderes a través de los mismos medios principales con signados en nuestra Constitución Federal: (8) 1) Haciendo que para la validez de un mismo acto se necesite la participación de dos poderes; — por ejemplo: en la celebración de los convenios que celebre el Gobernador del Estado con los Ayuntamientos del Estado para avalar los empréstitos que estos obtengan, se prevee la participación obligatoria del Congreso del Estado; y 2) Otorgando a uno de los poderes algunas facultades que no son peculiares de ese poder, sino de los otros dos; por ejemplo, la facultad jurisdiccional que se le otorga al Congreso para declarar la — procedencia de juicios, establecida en la fracción XIX del artículo 64.

Es decir, se busca la cooperación y coordinación de los tres poderes para cumplir los cometidos del Estado. No es posible pensar que el poder Legislativo se oponga sistemáticamente a los actos del Ejecutivo o que

el poder Judicial sistemáticamente se oponga al Legislativo y al Ejecutivo. Si se actuara así se paralizaría entonces la acción de Gobierno en el Estado. Lo anterior, que para algunos significa un menoscabo a la autonomía de los poderes no puede representar tal cosa, en virtud de que nunca ha existido una verdadera y auténtica autonomía entre ellos. Simplemente se trata de darle una correcta interpretación a la forma de Gobierno de división de poderes, para encuadrarlos de esta forma en un todo — (gobierno) y hacerlo por razones de trabajo, más funcional. (9)

Por otra parte cabe apuntar, que se ha venido manifestando en la realidad un fenómeno consistente en el aumento de preponderancia real del poder Ejecutivo sobre los otros dos poderes. Ese fenómeno consiste en la concentración de decisiones trascendentales, de poder de nombramiento para designar a la mayor parte de los funcionarios de Estado y en la capacidad para determinar la utilización de los recursos patrimoniales y financieros del Estado. Todo lo anterior hace que de alguna manera el Poder Ejecutivo tenga en la realidad una mayor importancia que los otros dos y se rompa, de este modo, el principio de la división de poderes. (10)

En este punto concordamos con el maestro Acosta Romero, quien considera que no existe la división de poderes rígida o estricta, sino que existe el ejercicio de una sola actividad, que es la del Gobierno del Estado, que se ha dividido por razones de trabajo, de colaboración más eficaz para el desarrollo de esa actividad, en distintos poderes, sin que esto — quiera decir que necesariamente operen bajo un sistema de fuerzas y — contrapesos y que exclusivamente deban existir los tres clásicos poderes ya que teóricamente podrían existir cuatro, cinco, seis poderes etc.

Lo importante en este punto, para finalizar, sea quizá mantener una pos

tura abierta en este tema, ya que podría suceder que en virtud de las actividades del Estado a futuro, vaya a ser necesario crear nuevos poderes aparte de los tradicionales para atender nuevas funciones, para lo cual, - técnica y prácticamente no se vé inconveniente, si así lo demanda el desarrollo del Estado. Ejemplos semejantes se dan yá en otras naciones.

(11).

Notas al Capítulo 2.

1. Felipe Tena Ramírez, Derecho Constitucional Mexicano (Decimonovena Edición: México Editorial Porrúa, 1983). P.130-131.
2. Loc.Cit.
3. Tena, Op.Cit. P.131.
4. Loc. Cit.
5. Tena, Op.Cit. P.133.
6. Constitución Política del Estado de Baja California Sur, (6a. Edición: México, Edición de Gobierno del Estado) con adiciones y reformas al 15 de enero de 1986. P.10 . En adelante nos referimos a esta edición, si no — hay nota en contrario.
7. Constitución..., artículo 39.
8. Tena, Op.Cit.P.213.
9. Miguel Acosta Romero, "Teoría General del Derecho Administrativo" - (6a. Edición: México, Editorial Porrúa, 1984). P.53-54.
10. Loc.Cit.
11. Ibid. P.55.

CAPITULO 3. EL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA SUR.

En el sistema de división de poderes, el ejecutivo representa la fuente inmediata de la autoridad administrativa, que es su reflejo, su brazo operativo. Es indispensable pues, hacer una mínima descripción del perfil jurídico del Ejecutivo local.

3.1 Estructura Jurídica.

3.1.1 Es Unipersonal.

El artículo 67 de la Constitución Política del Estado establece que el — ejercicio del Poder Ejecutivo se deposita en una sola persona, consagrando así el Ejecutivo Unipersonal y adoptando la fórmula de que el Poder — que ejecuta la ley, por conveniencia lógica, debe depositarse en un solo individuo para que su aplicación sea rápida y enérgica, evitando la discrepancia de opiniones e imprimiendo unidad en la marcha de la administración.

De igual modo se dispone en el mismo artículo 67 de la Constitución local que al individuo en quien se deposite el Poder Ejecutivo se le denominará "Gobernador del Estado de Baja California Sur", omitiendo, curiosamente, la denominación de "constitucional".

La Fracción VIII del artículo 115 de la Constitución Federal establece — en su primer párrafo que los gobernadores de los estados no podrán durar en su cargo más de seis años, pronunciándose en el mismo sentido el artículo 70 constitucional de la entidad.

3.1.2 No Reelección del Gobernador.

La Fracción VIII del artículo 115 de la Constitución Federal establece en su párrafo tercero que "los Gobernadores de los Estados, cuyo origen sea la elección popular, ordinaria o extraordinaria, en ningún caso y por ningún motivo podrán volver a ocupar ese cargo, ni con el carácter de interinos, provisionales, sustitutos, o encargados del despacho".

De igual modo los apartados A) y B) de la misma fracción VIII del artículo 115 de la Constitución Federal establece que "nunca podrá ser electo para el período inmediato el Gobernador sustituto constitucional, o el designado para concluir el período en caso de falta absoluta del Gobernador Constitucional, aún cuando tengan distinta denominación, ni el Gobernador interino, el provisional o el ciudadano que, bajo cualquier denominación supla las faltas temporales del Gobernador, siempre que desempeñe el cargo los dos últimos años del período".

Analizando lo anterior se podría establecer que nos encontramos en presencia de dos grados distintos de prohibición, con distintas características cada uno de ellos:

1. Una prohibición absoluta, la cual está contemplada en el párrafo tercero de la Fracción VIII del artículo 115 de la Constitución Federal, caracterizada por la frase "en ningún caso y por ningún motivo" y dirigida a los gobernadores cuyo origen sea la elección popular, ordinaria o extraordinaria.
2. Una prohibición relativa, contemplada en los apartados A) y B) de la misma Fracción VIII del artículo 115 de la Constitución Federal caracterizada por las frases "nunca podrán ser

electos para el período inmediato" y "siempre que desempeñe el cargo los dos últimos años del período" lo que indica que — para otro período que no sea el inmediato y si no desempeñó el cargo los dos últimos años del período de gobierno, sí pueden ser reelectos, y dirigida a los gobernadores cuyo origen — no es una elección popular y quieren ser gobernadores electos popularmente para un nuevo período de gobierno. De lo anterior se desprende que no se prohíbe el que los gobernadores en esta hipótesis prevista puedan ser designados varias veces gobernadores, substituyendo al gobernador electo popularmente en una falta absoluta o temporal de este.

La Constitución Política del Estado de Baja California Sur, por otro lado, es más estricta y detallada al tocar el tema de la reelección del gobernador, y sobre el mismo plantea varias hipótesis.

1. El primer párrafo del artículo 78 de la Constitución Local, — establece una prohibición absoluta al señalar que "El Gobernador del Estado, cuyo origen sea la elección popular, ordinaria o extraordinaria, en ningún caso y por ningún motivo podrá volver a ocupar ese cargo, ni aún con el carácter de interino, provisional, substituto o encargado del despacho".
2. El párrafo segundo del mismo artículo 78 de la Constitución Local, establece en cambio que "no podrá ser electo para el período inmediato el gobernador substituto Constitucional", abriéndose así posibilidades en un período no inmediato.

3.1.3 Requisitos para ser Gobernador.

El párrafo séptimo de la Fracción VIII del artículo 115 de la Constitu—

ción Federal señala que sólo podrá ser Gobernador Constitucional de su Estado, un ciudadano mexicano por nacimiento y nativo de él o con residencia efectiva no menor de 5 años inmediatos anteriores al día de la elección, lo que nos indica que la Constitución Federal establece dos - requisitos para ser Gobernador de Estado.

1. Ser ciudadano mexicano por nacimiento.
2. Ser nativo del Estado, o con residencia efectiva en el mismo no menor de 5 años inmediatos anteriores al día de la elección.

De igual modo la Constitución Local establece en su capítulo segundo, título sexto, "Del Poder Ejecutivo", los siguientes requisitos para ser - Gobernador Constitucional del Estado:

"Artículo 69. Para ser Gobernador del Estado se requiere:

- I. Ser ciudadano mexicano por nacimiento, nativo del Estado - con residencia efectiva no menor de tres años antes de la - elección, o vecino de él durante cinco años anteriores al día de la elección;
- II. Tener 30 años cumplidos el día de la elección;
- III. No pertenecer al estado eclesiástico ni ser ministro de al-
gún culto religioso;
- IV. No ser militar en servicio activo o ciudadano con mando en los cuerpos de seguridad pública, dentro de los noventa días

anteriores a la fecha de su elección;

- V. No ser funcionario o empleado federal noventa días anteriores a la fecha de la elección;
- VI. No ser Secretario General de Gobierno, Secretario de Finanzas, Secretario de Desarrollo, Secretario de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, Secretario de Salud, Contralor, Oficial Mayor, Procurador General, Magistrado del Tribunal Superior de Justicia del Estado, Diputado Local o Presidente Municipal noventa días anteriores a la fecha de la elección; y
- VII. No estar comprendido en alguna de las prohibiciones establecidas por el artículo 78 de esta Constitución". (Referido a la reelección que revisamos antes).

3.1.4 Facultades del Gobernador del Estado.

El concepto jurídico de facultad, relacionado con un órgano del Estado - indica que ese órgano está investido jurídicamente, por una norma de derecho, para realizar un acto jurídico tendiente a producir efectos jurídicos previstos. El concepto de facultad jurídica presupone entonces la posesión de una potestad o capacidad determinada para modificar válidamente la situación jurídica y su propósito es que los actos que en virtud de la facultad se realizan, tengan los efectos que pretenden tener. Las normas jurídicas que confieren facultades proporcionan medios para realizar ciertos actos. En el derecho público la noción de facultad se encuentra asociada a la noción de competencia, la que se identifica con las facultades del órgano. (1)

Repartir las facultades públicas, las facultades estatales, en un Estado Federal como el nuestro, no es cosa fácil. Existen ciertos sistemas para distribuir las competencias entre la federación y las entidades federativas. México sigue el principio norteamericano en este aspecto, con signado en el artículo 124 de la Constitución Federal, lo siguiente: "Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales se entienden reservadas a los Estados". Se establece así una regla: la Constitución enumera lo que los poderes de la unión pueden hacer y todo lo demás es competencia de las entidades federativas. Parece así entonces que la distribución de facultades es — asunto fácil y claro, cuando que en realidad es todo lo contrario. De hecho, lo que la Constitución Federal establece es una serie de principios — respecto a quién corresponde ejercer una determinada facultad pública — en el Estado Federal, acorde con su doble aspecto de Ley fundamental — de la Federación y de estatuto común a los Estados que la integran que intentan resolver el problema de la competencia en nuestro Estado Federal, los cuales se pueden clasificar en la forma siguiente: Facultades — atribuidas a la Federación; Facultades atribuidas a las Entidades Federales; Facultades prohibidas a la Federación; Facultades prohibidas a las — Entidades Federativas; Facultades coincidentes; Facultades coexistentes; Facultades de auxilio y Facultades que emanan de la jurisprudencia, ya — sea reformando o adicionando la anterior clasificación. (2)

Sobre el particular, cabe entonces subrayar que a pesar de lo dispuesto en el artículo 124 de la Constitución Federal, en el sentido de que todo lo que no corresponde a la Federación es facultad de los Estados, salvo las prohibiciones que la misma Constitución establece para los estados — miembros, la Constitución Federal le atribuye a los Estados facultades, que tienen además la naturaleza de obligaciones, considerando que la — concesión de una Facultad a un poder público por el tipo de función que

desempeña, implica al mismo tiempo para dicho poder la facultad de --ejercitarla y el poder de cumplir la misma, mediante acciones u omisiones, teniendo como fin el bien público a través de las siguientes vías, haciéndose la salvedad de que las reglas enunciadas a continuación pueden sufrir alteraciones a través de la jurisprudencia, ya que ella puede modificar el sentido de las disposiciones constitucionales. (3)

1. Atribuyendo facultades directamente a los Estados;
2. A través del establecimiento de facultades coincidentes;
3. A través del establecimiento de facultades coexistentes; y
4. A través del establecimiento de facultades de auxilio.

De lo expuesto es fácil concluir que las facultades atribuidas al Gobernador del Estado, para que las ejerza dentro de su jurisdicción, esto es, dentro de los límites del Estado, son de diversa naturaleza y se encuentran atribuidas tanto en la Constitución Federal y en las leyes que de ella emanan, como en la Constitución Local, y en las leyes que así mismo emanan de ella. Aquí, sólo enlistaremos las facultades consignadas en la Constitución Local, por estar éstas íntimamente vinculadas con nuestra materia de estudio.

