

**Autonomía Patrimonial y Financiera de los
Organismos Descentralizados por Servicio**

T E S I S

Que para obtener el título de :
LICENCIADO EN DERECHO

p r e s e n t a :
RITA A. VELASCO DE LEON





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 esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

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

**Al Lic. Alfonso Nava Negrete, asesor de este
trabajo con respeto y admiración.**

A mis maestros.

**A mi abuelita Ma. Luisa Benitez Vda. de Velasco
mi cariño, respeto y agradecimiento por haberme
formado.**

A mis padres:

**Amparo de León de Velasco y
Juan Velasco Benitez por su
cariño y respaldo.**

A mis abuelos:

**Marcelina y Anastacio
cariñosamente**

A mis hermanos:

Angélica

Juan

Patricia

Francisco, y

María Luisa

por su apoyo ilimitado.

A Jesús con amor.

A:

Gina Cortés M.

Ruth González S.

Ma. de la Luz Jara G.

Ma. Elena Sánchez . N.

Isidro Velasco Ibarra.

por la prístinidad de su bella amistad.

P R O L O G O

Actualmente la administración pública se encuentra con graves problemas en el cumplimiento de una de sus atribuciones más importantes: la prestación de los servicios públicos; la principal causa de esto es el alto índice de natalidad que posee nuestro país, lo cual implica que constantemente aumente pavorosamente la demanda de satisfacción de servicios públicos.

Para tratar de controlar este fenómeno se han adoptado una serie de medidas consideradas idóneas; mas, los resultados deseados se esperan obtener al largo plazo. Mientras esto sucede, es vital la satisfacción de determinados servicios, que por su importancia no pueden esperar ser atendidos.

En su afán por lograr una prestación calificada y eficiente, la administración pública ha roto con el tradicional marco de la organización central y ha creado una serie de organismos que tienen como principal finalidad, la óptima prestación de servicios públicos tales como educación, atención médica y otros.

La relevancia de estos organismos además de la función para la que han sido creados, es la importancia económica que por su número y por las materias que manejan representan en las finanzas del país. ¿Pero realmente cumplen estos organismos satisfactoriamente con sus cometidos? ¿Es justificable, la importante inversión financiera hecha en ellos?

¿Cuántas veces esperando la prestación de uno de estos servicios, nos encontramos con una serie de dilacio

nes de carácter burucrático, cuando una de sus principa--
les finalidades es la de prestar el servicio con el ópti_
mo grado de eficiencia? ¿Cuáles son las causas de esta si_
tuación?

El presente estudio pretende darnos las respuestas_
a las interrogantes planteadas, con la única finalidad de
mostrarnos la realidad en nuestro país, sin que se desee_
hacer una crítica destructiva de los organismos en cues--
tión.

Por la inapreciable ayuda prestada para la ela-
boración de este ensayo, mis más sinceras gra--
cias a:

Lic. Francisco Ramírez.

Lic. Celso Cortés G. y a la

Sra. Esperanza Vargas Juárez.

Abreviaturas Empleadas:

Art. Artículo.

DOF. Diario Oficial de la Federación.

SPP. Secretaría de Programación y Presupuesto.

SHCP. Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

SPFI. Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial.

DDF. Departamento del Distrito Federal.

DF. Distrito Federal.

Ley para el Control. Ley para el Control por Parte del -
Gobierno Federal, de los Organismos Descentralizados y Em
presas de Participación Estatal.

LOAPP. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

LPCGP. Ley de Presupuesto Contabilidad y Gasto Público.

LGBN. Ley General de Bienes Nacionales.

CFP. Código Fiscal de la Federación.

Const. Constitución o constitucional.

LGDP. Ley General de Deuda Pública.

C A P I T U L O P R I M E R O

DESCENTRALIZACION ADMINISTRATIVA/

Ubicación.

Desde el punto de vista de la administración organizar es ordenar y organización es armonización de lo heterogéneo. La organización de las funciones jurídicas en un Estado, reviste fundamentalmente dos formas:

- I. Formas de Organización Política, y
- II. Formas de Organización Administrativa.

Es vital, para una correcta ubicación del tema atratar en este ensayo, establecer la diferencia que existe - entre estos sistemas de organización que presenta todo - Estado.

I. Formas de Organización Política. se refieren al Estado considerado en su unidad y a los medios de organizarce respecto de sus elementos básicos, es decir, comprende todos sus aspectos. Estas formas de organización política se pueden dividir en:

A) Formas de Gobierno. Consideran los modos de formación de los órganos esenciales del Estado; sus pode

res; y

B) Formas de Estado. Se refieren a las relaciones que se establecen entre pueblo, territorio y soberanía. A su vez las formas de Estado se clasifican en:

- a. Estado Unitario, Centralista o Simple.
- b. Estado Federal O Compuesto.

a. Estado Unitario, Centralista o Simple. Implica la existencia de un poder central que coordine y clasifique la vida política del país. Un solo poder que manda y actúa con los elementos que le están directamente subordinados. El gobierno central asume en su totalidad las funciones legislativa y judicial, no existe ningún otro órgano que comparta el ejercicio del poder público.

b. Estado Federal o Compuesto. Al contrario de un Estado unitario, crea varios centros de dirección, coordinación y sanción, pero el órgano principal que es la federación aparece como una fuerza determinante.

II. Formas de Organización Administrativa. Como contrapunto a las formas de organización política, que consideran al Estado en su totalidad, las formas de organización administrativa se refieren a uno de los poderes del Estado, al Poder Ejecutivo al que corresponde la función de gobierno y administración; estas formas presentan fundamentalmente dos clases:

A) Centralización Administrativa. Dentro de la cual podemos distinguir:

a. La Centralización Administrativa propiamente dicha, y

b. La Centralización con Desconcentración.

B) La descentralización Administrativa, cuyo concepto gira alrededor de la idea de una cierta indepen-

dencia dentro de la organización administrativa.

Estas clases de organización administrativa se han transplantedo al campo de la organización política, correspondiendo a la forma de centralización, la organización de un Estado unitario y la forma de descentralización a la de un Estado federal.

La razón de establecer diferencias entre las formas de organización política y administrativa, es de orden práctico, ya que es útil distinguir mediante técnicas de organización los aspectos generales y particulares de la acción del Estado. Mas no debemos olvidar que ambas formas deben ser comprendidas en el concepto general de la política, pues se trata en todo caso de actividades que tienden a realizar fines o políticas, y es difícil delimitar dónde acaba la política y dónde comienza la administración y viceversa.

a. CENTRALIZACION ADMINISTRATIVA

a.1 Concepto.

"La centralización administrativa es la forma en que los diversos órganos que constituyen la administración pública se vinculan y coordinan entre sí, de tal manera que llegan a constituir una organización que depende de un mismo jefarca, el cual concentra en sus manos la dirección del conjunto" (Sayaguez L:214).

La forma en que se coordinan los órganos que inte--

gran una organización centralizada de origen a la jerarquía.

Dentro de este sistema la jerarquía es la relación jurídica que vincula entre sí los órganos de la administración y los funcionarios mediante poderes de subordinación, asegurándose así la unidad del poder administrativo a pesar de la diversidad de órganos que lo forman". En virtud