En los términos del Título Sexto, Capítulo II, Sección II, "De las Facultades y Obligaciones del Gobernador", el artículo 79 consigna:

- "1. Publicar, cumplir y hacer cumplir las Leyes Federales;

- II. Publicar, cumplir y hacer cumplir las Leyes Decretadas por el Congreso del Estado, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia;
- III. Nombrar y remover libremente al Secretario General de Gobierno, Secretario de Finanzas, Secretario de Desarrollo, Secretario de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, Secretario de Salud, Oficial Mayor, Procurador General de Justicia, Contralor General y demás funcionarios y empleados del Estado, cuyo nombramiento o remoción no esté determinado de otro modo en la Constitución o en las leyes;
- IV. Nombrar a los magistrados del Tribunal Superior de Justicia, con la aprobación del Congreso del Estado o la Diputación Permanente, en su caso;
- V. Nombrar a los miembros del Consejo Tutelar para Menores, en los términos que disponga la Ley de la Materia;
- VI. Recibir las renunciaciones de los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia y turnarlas en su caso, al Congreso del Estado o a la Comisión Permanente;
- VII. Pedir la destitución de los funcionarios judiciales, en los casos que proceda conforme a lo dispuesto en esta Constitución y las Leyes en la materia;
- VIII. Conceder indulto a reos sentenciados por delitos del orden común;
- IX. Conceder amnistías, siempre que se trate de delitos de la —

competencia de los tribunales del Estado.

- X. Solicitar la protección de los Poderes de la Unión, de conformidad con el Artículo 122 de la Constitución General de la República;
- XI. Ejercer el derecho de veto en los términos de esta Constitución;
- XII. Coordinar los cuerpos de seguridad pública en el Estado y tener bajo su mando la fuerza pública de los Municipios donde resida habitual o transitoriamente;
- XIII. Ejercer las facultades que le otorga la Constitución Federal en relación a la guardia nacional;
- XIV. Proponer al Congreso del Estado o a la Diputación Permanente, en su caso, la integración de los Consejos Municipales, en los casos que señala esta Constitución;
- XV. Representar al Estado en las comisiones federales y en las Comisiones interestatales regionales;
- XVI. Ejercer actos de dominio del patrimonio del Estado en los términos de esta Constitución;
- XVII. Ejercer el presupuesto de egresos;
- XVIII. Contratar empréstitos con la aprobación del Congreso del Estado destinados a inversiones públicas productivas;

- XIX. Presentar al Congreso del Estado, durante la primera quince na del mes de Noviembre de cada año, las iniciativas de Ley de Ingresos y Presupuestos de Egresos Generales del Estado, que deberán regir en el año inmediato siguiente;
- XX. Rendir al Congreso un informe anual del estado que guarde la administración pública de la entidad;
- XXI. Presentar al Congreso, al término de su período Constitucio nal, una memoria sobre el estado que guarden los asuntos pú blicos;
- XXII. Facilitar al Poder Judicial el auxilio que requiera para el — ejercicio de sus funciones;
- XXIII. Mantener la administración pública en constante perfeccio namiento adecuándola a las necesidades técnicas y humanas de la entidad, expidiendo los Decretos, Reglamentos y ——— Acuerdos necesarios en el ámbito de su competencia;
- XXIV. Gestionar todo lo necesario ante las Dependencias Federa— les a efecto de que se cumplan totalmente en el Estado las Leyes, Impuestos o Derechos que emanen de la Constitución General de la República;
- XXV. Promover el desarrollo económico del Estado buscando ——— siempre que sea compartido y equilibrado entre los centros urbanos y los rurales;
- XXVI. Fomentar la creación de industrias y empresas rurales, bus—

cando la participación armónica de todos los factores de la producción;

- XXVII. Participar con los Ayuntamientos en la planificación del crecimiento de centros urbanos y de fraccionamientos, a fin de propiciar el desarrollo armónico y la convivencia social de la población;
- XXVIII. Mejorar las condiciones económicas y sociales de vida de los campesinos, fomentando en ellos el arraigo a sus lugares de residencia;
- XXIX. Celebrar convenios con el Gobierno Federal y con los Ayuntamientos del Estado, para coordinar sus atribuciones en materias concurrentes, así como para la prestación eficaz de servicios públicos y asumir la prestación de los mismos, cuando el bienestar común así lo exija, satisfaciendo las formalidades exigidas por esta Constitución y las Leyes que de ella emanen;
- XXX. Conocer de las designaciones que haga el Procurador General de Justicia;
- XXXI. Promover el desarrollo integral de todos los recursos naturales, entre otros: La minería, la pesca; y además las actividades agropecuarias y el turismo;
- XXXII. Prestar y vigilar el eficaz cumplimiento de los servicios sociales que desarrolle el Estado;

- XXXIII. Conceder licencia hasta por tres meses a funcionarios y a empleados;
- XXXIV. Convocar a elecciones extraordinarias de Diputados, cuando haya desaparecido el Poder Legislativo;
- XXXV. Proponer al Congreso que convoque a elecciones, si lo juzga necesario, cuando por cualquier motivo desaparezca el Ayuntamiento, una vez integrado el Consejo Municipal;
- XXXVI. Expedir títulos profesionales, con sujeción a la Ley respectiva;
- XXXVII. Nombrar representantes fuera del Estado para la gestión de los negocios del mismo;
- XXXVIII. Actuar como árbitro en los conflictos que se susciten entre los Municipios y miembros del Ayuntamiento;
- XXXIX. Otorgar patentes de Notario, con sujeción a la Ley respectiva;
- XL. Tomar las medidas necesarias en casos de desastres y situaciones económicas difíciles o urgentes;
- XLI. Cuidar que el funcionamiento de los servicios públicos en todo el Estado, sea uniforme en cuanto a formalidades y expedición de documentos, y en su caso, exigir y obtener del — Ayuntamiento respectivo, la inmediata eliminación de cualquier deficiencia y anomalía que se advierta en los procedi-

mientos o en el desempeño de las labores de los servicios públicos.

XLII. Promover el desarrollo cultural, artístico, deportivo, científico y tecnológico de la Entidad; y

XLIII. Las demás que señalen esta Constitución y sus Leyes.

Notas al Capítulo 3.

1. Rolando Tamayo y Salmerón, "Facultad" Diccionario Jurídico Mexicano, IV, 1985, P. 175-177.
2. Jorge Carpizo, "Facultades en el Estado Federal", Diccionario Jurídico Mexicano, IV, 1985, P. 181-182.
3. Loc. Cit.

CAPITULO 4. ESTRUCTURA ADMINISTRATIVA DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA SUR.

En tesis general, la satisfacción de los intereses colectivos en la entidad se realizan fundamentalmente por el Gobierno del Estado, a través de la función administrativa, la cual lleva a cabo el Gobernador del Estado. - Para ese objeto, éste se organiza en una forma especial que lo auxilie a realizar esa función, en virtud de que, tal y como se establece en el artículo 167 de la Constitución Local, el Poder Ejecutivo del Estado es -- unipersonal. La organización especial de que hablamos constituye la Administración Pública del Estado, entendida como el conjunto de órganos o unidades administrativas que dependen del Poder Ejecutivo, directa o indirectamente, y que se encuentran estructuradas y ordenadas a través de las relaciones de jerarquía y dependencia, para lograr una unidad de - acción, dirección y ejecución, en la actividad de la propia administración, encaminada a la realización de la función administrativa, para tratar de lograr la satisfacción del interés público. (1)

Es, pues, clara la naturaleza de la Administración Pública del Estado: es una organización que presta auxilio al Gobernador del Estado a realizar la función administrativa y que por lo tanto depende de él, pero que no - forma parte de la estructura constitucional del Poder Ejecutivo del Estado.

La Constitución Local es bastante parca al tocar este punto, ya que en - su artículo 80 señala que "para el despacho de los asuntos del orden administrativo, habrá: un Secretario General de Gobierno, un Secretario de Finanzas, un Secretario de Desarrollo, un Secretario de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, un Secretario de Salud, un Oficial Mayor,

un Procurador General de Justicia, un Contralor y los demás funcionarios que establezca la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo".

Siendo este artículo el fundamento constitucional de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Baja California Sur, la cual regula la organización del Poder Ejecutivo del Estado mediante la creación de dependencias, instituciones y entidades oficiales y determina sus fines, su estructura, sus atribuciones.

La Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Baja California Sur, vigente, (en adelante "La Ley") fue publicada en el Boletín Oficial del Estado, de fecha 10 de julio de 1987, y su contenido consta de cinco capítulos con 31 artículos, así como de un apartado de tres artículos transitorios.

4.1 Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Baja California Sur.

4.1.1 Objeto.

El artículo 1o. de la Ley establece el objeto a regular por dicho ordenamiento legal. En efecto, el artículo 1o. establece que "la presente ley regula las actividades que el Poder Ejecutivo del Estado de Baja California Sur debe realizar, con las facultades que para ello le otorgan la Constitución General de la República y la del Estado, así como las leyes y demás disposiciones reglamentarias que de ella se (sic) emanen".

Es importante adelantar que esta disposición, repitió la tentación de otras leyes locales de la materia denominadas leyes orgánicas de la "Administración Pública". El objeto sin embargo, en estricto apego a la

Constitución Local, es el de regular el funcionamiento del Ejecutivo el que, en todo caso, puede establecer órganos auxiliares que constituyan una administración pública. Adelante comentaremos en detalle esta distinción que nos parece importante.

4.1.2 Formas de Organización Administrativa.

La Administración Pública, como todo elemento del Estado, necesita ordenarse adecuada y técnicamente, es decir, organizarse, para realizar su actividad rápida, eficaz y convenientemente. (2)

El artículo 2o. de la Ley en cuestión, dice a la letra:

"Para el ejercicio de sus atribuciones y el despacho de los asuntos encomendados, el Titular del Ejecutivo se auxiliará por Dependencias de la Administración Pública Centralizada compuesta por Secretarías, Oficialía Mayor y Procuraduría General de Justicia, Contraloría General y así como las entidades de la Administración Pública Paraestatal, integrada por los órganos descentralizados, empresas de participación estatal, comisiones, patronatos y juntas, previstas por la Constitución Política del Estado, las Leyes y Decretos, el Presupuesto de Egresos y las demás disposiciones vigentes".

La Ley prevee, según el artículo 2o., dos formas de ordenación de los órganos administrativos que conforman la Administración Pública del Estado:

1. La centralización administrativa.

Esta forma de organización comprende los órganos que se encuentran colocados en diversos niveles, pero todos en una situación —

de dependencia en cada nivel hasta llegar a la cúspide (3) en que se encuentra el Gobernador del Estado. Constituyen esta forma administrativa las dependencias y organismos que señale la Constitución Política del Estado, la propia ley, el presupuesto de egresos y las demás disposiciones jurídicas vigentes, cuya existencia sea — prevista para el despacho de los asuntos que competen al Ejecutivo del Estado, tal y como se establece en el artículo 2o. de la Ley; y

2. La Paraestatalidad.

- a) La desconcentración administrativa: Esta forma de organización comprende a ciertos órganos a los cuales el Gobernador del Estado les trasmite determinada parte de sus funciones en forma específica, sin que por ésto dejen de estar sujetos al poder jerárquico del Ejecutivo Estatal. Es tan sólo una forma jurídica administrativa que no cuenta en lo general con patrimonio ni personalidad propias, a través de la cual el Gobernador — del Estado busca prestar servicios o desarrollar acciones en la forma más cercana posible al gobernado y, también, descongestionar el poder central. (4) Constituye esta forma administrativa, más por observación de la realidad y por su habitual dependencia jerárquica con los órganos del poder central, que por definición de la propia ley, ya que ésta solo prevee su existencia, las comisiones creadas por el Gobernador del Estado para realizar las funciones que él mismo les asigne, según lo dispuesto — por el artículo 10o. de la Ley.
- b) La descentralización administrativa: Esta forma de organización comprende a los órganos estatales a los cuales el Gobernador del Estado les encomienda la realización de ciertas funcio-

nes, pero que desde el momento en que son creados, están fuera de la relación jerárquica del poder central. De hecho los organismos descentralizados representan, por estar organizados jurídicamente con personalidad y patrimonio propios, el mejor mecanismo para prestar ciertos servicios públicos o para llevar a cabo empresas productoras de servicios. (5) — Constituyen esta forma administrativa los organismos llamados precisamente descentralizados, que constituya el Congreso Local o el Gobernador del Estado por decreto, en los términos del artículo 24 de la Ley.

- c) Las empresas de participación estatal: Esta forma de organización comprende a los órganos (empresas) a los que el Poder Ejecutivo del Estado recurre como uno de los medios directos de realizar su intervención en la vida económica del Estado, y como consecuencia, del país. (6) Constituyen esta forma administrativa las empresas de participación estatal, cualquiera que sea la forma que éstas tengan, que sean creadas de conformidad con lo dispuesto por la Ley, según el Artículo 2o.

A continuación se hace el estudio de los elementos que conforman, así como de su funcionamiento, de cada una de las formas de organización administrativa que existen en la Administración Pública del Estado de Baja California Sur.

4.1.3 Administración Pública Centralizada.

1. Órgano Superior. El Ejecutivo: Gobernador del Estado.

El órgano administrativo de jerarquía superior dentro del Esta—

do. (7) A él corresponden los poderes que caracterizan la Centralización Administrativa y que son:

- a) Poder de decisión: Es la facultad o potestad de señalar un contenido a la actividad de la Administración Pública. Decidir es ejecutar un acto volitivo, para resolver en sentido positivo, negativo, o de abstención. (8) Esta facultad se contiene en el artículo 4o. de la Ley, que establece que el Gobernador del Estado "proveerá... todo lo que estime conveniente para el más exacto y eficaz cumplimiento de sus atribuciones".

- b) Poder de nombramiento: El Gobernador del Estado tiene facultad para nombrar y remover libremente a sus funcionarios más inmediatos, y a los demás empleados de la Administración Pública del Estado, observando en este caso lo dispuesto por la Constitución Local de conformidad con lo establecido en su artículo 79, Fracción III. Esta facultad de nombramiento es el principio que establece el punto de partida de la relación jerárquica, porque a través del nombramiento se establece un vínculo jurídico entre el Gobernador y los funcionarios frente a él, conservando, además, su facultad de libre remoción en los funcionarios de más alto nivel.(9) Esta facultad que se encontraba consignada enfáticamente en la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado del 31 de diciembre de 1976 ahora derogada, en los siguientes términos:

"Artículo 20. Los titulares de las diversas dependencias serán nombrados y removidos por el Ejecutivo en los términos

del artículo 79, Fracción III de la Constitución Política Local. Igualmente nombrará y removerá a los empleados inferiores, acatando en su caso, las disposiciones legales que garantizan los derechos de los trabajadores de base", fué sustituida por una débil copia contenida en el nuevo artículo 3o., que dice que "al frente de cada dependencia habrá un titular, quien para el despacho de los asuntos de su competencia, podrá auxiliarse de los Subsecretarios, Directores, Subdirectores, Jefes y Subjefes de Unidad, Jefes y Subjefes de Departamento y por los demás funcionarios que establezca el reglamento interior respectivo, el Presupuesto de Egresos y demás disposiciones legales".

- c) Poder de mando: Es la facultad de ordenar a los inferiores la realización de actos jurídicos o materiales. La orden trae como consecuencia la obligación de obedecer por parte del funcionario inferior. (10) Esta facultad se contiene expresamente en el artículo 10 de la Ley que dispone que las dependencias de la Administración Pública Estatal deben conducir sus actividades de conformidad con lo que establezca el Gobernador del Estado. Esta facultad la ejerce el Gobernador del Estado, por lo general, expidiendo reglamentos interiores, acuerdos, circulares y otras disposiciones que tiendan a regular el funcionamiento de las mencionadas dependencias de la Administración Pública Estatal, según lo dispuesto en el artículo 4o.
- d) Poder de revisión: Es la facultad administrativa que tienen los superiores para revisar el trabajo de los inferiores; se puede ejercitar a través de actos materiales o de disposiciones jurídicas y trae como consecuencia encontrar fallas que

puedan llegar a la revocación, modificación o confirmación de esos actos. En el poder de revisión se actúa de oficio, es parte de la competencia de la autoridad superior, es un derecho y una obligación, el revisar los actos del inferior. Esta facultad no se debe entender como un medio de impugnación de los actos de autoridad que lesionen a los particulares; es, más bien, un instrumento de sana y eficaz administración. (11)

- c) Poder de vigilancia: Es la facultad de supervisar el trabajo de los subordinados, vigilar material y jurídicamente a los subalternos para el buen desempeño de sus labores. (12)

- f) Poder disciplinario: Este poder es consecuencia de los poderes de vigilancia y revisión. De aquí se derivan una serie de medidas como consecuencia de las faltas, incumplimientos, ilícitos administrativos de los subordinados, cuyas sanciones van desde una llamada de atención verbal, hasta el cese del nombramiento cuando la gravedad de la falta así lo amerite. (13)

- g) Poder para resolver conflictos de competencia: A través de esta facultad se busca lograr la unidad de acción, de mando y la coordinación de todos los órganos de la Administración Pública para la realización de los fines del Estado. (14) Esta facultad se encuentra contenida, implícitamente, en el artículo 4 de la Ley, ya que si las dependencias de la Administración Pública del Estado deben actuar de conformidad con lo que establezca el Gobernador del Estado, es lógico que éste pueda decidir cuando surjan conflictos de competencia entre

las dependencias a quién corresponde actuar en un determinado acto.

2. Organos Inferiores.

El artículo 15 de la Ley, establece que para el estudio y despacho de los asuntos del Poder Ejecutivo, habrá las siguientes dependencias:

- Secretaría General de Gobierno.
- Secretaría de Finanzas.
- Secretaría de Desarrollo.
- Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas.
- Secretaría de Bienestar Social.
- Oficialía Mayor.
- Procuraduría General de Justicia.
- Contraloría General".

El 18 de diciembre de 1987, el C. Gobernador Constitucional expidió el Decreto 657 de Reformas y Adiciones a la Ley Orgánica, — en su artículo 15 que venimos reseñando, para crear la Secretaría de Turismo, cuyas atribuciones se consignan, como veremos adelante, en un nuevo artículo 20.

Cabe subrayar, en virtud de lo dispuesto en el artículo 2o. de la — Ley que, aparte de las Dependencias Auxiliares del Ejecutivo listadas en el artículo 15, no se prevee ninguna otra dependencia que — tenga características de formar parte de la Administración Pública Estatal Centralizada, ni en la Constitución Política del Estado, ni en el presupuesto de egresos, ni en ninguna otra disposición jurídica vigente.

De igual modo es importante hacer notar que ni la Constitución — Política del Estado ni la Ley, contienen disposiciones que hagan — pensar que alguna de las dependencias antes enumeradas es, de — modo formal, jerárquicamente superior a las otras.

Lo anterior no obsta, de cualquier modo, para que de hecho la Secretaría General de Gobierno sí tenga una posición jerárquicamente superior a las demás dependencias, tal vez como una reminiscencia de la práctica seguida, por virtud de dos funciones que tiene atribuidas: 1) La función del refrendo definida en la fracción IV, artículo 83 de la Constitución para "Firmar los acuerdos dictados por el Gobernador del Estado, así como los contratos que celebre. Sin ese requisito no surtirán efectos legales"; y, 2) La expresa facultad que el mismo artículo, en su fracción I otorga al Secretario General de Gobierno para: "Coordinar las actividades de las diferentes dependencias del Gobierno del Estado y resolver, previo acuerdo con el Gobernador, los conflictos de competencia que pudieran surgir entre ellos".

A) Titulares:

La Constitución Local dispone que para ser Secretario General de

Gobierno, Secretario de Finanzas, Secretario de Desarrollo, Secretario de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, Secretario de Salud, Contralor y Oficial Mayor, se cumplan los requisitos establecidos en el artículo 82:

- " I. Ser ciudadano sudcaliforniano;
- II. Tener 25 años de edad como mínimo;
- III. Tener modo honesto de vivir; y
- IV. No haber sido condenado por delitos del fuero común, internacionales u oficiales",

en tanto que para ser Procurador de Justicia, el artículo 84 requiera en cambio una edad de 30 años mínima y además, el ser licenciado en Derecho y acreditar un ejercicio profesional de cinco años, - cuando menos.

Por último cabe subrayar que los titulares de las dependencias están obligados a realizar las funciones que a continuación se enlistan, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 12 y 14 de la Ley:

- I) Corresponderá a los Secretarios en sus respectivos ramos, vigilar la marcha de la administración pública para asegurar - el cumplimiento de las instrucciones y criterios generales del Gobierno dictadas por el Ejecutivo, así como las atribuciones que la misma Ley le fija a cada uno de ellos.
- II) Los titulares de las dependencias ejercerán sus funciones por acuerdo del Gobernador y dictarán las resoluciones que les - competen, pudiendo delegar en sus subalternos, cualesquiera de sus facultades para resolver asuntos, salvo aquellos que -

la Constitución del Estado, las leyes y reglamentos dispongan que deben ser ejercidos por el titular de la dependencia.

- III) Corresponde a los Secretarios, estudiar y formular los proyectos de Ley y Reglamentos que sean de la incumbencia de cada Secretaría o que les encomiende el Gobernador del Estado.

En el mismo sentido, el artículo 10 establece que:

"Las dependencias del Ejecutivo y las entidades de la Administración Pública Paraestatal... deberán conducir sus actividades en forma programada y con base en las políticas, prioridades y restricciones que establezca el Gobernador del Estado, para el logro de los objetivos y metas de los planes y programas de Gobierno".

B) Atribuciones de las Dependencias:

1. Secretaría General de Gobierno.

- a) El artículo 83, a) de la Constitución Local establece que todos los acuerdos dictados y contratos celebrados por el Ejecutivo deberán ser firmados por el Secretario General de Gobierno.

Esta función asignada al Secretario General de Gobierno constituye lo que en doctrina se ha denominado el refrendo.

El refrendo, en cuanto formalidad de dependencia administrativa,

tiene su origen en las antiguas monarquías asiáticas y lo que persiguió fue autenticar el sello del monarca y que la decisión no fuera una expresión arbitraria del poder personal.(15) Existe una corriente que expresa que posteriormente el refrendo surge en el derecho constitucional moderno como una institución por virtud de la cual los actos por escrito de un jefe de estado política o jurídicamente irresponsable, requieren ser refrendados, por uno (como en este caso) o varios ministros, haciendo recaer responsabilidad sobre ellos, para ser válidos. Es pues, considerar esta corriente, una institución netamente parlamentaria, que pasó al derecho positivo mexicano y ha continuado hasta la fecha, como un acto - que, aunque secundario que sigue a un principal, tiene la característica de ser elemento del cual depende que éste sea o no obedecido. (16)

Asimismo existe otra corriente, más moderna y pragmática, que establece que en nuestro sistema, la facultad de refrendo de los Secretarios de Estado (en este caso del Secretario General de Gobierno) está íntimamente ligada con la atribución del Jefe del Ejecutivo de nombrarlos y requerirlos libremente. De ahí que jurídicamente, explique esta teoría, el refrendo entre nosotros, cumple sólo una función formal de carácter certificativo, siendo, por lo tanto, una simple certificación, con lo que retomaría el papel que se le asignaba en las antiguas monarquías asiáticas.(17)

En lo personal creo que el refrendo tal y como se previene en el derecho público local, contiene elementos de ambas corrientes: es una institución que crea responsabilidad al Secretario General de Gobierno, en los actos del Gobernador que lleven su firma (artículo 83, a), de la Constitución Local) y, asimismo, sirve de certificación a los actos del propio Gobernador del Estado.

En la actualidad se puede concluir que el referendo del Secretario General de Gobierno en el sistema constitucional local tiene los alcances, limitaciones y formas de aplicarse que a continuación se expresan: (18)

- I) Se circunscribe a los actos realizados por el Gobernador del Estado, en uso de facultades propias y exclusivas, no comprendiendo los actos de los otros poderes, de ahí que el referendo y la responsabilidad que de él deriva exista en función exclusivamente de órdenes del Ejecutivo.
- II) En virtud de que de alguna forma el referendo es una institución extraña a nuestro sistema de gobierno, debe dársele una interpretación restrictiva, de ahí que la necesidad de intervención del Secretario General de Gobierno sólo será necesaria en los casos de facultades propias y exclusivas del Gobernador del Estado, más no en los que concurre con otro poder.
- III) Todos los actos que no sean acuerdos o contratos que dicte o celebre el Gobernador del Estado, no necesitan ser referendados.
- IV) El referendo no es necesario en los casos de cortesía entre poderes y de interrelaciones con las autoridades federales o de otros estados.
- V) Por lo que hace a la no obediencia del acto no referendado, el principio comprende a particulares y a miembros de la Administración Pública. Si un particular obedece

el acto no refrendado, el acto es válido pues tácitamente se consintió. Por lo que hace a los funcionarios y empleados que se dan cuenta que no existe el refrendo respecto de un reglamento quedan sujetos a su obediencia, solo en virtud de la aplicación del poder de mando que existe entre los empleados y sus superiores.

- VI) La legislación que dicta el Gobernador del Estado en uso de sus facultades extraordinarias no requiere del refrendo del Secretario General de Gobierno en virtud de no encontrarse disposición expresa en ese sentido en la Constitución.
- b) De acuerdo con el estilo de la Ley, en ésta se enumeran facultades adicionales a las consignadas constitucionalmente. Otras de las estipuladas para el Secretario General de Gobierno, en el artículo 83, a), son las de:
- "I. Suplir al Gobernador en sus faltas temporales no mayores de treinta días;
- III. Cumplir y hacer cumplir los Acuerdos, Ordenes, Circulares y demás disposiciones del Gobierno del Estado; y
- V. Representar al Gobernador del Estado cuando éste lo estime conveniente, ante las autoridades de la Federación, de las Entidades Federativas y de los Municipios del Estado".
- c) De conformidad con lo dispuesto en el artículo 21, Fracción XIV de la Ley, la Secretaría General de Gobierno debe reci-

bir todos los anteproyectos de leyes, reglamentos, decretos y acuerdos de las demás dependencias de la Administración Pública Estatal para remitirlas al Gobernador del Estado.

Esta función, tal y como ya quedó explicado, le otorga al Secretario General de Gobierno en la realidad, junto con la facultad del refrendo y su responsabilidad correlativa, una posición, hoy en día atenuada, jerárquicamente superior a la — de los demás titulares de las dependencias de la Administración Pública Estatal.

- d) Por último, el artículo 16 de la Ley señala que corresponde a la Secretaría General de Gobierno el despacho de los siguientes asuntos:
- I. Atender todo lo relacionado con la política interior del Estado.
 - II. Conducir las relaciones del Poder Ejecutivo con el Poder Legislativo y el Poder Judicial; con los Ayuntamientos y con quienes el Gobernador le indique.
 - III. Vigilar el cumplimiento de los preceptos constitucionales por parte de las autoridades estatales y municipales, especialmente en lo que se refiere a garantías individuales y — en el orden administrativo, la exacta observancia de las — Leyes, Decretos y Reglamentos en general que no están — reservados a otras dependencias.
 - IV. Intervenir en los asuntos que en materia electoral le competan al Ejecutivo.

- V. Ser el conducto para presentar a la Legislatura Local - las Iniciativas de Leyes y Decretos que el Ejecutivo estime convenientes.
- VI. Ordenar la publicación en el Boletín Oficial del Gobierno del Estado de Leyes, Decretos, Reglamentos, Acuerdos y demás disposiciones que deban regir en el Estado.
- VII. Tramitar lo relacionado con las propuestas de nombramientos, renunciaciones, remociones y destituciones de los - Magistrados del Tribunal Superior de Justicia.
- VIII. Proponer al Gobernador del Estado y ejecutar programas relativos a la seguridad y protección de los habitantes - del Estado, al orden público, a la prevención de los deli- tos y a la readaptación social de los infractores.
- IX. Ejecutar las normas privativas y restrictivas de la liber- tad; administrar los centros de readaptación social y tra- mitar por acuerdo del Gobernador las solicitudes de ex- tradición, amnistía, indultos, libertad y traslado de reos.
- X. Administrar las instituciones para menores infractores y aplicar las normas preventivas y tutelares correspondien- tes.
- XI. Organizar y vigilar el funcionamiento de las defensorías de Oficio.
- XII. Coordinar el desempeño de la función notarial y organi-

zar y vigilar el archivo general de notarías.

- XIII. Organizar, coordinar y vigilar las funciones del Registro Civil.
- XIV. Supervisar la edición y publicación del Boletín Oficial del Gobierno del Estado.
- XV. Determinar el calendario oficial cívico y social que girará anualmente en el Estado.
- XVI. Asesorar y apoyar a las dependencias de la Administración Pública Estatal, los Ayuntamientos, organismos - públicos descentralizados o de participación estatal -- cuando lo soliciten, para el desempeño de sus atribuciones en materia de su competencia.
- XVII. Vigilar y controlar todo lo relativo a la demarcación y conservación de los límites del Estado.
- XVIII. Llevar el registro de autógrafos de los servicios públicos estatales, Presidentes Municipales, Secretarios de Ayuntamientos, y demás servidores públicos cuando corresponda y legalizar sus firmas, así como las de quienes tengan encomendada la fé pública.
- XIX. Ejercer el derecho de expropiación por causa de utilidad pública, de conformidad a la legislación relativa en vigor.

- XX. Coadyuvar con las autoridades competentes en la atención y solución de los asuntos agrarios en el Estado, — conforme lo establecen las Leyes Federales y Locales.

- XXI. Proporcionar los elementos que requiera el funcionamiento de las Comisión Agraria Mixta, la Junta Local de Conciliación y Arbitraje, la Comisión Estatal Electoral, el Consejo Estatal de Población y el Centro de Estudios Municipales y la Coordinación Estatal de Seguridad Pública y Protección Civil en los términos de — las disposiciones legales que resulten aplicables.

- XXII. Establecer las bases y los requisitos conforme a los cuales deberá sujetarse el tránsito en las carreteras y caminos de jurisdicción estatal, en los términos de las Leyes y Reglamentos respectivos.

- XXIII. Acordar lo relacionado con los permisos y concesiones para la prestación de servicios de autotransporte en las carreteras estatales, caminos vecinales y demás vías de jurisdicción estatal.

- XXIV. Recopilar los elementos necesarios para la preparación del informe anual de Gobierno.

- XXV. Las demás que le señalen las disposiciones legales vigentes o el Gobernador del Estado de acuerdo a sus atribuciones.

2. Secretaría de Finanzas.

Dice el artículo 86 de la Constitución que "Son facultades y obligaciones del Secretario de Finanzas:

- I. Recaudar los ingresos del erario conforme a las leyes en vigor, ordenando las medidas necesarias para hacer los efectivos, así como revisar todas las resoluciones que dictan las oficinas fiscales del Estado, en el procedimiento administrativo de ejecución;

- II. Vigilar que sean garantizadas las prestaciones a favor del erario conforme a las disposiciones vigentes, fijar el monto y calificar las garantías que llenan las seguridades conducentes;

Comprobar, periódicamente su eficacia y adoptar, en caso contrario, las medidas necesarias para asegurar los intereses fiscales;

- III. Dictar las medidas necesarias para el estricto ejercicio del presupuesto de egresos y el control del gasto público;

- IV. Intervenir en la celebración de los Convenios de Coordinación que en materia hacendaria el Gobierno del Estado celebre con los gobiernos Federal y Municipal, así — como ejercer las atribuciones que señalen a favor de — las funciones estatales los Convenios de Coordinación - Fiscal, respecto a Ingresos Federales.
- V. Representar a la hacienda pública del Estado y ejercer las acciones y excepciones de que sea titular ante los tribunales y autoridades respectivos;
- VI. Los demás que le confieran las leyes".

El artículo 17 de la Ley dispone que corresponde a la Secretaría - de Finanzas el despacho de los siguientes asuntos:

- I. Formular y presentar al Ejecutivo, los Proyectos de Leyes de Ingresos y Presupuesto de Egresos y proponer — las Reformas a las Leyes y demás disposiciones tributarias y financieras del Estado.

- II. Recaudar los ingresos de carácter fiscal y aquellos — otros que le correspondan al erario de conformidad — con las Leyes en vigor.
- III. Ejercer el presupuesto en los términos de las Leyes respectivas.
- IV. Proponer al Gobernador del Estado las políticas y programas para lograr una recaudación efectiva, expedita y con el menor costo posible.
- V. Vigilar el exacto cumplimiento de las Leyes y disposiciones fiscales; determinar créditos fiscales e imponer las sanciones que correspondan en caso de infracciones a las disposiciones tributarias.
- VI. Formular y mantener actualizado el padrón de contribuyentes.
- VII. Revisar las declaraciones de contribuyentes y practicar inspecciones para verificar el estricto cumplimiento de sus obligaciones fiscales, así como las de los terceros — relacionados con aquellos.
- VIII. Practicar auditorías a los contribuyentes, tanto en impuestos estatales como federales convenidos.

- IX. Ejercer la facultad económico coactiva conforme a las Leyes respectivas.
- X. Celebrar convenios con los contribuyentes para cubrir en parcialidades créditos fiscales insolutos.
- XI. Proporcionar asesoría en materia de interpretación y aplicación de las Leyes tributarias que le sea solicitada por las demás dependencias, por los organismos y empresas del Estado, por los Ayuntamientos y por los particulares y realizar una labor permanente de difusión y orientación fiscal.
- XII. Recibir, revisar y reclamar en su caso, las participaciones de impuestos federales a favor del Gobierno del Estado y acudir en auxilio de los Municipios cuando éstos lo soliciten, para gestionar lo que a ellos les corresponda.
- XIII. Otorgar y vigilar que la aplicación de subsidios y exenciones se haga en los términos de las disposiciones legales correspondientes.
- XIV. Vigilar que se paguen correctamente las participaciones estatales y federales a los municipios del Estado.
- XV. Ejecutar los convenios de coordinación que en materia impositiva se celebren con la Federación, con los Municipios o con otros Estados de la República y vigilar su cumplimiento.

- XVI. Pagar oportunamente mediante los requisitos generales establecidos y sin necesidad de orden especial, los sueldos y demás emolumentos que devengan los servidores del Gobierno del Estado, así como los gastos generales conforme a las respectivas asignaciones del presupuesto de egresos.
- XVII. Proponer al Ejecutivo las modificaciones al presupuesto de egresos que deben solicitarse al Congreso del Estado.
- XVIII. Organizar y llevar la contabilidad de la Hacienda Pública Estatal.
- XIX. Solventar las observaciones que finque el Congreso del Estado a través de la Contaduría Mayor de Hacienda - en un plazo no mayor de treinta días.
- XX. Intervenir en las operaciones en que el Ejecutivo haga uso del crédito público y llevar el registro contable de la deuda pública del Estado, informando al Ejecutivo - cuando éste lo solicite, sobre el estado de las amortizaciones de capital y del pago de intereses; asimismo, adoptar las medidas administrativas sobre responsabilidades que afecten a la Hacienda Pública Estatal, Federal y Municipal cuando exista convenio al respecto.
- XXI. Custodiar los documentos que constituyen valores del Estado.

- XXII. Intervenir en las controversias de carácter fiscal cuando tenga interés la Hacienda Pública del Estado.
- XXIII. Proponer al Ejecutivo la cancelación de créditos incobrables, conforme a las Leyes Fiscales en vigor.
- XXIV. Las demás que le señalen las Leyes y Reglamentos.

3. Secretaría de Desarrollo.

El artículo 18 de la Ley señala que corresponde a la Secretaría de Desarrollo, el despacho de los siguientes asuntos:

- I. Proyectar la planeación del desarrollo del Estado y elaborar, con la participación de las dependencias y organismos de la administración pública estatal, así como de los grupos sociales interesados, los programas estatal, regional y sectoriales de desarrollo económico y social.
- II. Coordinar el comité de planeación para el desarrollo económico del Estado y con las autoridades federales y municipales, la elaboración, fomento y ejecución de los programas a desarrollarse en la entidad y participar en los mecanismos establecidos para tal efecto.
- III. Participar en la elaboración del proyecto del presupuesto de egresos conjuntamente con la Secretaría de Finanzas.

zas y la Contraloría General, estableciendo los montos de inversión propuestos por las dependencias ejecutoras del Gobierno del Estado, para la realización de la obra pública estatal.

- IV. Llevar a cabo en coordinación con la Secretaría de Finanzas y Contraloría General, las tramitaciones y registros que requiera el control y evaluación del ejercicio del gasto de inversión del presupuesto de egresos del Estado, de acuerdo con las Leyes correspondientes.
- V. Proporcionar a los Ayuntamientos de la Entidad, asesoría para la elaboración de programas y proyectos de inversión, cuando así lo soliciten.
- VI. Organizar, coordinar y operar el centro estatal de información, manteniendo vigente el cuaderno de datos básicos del Estado.
- VII. Vigilar que la ejecución de los programas de las dependencias federales y estatales se lleven a cabo de acuerdo a lo planeado y participar en la autorización de los actos y contratos que resulten de dicha ejecución, cuidando el cumplimiento de los mismos.
- VIII. Coordinar y organizar eventos sobre desarrollo económico, así como la celebración de exposiciones y ferias de carácter comercial, minero industrial, agrícola, ganadero, pesquero y turístico.

- IX. Elaborar y ejecutar programas de fomento a las actividades productivas en el Estado, con la participación de los productores y atendiendo a criterios de potencialidad en el uso de los recursos, creación de nuevas fuentes de empleo, incremento de la productividad y mejoramiento de los niveles de bienestar de la población.
- X. Regular y fomentar el desarrollo de las actividades productivas en el Estado, como son la agricultura, ganadería, pesca, la industria, el comercio, la minería y el turismo.
- XI. Promover la organización de productores, constitución de cooperativas, creación de parques industriales y centros comerciales.
- XII. Regular, vigilar y fomentar la prestación de servicios turísticos en el Estado y promover los recursos a nivel nacional y en el extranjero.
- XIII. Coordinarse con las autoridades y organismos competentes relacionados con el régimen de la zona libre en el Estado, con el objeto de orientar su mejor aprovechamiento.
- XIV. Coordinar con las dependencias competentes las acciones de planeación de las comunicaciones y el transporte en el Estado.
- XV. Planear y presupuestar los programas de desarrollo re

gional desconcentrados al Gobierno del Estado, estableciendo en coordinación con la Contraloría General, los mecanismos de control y evaluación del ejercicio presupuestal de los mismos.

XVI. Participar en la elaboración de los estudios y formular los proyectos de inversión, de acuerdo al Plan de Desarrollo y a los programas del Estado.

XVII. Las demás que le señalen las disposiciones legales vigentes o que le asigne el Gobernador del Estado, de acuerdo a sus atribuciones.

4. Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas.

El artículo 19 de la Ley dispone que toca a esta Secretaría el despacho de los siguientes asuntos:

- I. Formular y conducir las políticas generales de asentamientos humanos, obras públicas y social, vivienda y ecología. (sic).
- II. Coordinar la elaboración, revisión y ejecución del Plan Estatal de Desarrollo Urbano y los programas que de él emanen.
- III. Participar con los Ayuntamientos en la autorización y vigilancia del cumplimiento de las disposiciones en materia de fraccionamientos, conjuntos habitacionales y -

centros de población en general.

- IV. Formular y conducir los programas de vivienda y urbanismo del Estado y en su caso, coordinarse y participar con las dependencias federales para su aplicación.
- V. Apoyar a los Ayuntamientos del Estado cuando lo soliciten a planear, construir, rehabilitar, operar, conservar y mejorar los sistemas de agua potable, agua desalada, alcantarillado, tratamiento y reusos de aguas residuales.
- VI. Participar en coordinación con las dependencias y organismos federales y municipales en la formulación de proyectos y ejecución de obras que se realicen en la Entidad.
- VII. Dictar normas técnicas, autorizar las obras que realice el Estado por sí o en coordinación con la Federación, - Municipios o con los particulares, excepto las encomendadas expresamente por la Ley a otras dependencias.
- VIII. Formular los estudios y proyectos de las obras públicas estatales.
- IX. Convocar a la celebración de concursos para la ejecución de obras en la entidad, señalar las adjudicaciones y supervisar el cumplimiento de los contratos de obra celebrados por la administración pública estatal, bajo la rectoría y normatividad establecida por la Contraloría General del Estado.

- X. Construir y conservar en buen estado la red de carreteras, puentes, caminos, obras portuarias y conexas o accesorios de ellas que se estimen necesarias y que sean de competencia estatal.
- XI. Coordinar acciones con las dependencias competentes para el fomento del transporte de pasajeros de carga en el Estado.
- XII. Intervenir en la adquisición, enajenación, destino o afectación de los bienes muebles e inmuebles de propiedad estatal así como la reconstrucción y el mantenimiento en su caso.
- XIII. Coordinarse con las dependencias del ramo para conservar y fomentar el desarrollo de la flora y fauna marina y terrestre, así como intervenir en la formulación y ejecución de los planes y programas de reforestación en el Estado.
- XIV. Las demás que le señalen las disposiciones legales vigentes o que le asigne el Gobernador del Estado de acuerdo a sus atribuciones.

5. Secretaría de Bienestar Social.

El artículo 20 de la Ley, le otorga las siguientes atribuciones:

- I. Coordinar, apoyar, supervisar y evaluar las acciones -

que por disposición legal se le atribuyan al sistema para el Desarrollo Integral de la Familia, Patronato de Promotores Voluntarios, Consejo Sudcaliforniano de Recursos para la Atención de la Juventud, Patronato del Estudiante Sudcaliforniano, Instituto de Servicios de Salud, Dirección de Servicios Coordinados de Educación Pública en el Estado así como la de todos aquellos organismos que desarrollen actividades en beneficio del mejoramiento social de los habitantes de la entidad, los que estarán sectorizados dentro de esta Secretaría.

- II. Conjuntamente con los sectores público, privado y social, coordinar, fomentar y ejecutar acciones tendientes a mejorar el estado nutricional de la población, — realizando los estudios sobre la situación alimentaria de los habitantes del Estado y de los nutrientes que — puedan complementar su alimentación.
- III. En coordinación con los sectores público, privado y social, fomentar y organizar la asistencia pública y privada en el Estado de conformidad a la Ley de Asistencia Social y disposiciones legales en vigor.
- IV. Aplicar y vigilar el cumplimiento de las disposiciones que en materia educativa y de salud señala la Constitución General de la República, la Constitución Política del Estado y demás Leyes sobre la materia.
- V. Proponer, programar y coordinar las actividades y la -

administración pública relativa al fomento y servicio de la educación, la salud, la cultura, la recreación, el deporte, la conservación e incremento del patrimonio artístico e histórico de Baja California Sur.

- VI. Gestionar, celebrar y ejecutar, convenios de colaboración en materia educativa, salud, cultura y deporte — con el Gobierno y organismos federales, previo acuerdo del Gobernador.
- VII. Promover y coordinar la participación del Estado en — toda clase de competencias deportivas nacionales o regionales.
- VIII. Fomentar toda actividad deportiva en la entidad y en la enseñanza de la cultura física.
- IX. Coordinar y organizar los actos cívicos y sociales.
- X. Fomentar y acrecentar toda actividad cultural y custodiar el patrimonio histórico cultural del Estado.
- XI. Fomentar y apoyar la realización de Congresos, Asambleas, Reuniones, Eventos, Competencias y Concursos de carácter científico, técnico, cultural, educativo y artístico.
- XII. Dirigir, vigilar y conservar las bibliotecas, museos, hemerotecas y pinacotecas así como los centros sociales y culturales en la Entidad, y promover la creación de —

los mismos, así como coordinar las funciones del archivo histórico del Estado.

- XIII. Coordinar con las Universidades e Instituciones de Educación Superior, el servicio social de pasantes, la orientación vocacional y otros aspectos educativos que se acuerden, con respecto de las políticas educativas de las mismas.
- XIV. Coordinar el ejercicio y control de profesiones, colegios o asociaciones profesionales, títulos y certificados.
- XV. Coordinar el funcionamiento del Patronato del Estudiante Sudcaliforniano.
- XVI. Formular en coordinación con las dependencias competentes, los catálogos del Patrimonio Histórico Estatal, de sus monumentos y del acervo pictórico del Estado.
- XVII. Apoyar, vigilar y coordinar las funciones del cronista del Estado.
- XVIII. Vigilar la observancia y aplicación de la Ley Federal del Trabajo, sus reglamentos y disposiciones de ella derivadas en materia de jurisdicción local, sin perjuicio de las facultades que a la Junta Local de Conciliación y Arbitraje le competen.
- XIX. Coordinar con las autoridades federales de la materia,

las acciones de capacitación, empleo, productividad, - seguridad e higiene.

XX. Las demás que le señalen las disposiciones legales vi-
gentes o que le asigne el Gobernador del Estado de —
acuerdo a sus atribuciones.

6. Oficialía Mayor.

Según la Constitución Local, son facultades y obligaciones del —
Oficial Mayor:

"Artículo 83.

a).....

b) Del Oficial Mayor:

- I. Suplir al Secretario General de Gobierno cuando esté -
encargado del despacho de la Gubernatura, o en sus fa-
tas temporales;
- II. Cumplir y hacer cumplir los acuerdos, órdenes y circu-
lares del Gobernador del Estado en su correspondiente
esfera de competencia;
- III. Tramitar lo relacionado con los nombramientos, licen-
cias y permisos de funcionarios y empleados del Gobier-
no del Estado, en los términos de las disposiciones rela-
tivas.

IV. Derogada.

V. Las demás que le confieran las Leyes.

El artículo 21 de la Ley señala que toca a la Oficialía Mayor el desarrollo de los siguientes asuntos:

- I. Seleccionar, contratar, capacitar, ordenar y controlar al personal del Poder Ejecutivo, proponiendo los sueldos, salarios y demás remuneraciones que deben percibir los servidores públicos.
- II. Tramitar los nombramientos, remociones, renunciaciones y jubilaciones de los servidores públicos.
- III. Vigilar el cumplimiento de las disposiciones legales estatutarias que rijan las relaciones entre el Ejecutivo y sus trabajadores.
- IV. Elaborar y mantener actualizado el escalafón de los trabajadores del Poder Ejecutivo, así como programar los estímulos y recompensas para dicho personal.
- V. Programar y prestar los servicios generales a las dependencias del Ejecutivo para su funcionamiento.
- VI. Adquirir y proveer a las dependencias de la administración estatal, los bienes y servicios que requieran para el cumplimiento de sus funciones.

- VII. Administrar y controlar los almacenes generales del Estado.
- VIII. Elaborar, controlar y mantener actualizado el inventario de los bienes muebles e inmuebles propiedad del Gobierno del Estado.
- IX. Administrar y asegurar la conservación y mantenimiento de los bienes muebles e inmuebles del Gobierno del Estado.
- X. Celebrar los contratos de arrendamiento que tengan — por objeto proporcionar locales a las oficinas gubernamentales.
- XI. Intervenir en los términos de las Leyes en materia en la celebración de contratos de compraventa, arrendamiento, comodato, donación y demás que se relacionen con el patrimonio del Estado.
- XII. Llevar a cabo registro y control de las unidades administrativas que requieran las dependencias del Ejecutivo.
- XIII. Dirigir y organizar los talleres gráficos y la imprenta del Gobierno del Estado, desarrollando las labores editoriales correspondientes.
- XIV. Coordinar y supervisar la edición de publicaciones oficiales.

- XV. Organizar y administrar el archivo general del Estado.
- XVI. Organizar y controlar la recepción, despacho y archivo de la correspondencia oficial.
- XVII. Organizar, dirigir y controlar la intendencia del Poder Ejecutivo.
- XVIII. Expedir documentos certificados, siempre que esta función no corresponda a otra dependencia.
- XIX. Compilar y publicar la legislación vigente en el Estado en coordinación con la Secretaría General de Gobierno.
- XX. Administrar los servicios de radio y centro receptor de satélites meteorológicos.
- XXI. Prestar servicios de informática a todas las dependencias del Gobierno.
- XXII. Tramitar, de acuerdo a los convenios con el Gobierno Federal, la expedición de pasaportes.
- XXIII. Las demás que le señalen las disposiciones legales vigentes o que le asigne el Gobernador del Estado, de acuerdo a sus atribuciones.

7. Procuraduría General de Justicia.

- A) La función primordial de la Procuraduría General de --

Justicia en el Estado, es la de presidir al Ministerio Público del Estado, ejercitando las atribuciones conferidas al mismo por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por la particular del Estado y por la Ley Orgánica del Ministerio Público expedida el 28 de diciembre de 1976, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 85 de la Constitución Local y por el artículo 22 de la Ley. Estas atribuciones según lo establecido en la Constitución Local, en lo general, consisten en la persecución ante los Tribunales de todos los delitos del orden común, y por lo mismo, al Procurador le corresponderá solicitar las órdenes de aprehensión contra los reos; buscar y presentar las pruebas que acrediten la responsabilidad de éstos; hacer que los juicios se sigan con toda regularidad para que la administración de justicia sea pronta y expedita; y pedir la aplicación de las penas.

- B) El Procurador General de Justicia debe intervenir personalmente de conformidad con el artículo 81 de la Constitución Local, en todos los negocios en que el Estado fuese parte, así como en todo asunto judicial en que se encuentre afectado el interés público o el del propio Estado, excepto en lo relativo a la Hacienda Pública, excepción que no deja de ser llamativa.

4.1.4 Organos Auxiliares de la Administración Pública Central.

- A) Administración Pública Desconcentrada.

Dentro del término general de descentralización, es decir, del fenómeno que va del centro a la periferia y se aprecia en la actualidad en la organización de la Administración Pública, se encuentran los órganos desconcentrados, cuyas características principales son las siguientes: (19)

- I) Son órganos inferiores subordinados, en este caso, a una Secretaría o directamente al Gobernador del Estado.
- II) Puede contar o no con personalidad jurídica aún cuando en la práctica nunca tengan ésta.
- III) Puede contar o no con patrimonio propio.
- IV) Posee facultades limitadas.

La Ley no dispone, lamentablemente, específicamente qué tipo de organismos conforman la Administración Pública Estatal Desconcentrada. Sin embargo, en la práctica han existido, con fundamento en el artículo 2o. de la Ley, comités, patronatos (sobre todo éstos), juntas y comisiones que se encargan, en forma frecuente, de llevar a cabo un cierto evento, obra o administración de inmueble, propiedad del Gobierno del Estado. Localmente ha sido tradicional la utilización de este tipo de organismos por el Gobernador del Estado en turno, con lo que éste logra una doble finalidad: 1) LLeva a cabo la obra, evento o administración del inmueble en una forma — que no congestiona la administración central; y 2) Busca legitimación a su gobierno, ya que comúnmente estos organismos se integran con representantes de diversos sectores que constituyen factores de poder reales de la entidad, con lo que se asegura el buen ma-

nejo del fin del organismo, y, además, la legitimación política y - la concertación social de objetivos concretos con el Gobernador en turno.

En lo general, podemos afirmar que este tipo de organismos que el Gobernador puede crear mediante decreto, el cual regulará su funcionamiento, y que son coordinados por las dependencias del - Ejecutivo que este señale con fundamento en los artículos 10 y 11 de la Ley, reúnen comúnmente las características que corresponden a los organismos desconcentrados; aunque se hace la salvedad de que se tiene que atender a la creación particular de cada uno - de ellos, para proceder a su clasificación, pudiéndose actualmente en Derecho tan sólo catalogarlos como "órganos auxiliares del Ejecutivo", con base en lo dispuesto en el artículo 3o. de la Ley.

El artículo 13 por su parte, que es una novedad presentada por la Ley reciente, habla de la desconcentración de órganos que se dá dentro de la propia Administración Central, así:

"Para la eficaz atención y eficiente despacho de los asuntos de su competencia, las dependencias del Ejecutivo podrán - contar con órganos administrativos desconcentrados que les estarán jerárquicamente subordinados y tendrán facultades específicas para resolver sobre la materia adentro del ámbito territorial que se determine en cada caso".

Lamentablemente, el artículo no puede entenderse referido a órganos desconcentrados del Ejecutivo sino, como dijimos arriba y - según se ve claramente del texto, de las dependencias del Ejecutivo.

B) Administración Pública Descentralizada.

Los organismos descentralizados son una forma de organización — que adopta el Gobierno del Estado para desarrollar, en forma — principal, aún cuando la Ley no lo establezca expresamente, actividades que competen al Estado o que son de interés general en — un momento dado, a través de dichos organismos, los cuales están dotados de personalidad jurídica, patrimonio y régimen jurídico — propios. (20)

Como personas jurídicas colectivas de derecho público, se establece en la doctrina que los organismos descentralizados tienen por lo general, las siguientes características: (21)

- I) Será creado invariablemente por Decreto del Gobernador — del Estado. En el Decreto que les dé nacimiento, se preve~~g~~rá la forma de integración de sus organismos directivos así como de su funcionamiento.
- II) Tiene régimen jurídico propio.
- III) Tiene personalidad jurídica propia.
- IV) Tiene denominación propia.
- V) Tiene una estructura administrativa interna propia.
- VI) Cuentan con patrimonio propio.
- VII) Tienen un objeto y finalidad determinados.

Tal y como veremos en el capítulo correspondiente, la Ley que venimos examinando, nada dice al respecto.

C) Empresas de Participación Estatal.

Son aquellas en las que existe un vínculo de concurrencia en la formación o explotación de una empresa, generalmente sociedad mercantil, entre el Gobierno del Estado y algún otro órgano, sea estatal o particular, y que tienen que abarcar una finalidad mucho más amplia que la obtención de lucro, consistente en la atención de algún modo, del interés general o de las necesidades colectivas.(22) Aún cuando en la teoría administrativa se reconoce que existen dos tipos de este tipo de empresas, sujetas a distinta regulación: empresas de participación estatal mayoritaria y empresas de participación estatal minoritaria, (23) el Derecho Público Local nada prevee sobre esta clasificación, según veremos en detalle.

De lo anterior se desprende que dado el vacío legislativo existente que deriva en la no regulación de este tipo de empresas, al igual que el existente en relación con los organismos desconcentrados y con los organismos descentralizados, habrá que atender al Decreto que los cree para poder establecer su forma de organización y de funcionamiento.

Cabe entonces sólo hacer mención de que en virtud de su naturaleza de empresa de participación estatal, las empresas de este tipo que cree el Gobernador del Estado tendrán en lo general cualquiera de estos objetos: prestar o administrar un servicio público u otro tipo de servicios que se considere necesarios, adminis--trar bienes del Estado, producir bienes, realizar actividades en las

que se considera que los particulares no tienen capacidad de inversión o bien que no son productivas, fomentar nuevas ramas de actividad o producir bienes para sustituir importaciones y conservar fuentes de empresas quebradas o abandonadas por los particulares.(24)

Notas al Capítulo 4.

1. Miguel Acosta Romero, Teoría General del Derecho Administrativo (6a. Edición; México: Editorial Porrúa, 1984) p.68
2. *Ibid.*, p.67
3. Gabino Fraga, Derecho Administrativo (23a.Edición; México: Editorial Porrúa, 1984) p.165
4. Acosta Romero, *Op.Cit.* p. 183
5. Acosta Romero, *Op.Cit.* p. 209
6. Fraga, *Op. Cit.* p.165
7. Acosta Romero, *Op.Cit.* p.70
8. Acosta Romero, *Op.Cit.* p.71 y 72
9. Acosta Romero, *Op.Cit.* p.72
10. Acosta Romero, *Op.Cit.* 72
11. Acosta Romero, *Op.Cit.* p.73
12. Acosta Romero, *Op.Cit.* p.74
13. Acosta Romero, *Op.Cit.* p.74

14. Acosta Romero, Op. Cit. p.74
15. Jorge Carpizo, "Refrendo Ministerial", Diccionario Jurídico Mexicano, VIII, 1985, p.383
16. Elisur Arteaga Nava "El Refrendo". Revista de Investigaciones Jurídicas de la Escuela Libre de Derecho, No.6 primera parte, año 6, 1982, p.153
17. Carpizo, Op.Cit. p.384
18. Arteaga Nava, Op.Cit., p.156-158
19. Acosta Romero, Op.Cit. p.183
20. Acosta Romero, Op.Cit. p.202
21. Acosta Romero, Op.Cit. p.210
22. Acosta Romero, Op.Cit. p. 229
23. Acosta Romero, Op.Cit. p.238
24. Acosta Romero, Op.Cit. p.240

CAPITULO 5. ALGUNOS APORTES A LA LEGISLACION LOCAL SOBRE PARAESTATALIDAD.

Ya que hicimos en el capítulo anterior, la revisión de estructura y contenidos de la Ley, nos preocupa ofrecer ahora algunas consideraciones generales que pudieran ayudarnos a avanzar en el conocimiento teórico administrativo de los asuntos locales públicos gubernamentales. Por considerar de particular importancia para la entidad el desarrollo de una doctrina y de ordenamientos positivos sobre Administración Pública Paraestatal, queremos fundar nuestra crítica consignada en el subcapítulo 6.13 subsecuente, haciendo una revisión de estos puntos en la Legislación Federal que pudieran luego desarrollarse localmente.

5.1 La cuestión de la personalidad de la Entidad Paraestatal. Carácter, Facultades y Atribuciones. Referencia Jurisprudencial.

La cuestión de la personalidad jurídica de las entidades paraestatales es un asunto que tiene su primer origen en el problema de la personalidad jurídica del Estado que ha sido objeto de largos debates en la teoría del derecho público. Las principales corrientes doctrinales se pueden reducir a dos grupos: las que afirman la personalidad y las que la niegan.

Dentro de las corrientes que afirman la personalidad jurídica del Estado existen varias tendencias, aquellas que suponen una doble personalidad y otras que afirman que, siendo la personalidad única, ella se manifiesta en dos voluntades. Y finalmente hay quienes sostienen que sólo existe una personalidad privada del Estado como titular de un patrimonio y no para el ejercicio del poder público pues dicen, que en este aspecto el Estado no es titular de derechos sino un simple ejecutor de funciones.

La teoría de la doble personalidad del Estado supone la existencia de — una personalidad de derecho público y otra de derecho privado; la primera está referida a la titularidad del derecho subjetivo de la soberanía y, la segunda a la titularidad de derechos y obligaciones de carácter patrimonial. (1) Esta doctrina que ha sido admitida en la legislación y jurisprudencia mexicanas ha sido objetada porque implica una dualidad incompatible con el concepto unitario de Estado que sostiene la doctrina moderna. Al objetarse, se afirma que la doble personalidad sólo sería — admisible en el caso de que se encontraran duplicaciones en las finalidades y objetivos del Estado, es decir, que tuviera funciones, finalidades y objetivos dobles, unos de derecho público y otros de derecho privado.

La teoría de la personalidad única pero con doble voluntad sostiene que el Estado desarrolla una actividad que impone sus determinaciones dado que éstas emanan de una doble voluntad con características especiales — de superioridad respecto de los individuos, ésto es, se trata de una voluntad soberana. Voluntad soberana que en determinadas ocasiones no procede por la vía del mando, sino que el Estado puede en ciertos momentos someterse, y de hecho se somete, al principio que domina las relaciones entre particulares que es el principio de la autonomía de la voluntad. El principio de la autonomía de la voluntad consiste en que ninguna persona puede por el sólo acto de su voluntad producir efectos respecto a — otra ni ésta última, no concurre manifestando su propia voluntad. Esta teoría de la doble voluntad ha sido impugnada fundamentalmente argumentando que constituye una falta de lógica pensar que una voluntad — pueda tener características diferentes en distintos momentos y que entonces en algunos casos pueda ser superior y en otros igual a la voluntad de los individuos.

Frente a este conjunto de teorías ha surgido la doctrina de derecho públi

co llamada "realista", que sostiene que no es necesario el concepto de personalidad para reconocer las actividades patrimoniales del Estado. De este modo se sustenta que los derechos y el patrimonio pueden individualizarse fuera de la idea de un titular, que los derechos son objetivos por su origen y naturaleza ya que emanan de las relaciones sociales que imponen ciertas normas de conducta y por tanto el valor y la eficacia de los derechos depende de la regla social y no de la voluntad de la persona. Así, el patrimonio es perfectamente concebible de forma puramente objetiva como un conjunto de bienes afectados por un fin determinado, cuando ese fin es la satisfacción de necesidades individuales el patrimonio será privado, en cambio, cuando el fin es la satisfacción de necesidades colectivas el patrimonio será público.

En general, los teóricos mexicanos del derecho administrativo afirman la existencia de la personalidad jurídica. En este trabajo compartiremos la opinión de Fraga respecto de este problema pues consideramos que la legislación y la jurisprudencia mexicanas se inclinan en este sentido y que la negación de la personalidad jurídica no constituye un problema concreto en el sistema jurídico mexicano. Así la constitución mexicana considera la soberanía como un poder de voluntad superior cuyo titular es la Nación; el Código Civil afirma en el artículo 25 que son personas morales "la Nación, los Estados y los Municipios". El articulado constitucional en cuanto reconoce y dirige la actividad del Estado en las distintas esferas sociales implica el reconocimiento de la existencia de la personalidad jurídica. Esta opinión está de acuerdo con la tesis jurisprudencial de la Suprema Corte de Justicia (2) en el sentido que el Estado puede manifestarse bajo dos fases distintas; como entidad soberana encargada de velar por el bien común por medio de dictados de observancia general y obligatoria y, como entidad jurídica de derecho civil capaz de adquirir derechos y contraer obligaciones semejantes a la de las perso

nas civiles.

Fraga no admite la doble personalidad del Estado pues considera que tal conceptualización no es necesaria, ya que, con una personalidad unitaria el Estado puede desarrollar diversas actividades entre las cuales se puede hacer una diferenciación. Tal diferenciación no se hace en tanto las actividades provengan de personas distintas sino en razón de que algunas actividades están sujetas a un régimen de derecho público y, otras al derecho privado especial o al derecho común.

Las distintas aplicaciones de estos regímenes así como las distintas maneras en que se expresa la voluntad del Estado tienen su fuente en la fórmula constitucional en que se origina el Estado mexicano. Así en la medida en que la Constitución postula ciertas garantías individuales y sociales, se genera un régimen de autolimitación de la voluntad del Estado, — donde éste está obligado frente a los particulares a prescindir de su poder de mando para someterse a normas de derecho civil especial o común.

Admitida la personalidad jurídica del Estado es necesario referirnos al problema de la personalidad jurídica en el sector paraestatal donde podemos encontrar dos formas distintas en que se expresa la personalidad jurídica.

En la empresa descentralizada la personalidad jurídica en general es otorgada en el acto jurídico creador, de ahí surge el organismo descentralizado con personalidad jurídica propia. Estos organismos son creados estrictamente por vía de acuerdo político-administrativo y por normas de derecho público, a diferencia de las personas morales en el derecho civil y mercantil con anterioridad al acto de creación, no existen elementos per

sonales y materiales. En los organismos públicos descentralizados la creación se decide por vía de la autoridad definiéndose un régimen jurídico que regule su personalidad, su patrimonio, su denominación, su objeto y su actividad. Este régimen está expresado o bien en una ley que emane del Congreso o en un decreto del Ejecutivo. La actividad de los organismos públicos descentralizados se regula por normas de derecho público pero en algunos casos está sujeto a normas de derecho privado.

En el caso de las empresas públicas, tal como son definidas en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la personalidad jurídica — tiene su origen en el derecho privado, específicamente en la Ley General de Sociedades Mercantiles.

Subsiste el problema doctrinario de si las empresas por sí tienen personalidad propia o delegada dado que la voluntad con que actúa está sujeta a la voluntad del Estado. Por otro lado, en el caso de los organismos descentralizados creados por decreto del Ejecutivo subsiste el problema de si el Ejecutivo tiene capacidad para dotar de personalidad a otro organismo, siendo que el artículo 25 del Código Civil Federal no enuncia a estos organismos al enumerar los distintos casos en que se reconoce personalidad jurídica.

Respecto a todos estos casos es necesario señalar que el régimen jurídico en que está encuadrada la actividad paraestatal ha dado lugar a ambigüedades y confusiones. En este trabajo se comparte la opinión de Mantilla Molina en el sentido de la necesidad de que se formule un cuerpo jurídico adecuado, coherente y consistente a la realidad de la empresa pública en México. (3)

5.2 La Organización Administrativa Central y la Administración Pública Paraestatal.

La Administración Pública constituye una unidad que puede adquirir diferentes formas en que se ordena y constituye, las formas son las siguientes: la centralización, la desconcentración y la descentralización administrativa, agregándose a esta última el conjunto de entidades que constituyen el sector paraestatal.

La centralización administrativa existe cuando los órganos se encuentran colocados en diversos niveles, pero todos situados en una relación de dependencia en cada nivel hasta llegar a la cúspide en donde se encuentra el jefe supremo de la administración pública.

La desconcentración se da cuando las autoridades superiores delegan en favor de órganos que les están subordinados ciertas facultades de decisión.

Al sector paraestatal nos referiremos más tarde y por separado.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal divide en dos grupos los órganos de la administración, los que componen la administración pública centralizada y aquellos que conforman la administración pública paraestatal. En la administración pública centralizada encontramos la Presidencia de la República, las Secretarías de Estado y la Procuraduría General de la República. El segundo grupo está compuesto por los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales y organizaciones auxiliares de crédito, de seguros, de fianzas y los fideicomisos.

La Administración Pública Central se caracteriza por la relación de jerarquía que liga a los órganos inferiores con los superiores. La relación de jerarquía implica los poderes de decisión y de mando que conserva la autoridad superior. El poder de decisión consiste en la facultad de resolver, de realizar actos jurídicos creadores de situaciones de derecho y de imponer sus determinaciones. En la organización centralizada existe un número reducido de órganos con competencia para imponer ese tipo de resoluciones y determinaciones, el resto de los órganos simplemente realizan los actos materiales necesarios para auxiliar a aquellas autoridades poniendo los asuntos que son de su competencia en estado de resolución. De este modo, aunque sean muy pocas las autoridades que tienen facultad de resolución, ellas pueden realizar todas las actividades relativas a la administración gracias a la colaboración de los órganos de preparación.

El poder de mando consiste en la facultad de las autoridades superiores de dar órdenes e instrucciones a los órganos inferiores, indicándoles los lineamientos que deben seguir para el ejercicio de las funciones que les están atribuidas.

En la administración centralizada existe una concentración de la fuerza pública, ya que los órganos competentes son reducidos en su número.

Para Fraga los poderes implicados en la relación de jerarquía son:

- Poder de Nombramiento.
- Poder de Mando.
- Poder de Vigilancia.

- Poder Disciplinario.
- Poder de Revisión.
- Poder para la Resolución de Conflictos de Competencia.(4)

Existen además facultades derivadas de la relación de jerarquía que consisten en el poder de otorgar aprobación a los actos de los inferiores y, en este sentido, suspenderlos, anularlos o reformarlos. Estas facultades derivan del ejercicio de un cierto nivel de competencia propia de las autoridades superiores, sin que ninguna de estas facultades las autorice para sustituirse en la competencia las autoridades inferiores. Así, la autoridad inferior y la superior lo revisan, por ello es que en las facultades jerárquicas con respecto a los actos administrativos deben entenderse — como facultades que se ejercitan respecto de los actos realizados por el inferior.

Respecto a la administración paraestatal la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal establece su existencia como entidades que auxilian al Poder Ejecutivo de la Unión en el ejercicio de sus funciones — constitucionales.

Para Fraga la expresión administración pública paraestatal carece de — contenido jurídico pues en ella se congregan entidades de naturaleza — muy diversa como lo son los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal y los fideicomisos. Por ello incluye que la expresión paraestatal no corresponde al contenido de la sección en que se emplea y que sólo debe tomarse como una expresión cómoda aunque arbitraria y a veces inexacta para denominar a organismos que aún formando parte de la administración estatal no son considerados como los tradicionales elementos de la administración centralizada. (5)

Para otros autores (6) el concepto de sector paraestatal como está expresado en el artículo 9o. de la Constitución se inserta en una definición moderna y comprensiva de la Administración Pública Federal donde el conjunto de entidades que constituyen el sector paraestatal mantienen con la Administración Pública Federal una relación distinta de la jerárquica sin que dejen de existir para cada una de las entidades mecanismos de subordinación indispensables para mantener la unidad de la administración pública.

En este sentido, se ha generado un estatuto de paraestatalidad en que convergen normas constitucionales, administrativas, mercantiles y civiles.

Notas al Capítulo 5.

1. Gabino Fraga, Op.Cit, p.120.
2. Suprema Corte de Justicia 1917-1965. Segunda Sala, tesis 1987.
3. Roberto Mantilla Molina. Sociedad de Estado. Estudios de Derecho Público Contemporáneo. F.C.E., 1972.
4. Fraga, Op. Cit, p. 167.
5. Fraga, Op.Cit, p. 201-202.
6. Véase, Carrillo Castro y García Ramírez, Op. Cit, p. 14-15. V. Los Trabajos de Acosta Romero y Serra Rojas.

CAPITULO 6. CONCLUSIONES.

En el capítulo cuarto hicimos una revisión más o menos sistemática del cuerpo de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Baja California Sur. Para el propósito de esta tesis, nos bastó con organizar los contenidos, dividirlos y revisarlos a la luz de los principios generales de la teoría jurídica administrativa pública.

Deliberadamente entonces, omitimos hacer comentarios críticos en algunos puntos, porque éstos podían resultar en ocasiones muy extensos, o ser tan repetidos que llegarían a desestructurar la revisión continua de la Ley, dificultando el primer acercamiento de todo lector o estudioso a su contenido. Es el propósito de este último capítulo, justamente, hacer algunas consideraciones divergentes sobre la revisión del Legislador e intentar formular algunas propuestas, a manera de conclusión.

6.1 Denominación.

La primera consideración surge justamente a propósito del nombre de la Ley. El texto que hemos revisado, abrogó al de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Baja California Sur divulgada en el periódico oficial del 31 de diciembre de 1976. Sobresale el hecho de que el anterior ordenamiento tenía por objeto el de regular al Poder Ejecutivo, en tanto que la vigente organiza a la Administración Pública.

Esta diferencia no es menor. En realidad el Legislador se equivoca en su nueva propuesta, si atendemos a las bases constitucionales locales --

que nunca permiten hablar de la existencia de una administración pública sino, en cambio y justamente, de un Ejecutivo, órgano único de poder y fuente en su caso de la actividad administrativa organizada para que éste cumpla con sus funciones, atribuciones y obligaciones. La nueva Ley dice entonces regular a una entidad inexistente, siguiendo el error tan generalizado en las legislaciones locales mexicanas.

6.2 Motivación.

La falla señalada en el subcapítulo anterior, como otras que comentaremos adelante, podían quizá ser entendidas si contáramos con una exposición de los motivos que llevaron a quien originó la iniciativa a promover determinado ordenamiento, así como de un dictamen donde el Legislador y sus órganos den a conocer a su vez los argumentos y contraargumentos que le llevan a aprobar y en su caso, a modificarlo. Esta carencia es, desgraciadamente, práctica general en el quehacer legislativo local que tendría que sustituirse progresivamente por una práctica más cuidadosa de las motivaciones legales, principio valioso de nuestro Estado de Derecho y elemento que enriquecería las prácticas democráticas locales que son tan urgentes en el momento que vive nuestro país.

6.3 Refrendo.

Aunque ya tocamos este aspecto en el punto correspondiente, quisiera resaltar que la nueva Ley consigna el artículo 7o., donde se dice que "todos los Reglamentos, Decretos, Acuerdos y demás disposiciones que expida el Gobernador del Estado deberán ser firmadas por el Secretario General de Gobierno y por el Secretario del Ramo a que el asunto corresponda, y sin este requisito no surtirán efecto legal alguno", en tanto la Constitución dispone en su artículo 81 que "toda Ley o Decreto

será refrendada por el Secretario General de Gobierno y por el Funcionario del Ramo relativo". En este punto, como en muchos, la Ley ha buscado ser más precisa, lo que sería muy conveniente, aunque quizá ha ido demasiado lejos, lo que es riesgoso. La ortodoxia aconsejaría ser muy precisos en la correspondencia del texto legal con el texto del ordenamiento supremo.

6.4 Reformas Constitucionales.

Derivado del punto anterior, pasamos a decir que son imprecindibles y urgentes numerosas adecuaciones en la Constitución para evitar dudas y hasta impugnaciones de constitucionalidad a la Ley. La verdad es que la nueva Ley se permite demasiadas discrepancias frente al texto constitucional, siendo que debieron ser primero las reformas a la Constitución para hacer viable una nueva Ley. Esto es particularmente cierto por lo que hace a la Sección III de la Constitución, "De las Dependencias del Ejecutivo", en su artículo 80.

6.5 Facultades de los Organos de la Administración Central.

Lo mismo ocurre a la inversa: lo que está dicho en la Constitución, debería repetirse en el texto de la Ley. El nuevo texto no hace, como la Ley anterior, repaso de las facultades de cada órgano consignadas constitucionalmente, lo que era una fórmula sana. Ahora se ha preferido desglosar aquellas facultades y agregar otras, lo que contradice a la fórmula constitucional clásica que se condensa en la frase: "tendrá las siguientes facultades.... y las demás que señalen las leyes respectivas".

6.6 Economía Legislativa.

El nuevo texto tiene la virtud y ventaja frente a la anterior de ser más

preciso, habiendo omitido la regulación detallada de las Dependencias - Auxiliares del Ejecutivo y de las Direcciones que forman parte de cada Secretaría. En efecto, este es un asunto que compete más bien a los Reglamentos o a los Manuales de Organización y no a una Ley. Hubiera sido deseable sin embargo que se previniera al menos la forma en la que se organiza legalmente la subordinación de estos órganos.

En el mismo sentido cabría aún intentar una depuración del listado de facultades que aún se otorgan a la Secretaría, porque éstas son a veces excesivas o parecen mal repartidas. Este aspecto nos remite a la necesaria comunicación que ha de darse entre la disciplina jurídica y la administración pública.

6.7 Atribuciones comunes a todas las Dependencias.

Vinculado al punto anterior y como materia técnica legislativa, podríamos ejemplificar diciendo que la nueva Ley no utiliza el contenido del antiguo artículo 31 que consigna atribuciones que son comunes a todas las dependencias y que por tanto es indispensable consignar, aunque no repetir en cada caso. Así, tenemos el ejemplo del contenido anterior:

"Artículo 31. Además de las atribuciones que establece la presente Ley para los Titulares de las Dependencias del Ejecutivo, también tendrán las de:

- I. Formular los anteproyectos de leyes, reglamentos, decretos, acuerdos y manuales administrativos cuyas materias correspondan a sus atribuciones y remitirlos al Ejecutivo, para los efectos procedentes.

- II. Constatar periódicamente que el inventario de los bienes que se encuentran bajo su responsabilidad corresponda a los registros, notificando los resultados a la Oficialía Mayor para los efectos conducentes.
- III. Proporcionar al Gobernador y a las demás dependencias cuando aquél así lo determine, todos los antecedentes e informes que les requieran sobre los negocios que tengan encomendados y emitir, respecto de los mismos, su opinión basándose en la Ley, en resolución anterior o en consideraciones de órdenes o conveniencia administrativa.
- IV. Participar en los mecanismos de coordinación Federación-Estado y Estado-Municipios, que le indique el Gobernador.
- V. Coordinarse con las demás dependencias de la Administración Pública, para el buen desempeño de sus funciones.
- VI. Proponer al Oficial Mayor los nombramientos de sus empleados e informarle sobre la conducta de éstos en el desempeño de sus labores.
- VII. Informar y controlar el uso adecuado de las instalaciones, bienes y servicios que se encuentren bajo su responsabilidad.
- VIII. Vigilar y controlar el uso adecuado de las instalaciones, bienes y servicios que se encuentren bajo su responsabilidad.

- IX. Impulsar todas las actividades de su ramo, tendientes al progreso y bienestar del pueblo de Baja California Sur".

6.8 Poder Judicial.

La revisión de contenidos llevó igualmente a excluir del nuevo texto la referencia que la Ley anterior hacía al Poder Judicial. De este modo decía el artículo 9o. que "En caso de denunciarse ante el Gobernador, irregularidades dentro del Poder Judicial, el Ejecutivo se concretará a poner en conocimiento del Tribunal Superior de Justicia, las quejas o deficiencias que notare para que el propio Tribunal dicte las medidas que juzgue necesarias.

Lo anterior será sin perjuicio del cumplimiento de las obligaciones o del ejercicio de las facultades que expresamente establecen la Constitución General de la República y la del Estado".

Creemos que ha hecho bien el Legislador al hacer esta omisión, porque el asunto es más bien materia constitucional, tratándose de un punto referido a la división de poderes y no, a un punto de relaciones entre el Ejecutivo y sus Organos Administrativos. De cualquier forma hubiera caído bien repetir el contenido del antiguo artículo 7o. que señalaba que "El Poder Ejecutivo en las relaciones fijadas constitucionalmente con los Poderes Legislativo y Judicial mantendrá buen entendimiento en el trato recíproco sobre las bases de cordialidad y cooperación a fin de conservar la unidad de pensamiento y acción del gobierno para beneficio de los habitantes del Estado", lo que suena a un pronunciamiento estrictamente republicano.

6.9 Fiscalidad.

Este aspecto central de la Administración Pública, ha avanzado sin duda a partir de las nuevas disposiciones de la Constitución General de la República sobre Derecho Disciplinario y Responsabilidad de los Servidores Públicos. La nueva ley consigna la creación de la Contraloría General - en el artículo 23 que señala que son sus atribuciones las de:

- I. Planear, organizar, establecer y coordinar al sistema de control y evaluación gubernamental emitiendo normas para prevenir el desvío del gasto público y su congruencia con el presupuesto de egresos.
- II. Evaluar y fiscalizar los programas de inversión pública transferidos por la Federación bajo el marco del convenio único de desarrollo y, ser el enlace entre el Gobierno del Estado y el Ejecutivo Federal, para satisfacer los requerimientos que en materia de control y evaluación solicite éste último a través de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación.
- III. Expedir las normas que regulen el funcionamiento de los instrumentos y procedimientos de control de la administración pública estatal, la Contraloría, discrecionalmente, podrá requerir de las dependencias y entidades competentes, la instrumentación de normas complementarias para el ejercicio de facultades que aseguren su control.
- IV. Vigilar el cumplimiento de las normas de control y fiscalización.

lización de las dependencias y entidades del Ejecutivo - Estatal.

- V. - Establecer las bases generales para la realización de auditorías en las dependencias y entidades del Ejecutivo - Estatal.
- VI. Comprobar el cumplimiento, por parte de las dependencias y entidades de la administración pública estatal de las obligaciones en materia de planeación, presupuestación, ingresos, financiamiento, inversión, deuda, patrimonio, fondos y valores propiedad o al cuidado del Gobierno del Estado.
- VII. Realizar auditorías y evaluaciones a las dependencias y entidades del Ejecutivo del Estado, con el objeto de promover la eficiencia en sus operaciones y verificar el cumplimiento de los objetivos contenidos en sus programas.
- VIII. Inspeccionar y vigilar que las dependencias y entidades del Ejecutivo Estatal, cumplan con las normas y disposiciones en materia de: Sistemas de Registro y Contabilidad; Contratación de Pago de Personal; Contratación de Servicios; Obra Pública; Adquisiciones; Arrendamientos; Conservación, uso, destino, afectación, enajenación y baja de bienes muebles e inmuebles, almacenes y demás activos y recursos materiales de la administración pública estatal.

- IX. Vigilar e intervenir como órgano rector para que se cumplan los procedimientos y normatividad referente a concursos para la asignación de contratos de obra pública, así como lo relacionado con la adquisición de bienes muebles e inmuebles.
- X. Coordinarse con la Contaduría Mayor de Hacienda del Congreso del Estado para el establecimiento de los procedimientos necesarios que permitan a ambos órganos el cumplimiento de sus respectivas responsabilidades.
- XI. Informar periódicamente al titular del Ejecutivo Estatal sobre el resultado de las auditorías y evaluaciones de las dependencias y entidades de la administración pública estatal.
- XII. Atender las quejas que presenten los particulares con motivo de acuerdos, convenios o contratos, que celebren con las dependencias y entidades del Ejecutivo Estatal, de acuerdo con las normas que se emitan.
- XIII. Conocer e investigar los actos, omisiones o conductas de los servidores públicos para constituir responsabilidades administrativas, aplicar las sanciones que correspondan - en los términos que las Leyes señalen, y en su caso, hacer las denuncias correspondientes ante las autoridades competentes prestándoles para el efecto la colaboración que les fuera conferida.
- XIV. Vigilar el cumplimiento de las normas internas de la Contraloría, constituir las responsabilidades administrativas

de su personal, aplicándoles las sanciones que correspondan y hacer, al efecto, las denuncias a que hubiere lugar.

- XV. Designar a los auditores externos de las dependencias y entidades del Ejecutivo Estatal, así como normar y controlar su actividad.
- XVI. Proponer la designación de comisarios o sus equivalentes en los órganos de vigilancia en los consejos o juntas de Gobierno y administración de las entidades de la administración pública paraestatal.
- XVII. Opinar sobre el nombramiento de los titulares de las áreas de control de las dependencias y entidades, tanto en este caso, como en las dos fracciones anteriores, las personas propuestas o designadas deberán reunir los requisitos que establezca la Contraloría.
- XVIII. Proporcionar a los Ayuntamientos de la Entidad, la asesoría para la elaboración del sistema municipal de control evaluación y fiscalización, cuando así lo soliciten.
- XIX. Participar en forma permanente en el comité de planeación para el desarrollo del Estado, en las áreas de control, fiscalización y evaluación.
- XX. Vigilar el cumplimiento de los actos y contratos de los que resulten derechos y obligaciones del Gobierno del Estado.

- XXI. Apoyar a la Secretaría de Finanzas, en el diseño y establecimiento del sistema de contabilidad gubernamental.
- XXII. Opinar en coordinación con la Secretaría de Finanzas - sobre los catálogos de cuentas del gasto público.
- XXIII. Participar con su opinión y en coordinación con las Secretarías de Finanzas y Desarrollo en la formulación - del presupuesto anual de egresos del Estado.
- XXIV. Vigilar la ejecución, avance físico, liquidación y entrega de la deuda pública que realice el Gobierno del Estado a través de sus dependencias y organismos.
- XXV. Intervenir en las bajas de inventarios en coordinación con Oficialía Mayor.
- XXVI. Constituir responsabilidades preventivas y denunciar - ante la Procuraduría General de Justicia del Estado, - los casos de probable delito.
- XXVII. Establecer las políticas para proteger los activos y valores del Gobierno del Estado.
- XXVIII. Vigilar que todo el personal que maneje fondos y valores, otorgue garantías de su manejo.
- XXIX. Analizar mensualmente las variaciones entre las partidas presupuestales y las ejercidas.

- XXX. Coordinarse con las dependencias estatales prestadoras de servicios públicos, para la revisión de sus tarifas.
- XXXI. Las demás que le encomienden expresamente las Leyes, Reglamentos y Acuerdos y las que le asigne el Gobernador del Estado, en ejercicio de sus atribuciones.

Como se vé la Ley es prolija en este punto. Sin embargo, y dado la falta de exposición de motivos de que antes hablamos, no se explica la falta del revisor fiscal que la antigua Ley consignaba en su artículo 19 diciendo que: "Corresponde al Revisor Fiscal del Estado, cuyo nombramiento será ratificado por el Congreso del Estado, el tramitar y resolver en definitiva en materia administrativa fiscal el recurso de revisión establecido en el Código de la materia y cualesquiera otros recursos administrativos que le encomienden otras Leyes o Reglamentos, para cuyo desempeño gozará de plena autonomía y tendrá los colaboradores y elementos materiales que señale el presupuesto de egresos.

El Revisor Fiscal será inamovible en el período de Gobierno respectivo".

Entre las virtudes de esta figura destaca el de su carácter de inamovible que a todas luces conviene en esta materia. Además el Revisor intervenía en el recurso correspondiente en materia fiscal, asunto del que nada nos dice el nuevo y extenso texto de la Ley.

6.10 Junta Local de Conciliación y Arbitraje.

El Gobernador del Estado debe satisfacer en el orden administrativo los

requerimientos de la Junta Local de Conciliación y Arbitraje del Estado y los de las demás que se puedan establecer en el mismo, con base en lo dispuesto por el artículo 622 de la Ley Federal del Trabajo.

Esta satisfacción en el orden administrativo de los requerimientos de la Junta Local de Conciliación y Arbitraje, y de las que se integren en el Estado, no representa ni puede representar ningún menoscabo a la plena autonomía jurisdiccional que les corresponde en su carácter de Tribunales Administrativos para la realización de la justicia laboral en los términos que les atribuye el artículo 123 de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley Federal del Trabajo, y demás disposiciones conexas.

A pesar de que las Juntas Locales de Conciliación y Arbitraje no son órganos administrativos en sentido estricto, sino que en virtud de la función que realizan, su naturaleza es la de un órgano jurisdiccional, sí es posible catalogar a las Juntas como órganos dentro de la estructura administrativa del Gobierno del Estado con dependencia directa del Gobernador del Estado, con fundamento en el artículo 2o. Fracción XVIII de la Ley.

En la práctica, para el funcionamiento de la Junta Local de Conciliación y Arbitraje en el Estado, el Gobernador del Estado provee de recursos, tanto humanos como materiales, a fin de que ésta pueda administrar en forma correcta y expedita la justicia laboral. En cuanto a la integración del personal de la Junta, el nombramiento del Presidente lo hace el Gobernador del Estado, y el del demás personal lo hace tradicionalmente el propio Gobernador, a través de la Secretaría General de Gobierno, a propuesta del Presidente de la Junta. Este personal recibe su salario del Gobierno del Estado, quien lo paga a través de la Secretaría de Finanzas.

zas en virtud de que la Junta no maneja presupuesto propio. De igual modo, y como consecuencia de lo anterior, es el Gobernador del Estado el que provee a las juntas de todos y cada uno de los bienes que necesitan para desempeñar su función jurisdiccional, lo que implica proporcionarles local, escritorios, teléfonos, papelería, sillas, etc.... Pese a todo lo anterior, la nueva Ley no ha considerado desgraciadamente incluir la Reglamentación de la Junta, tal y como lo hacía el artículo 18 de la Ley anterior, que señalaba que:

"La Junta Local de Conciliación y Arbitraje es un Tribunal con plena autonomía jurisdiccional, que imparte la justicia laboral en los términos de la competencia que le atribuye el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley Federal del Trabajo y de más disposiciones aplicables. Las Juntas Especiales que la integran gozan, asimismo, de la autonomía para dictar sus resoluciones, sin perjuicio de las atribuciones que corresponden por Ley, al Pleno y al Presidente de la Junta Local de Conciliación y Arbitraje. En lo administrativo, la Junta dependerá directamente de la Secretaría General de Gobierno, la que atenderá las cuestiones relativas a los recursos materiales y humanos que requiera.

El nombramiento y remoción del Presidente de la Junta y de los presidentes de las Juntas Especiales, corresponde libremente al Gobernador del Estado, en los términos de la legislación vigente".

Lo que parece más extraño es que la nueva Ley dispone en sus artículos 16 Fracción XXI y artículo 20 Fracción XVIII, diversas atribuciones de las Secretarías General de Gobierno y de Bienestar Social en materia de trabajo y en materia de la organización administrativa de la Junta, elementos que han venido a oscurecer nuestro conocimiento en este órgano,

que debiendo atribuirse al Ejecutivo, ahora aparecen sólamente referidas a órganos subordinados. Como se vé, la materia administrativa no puede olvidar sus vinculos con otras ramas de nuestro derecho, como es el caso, particularmente de la materia laboral.

6.11 Secretaría de Turismo.

Queremos tratar este punto por aparte, simplemente para destacar la importancia que ha querido dar el Ejecutivo a la importante actividad turística de la entidad, al crear una nueva Secretaría especializada en esta materia. Como dijimos ya en su ocasión, fue decretada la Reforma y Adición a la Ley Orgánica disponiendo un nuevo artículo 20 a,) que le atribuye lo siguiente:

- I. Promover todo lo relativo a la planeación, difusión, inversión, fomento, organización, protección y mejoramiento de la actividad turística en el Estado, en coordinación con las dependencias federales correspondientes;
- II. Estimular la formación de organismos de carácter público, privado o mixto que fomenten el turismo.
- III. Promover e incrementar todos aquellos eventos internacionales y los tradicionales y folklóricos, así como proteger las zonas turísticas que atraigan visitantes nacionales y extranjeros a la entidad.
- IV. Propiciar y promover los programas de turismo social y en general, coadyuvar a la observancia de la Ley Federal de Turismo y de las disposiciones de la Secretaría de Turismo.

- V. Promover la afluencia de turismo Extranjero, Nacional y del Estado.
- VI. Promover en coordinación con las dependencias Federales, Estatales y Ayuntamientos, eventos de atracción turística.
- VII. Formular y difundir la información oficial en materia de turismo; coordinar la publicidad que en esta materia efectuen las dependencias y entidades del Gobierno Federal, autoridades estatales y municipales y promover las que efectuen los sectores social y privado.
- VIII. Ejercer el registro, clasificación, control y vigilancia de los prestadores de servicios turísticos en el Estado, para que cumplan estrictamente con las Leyes, Reglamentos y demás disposiciones administrativas sobre la materia, coordinando sus funciones con las que pertenezcan a las autoridades Federales, Estatales y Municipales.
- IX. Conceder permisos y licencias para prestar servicios turísticos especializados.
- X. Coadyuvar a la realización de obras de ornato, embellecimiento y reconstrucción de parques, zonas urbanas y edificios como atractivo turísticos.
- XI. Fomentar la capacitación y educación turística en el Estado, en coordinación con las dependencias federales y estatales correspondientes.

- XII. Llevar a cabo un inventario de recursos turísticos del Estado.
- XIII. Llevar la estadística relacionada con la actividad turística en el Estado.
- XIV. Regular, orientar y estimular las medidas de protección al turismo y vigilar su cumplimiento en coordinación con las dependencias y entidades de la administración pública federal y con las autoridades estatales y municipales.
- XV. Poner en conocimiento de la autoridad federal competente las faltas o violaciones a la Ley Federal de Turismo cometidas por los prestadores de servicios turísticos, para la imposición de las sanciones correspondientes señaladas por dicha Ley.
- XVI. Proporcionar a los turistas a título gratuito, la información general y la orientación legal relacionada con la actividad turística por medio de los asesores de la dependencia.
- XVII. Coordinar y vigilar las funciones de la Procuraduría de la Defensa del Turismo.
- XVIII. Denunciar ante el Ministerio Público los hechos que en agravio al turista, se estimen delictuosos.
- XIX. Fijar e imponer, de acuerdo a las Leyes y Reglamentos

el tipo y monto de las sanciones por el incumplimiento y violación de las disposiciones en materia turística.

XX. Las demás que le señalen las disposiciones legales vigentes o las que le asigne el Gobernador de acuerdo a sus atribuciones.

6.12 Facultad de Nombramiento.

Como dijimos al hacer el análisis del órgano supremo administrativo local, éste se caracteriza, entre otras, por la facultad de nombrar y remover libremente a los funcionarios encargados de los órganos administrativos que dependen del Ejecutivo. El texto claro y determinante de la antigua Ley, fue sustituido por otro, pálido y confuso. Tratándose de una facultad determinante y de gran importancia para la autoridad del Ejecutivo, es aconsejable buscar su restitución en el texto de la Ley, en estricto apego a la disposición constitucional.

6.13 Paraestatalidad.

El punto que merece mayor atención en la Ley es, a no dudarlo, el de la Administración Pública Paraestatal. El artículo 2o. dispone claramente que el Titular del Ejecutivo se auxiliará por:

- Dependencias de la Administración Pública Centralizada — (Secretarías, Oficialía Mayor, Procuraduría General de Justicia, Contraloría General y las unidades de Asesoría, Apoyo Técnico y de Coordinación que el propio Ejecutivo determine en el ejercicio de sus atribuciones); así como por

- Entidades de la Administración Pública Paraestatal (integrada por:

- Organos Descentralizados.
- Empresas de Participación Estatal.
- Comisiones.
- Patronatos.
- Junta,

todos ellos, órganos previstos por la Constitución Política - del Estado, las Leyes y Decretos, el Presupuesto de Egresos y las demás disposiciones vigentes).

Frente a este texto, el artículo 24 dice que: "La Administración Pública Paraestatal del Estado de Baja California Sur, la constituyen los organismos y entidades creadas por el Congreso Local o por Acuerdo o Decreto del Ejecutivo Estatal, con personalidad jurídica y patrimonio (sic) propios cualesquiera que sea la forma o estructura legal que adopten". El texto - del artículo 24, ¿se refiere a lo mismo que el artículo 2o. en su segunda - parte?. Evidentemente, no. La Ley nos ha encerrado en un círculo vicio - so por la sencilla razón de que ha confundido en su artículo 24 a la Administración Pública Paraestatal, cuyos integrantes son claramente listados por el artículo 2o., con los Organos Descentralizados, que son sólo una - parte de aquélla. De este modo la Ley nos ha dejado sin una reglamentación precisa sobre Administración Pública Paraestatal y sobre las mínimas disposiciones sobre Organismos Descentralizados y Empresas de Par-

participación Estatal al menos, que son, las entidades más importantes para una Administración Pública moderna en el ámbito local.

BIBLIOGRAFIA.

- (1) ACOSTA ROMERO, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo. (6a. Edición; México: Editorial Porrúa, 1984).
- (2) AGUIRRE, Amado. Documentos para la Historia de Baja California, México, Tijuana, 1977.
- (3) ARELLANO GARCÍA, Carlos. Derecho Internacional Privado. (7a. Edición; México: Editorial Porrúa, 1984).
- (4) ARTEAGA NAVA, Elizur y TRIGUEROS, Laura. Memorias del III Congreso Nacional de Derecho Constitucional, (1983), UNAM, — 1984.
- (5) BURGOA, Ignacio. Las Garantías Individuales. (3a. Edición; México: Editorial Porrúa, 1961).
- (6) CARPIZO, Jorge. El Presidencialismo Mexicano. (3a. Edición; México: Editorial Siglo XXI, 1983).
- (7) CARPIZO, Jorge. La Constitución Mexicana de 1917. (4a. Edición; México: UNAM, 1980).
- (8) DE LA MADRID HURTADO, Miguel. Estudios de Derecho Constitucional. (1a. Edición; México: ICAP, 1981).
- (9) DE PINA, Rafaél y DE PINA VARA, Rafaél. Diccionario de Derecho. (12a. Edición; México: Editorial Porrúa, 1984).

- (20) RUIZ MASSIEU, José Francisco y VALADES, Diego. Nuevo Derecho Constitucional Mexicano. (1a. Edición; México: Editorial Porrúa, 1983).
- (21) SERRA ROJAS, Andrés. Derecho Administrativo. (8a. Edición; - México: Editorial Porrúa, 1979, 2 tomos).
- (22) TENA RAMIREZ, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano. (19a. Edición; México: Editorial Porrúa, 1983).
- (23) TENA RAMIREZ, Felipe. Leyes Fundamentales de México 1808-1982. (11a. Edición; México: Editorial Porrúa, 1982).

- (10) Diccionario Jurídico Mexicano. (México: UNAM, 1985).
- (11) FRAGA, Gabino. Derecho Administrativo. (23a. Edición; México: Editorial Porrúa, 1984).
- (12) Legislación Pública Estatal, Estado de Baja California Sur, Escuela Libre de Derecho, (1a. Edición, México: IMSS).
- (13) LUCERO ANTUNA, Héctor. Evolución político constitucional de Baja California Sur, (1a. Edición; México: Editorial Porrúa, 1982).
- (14) Memoria del III Congreso Nacional de Derecho Constitucional — (1983). (1a. Edición; México: UNAM, 1984).
- (15) MENDEZ, José Silvestre y ZORRILLA, Santiago. México por Entidades Federativas. (1a. Edición; México: Editorial Océano, — 1986).
- (16) O'GORMAN, Edmundo, Breve Historia de las Divisiones Territoriales, Vol. II., México: Polis.
- (17) RABASA, Emilio. La Constitución y la Dictadura. (6a. Edición; México: Editorial Porrúa, 1982).
- (18) REYES HEROLES, Jesús. El Liberalismo Mexicano en Pocas Páginas. (1a. Edición; México: Fondo de Cultura Económica y SEP. Colección Lecturas Mexicanas No. 100, 1985).
- (19) RUIZ MASSIEU, José Francisco. Estudios de Derecho Político de Estados y Municipios. (1a. Edición; México: Editorial Porrúa, — 1986).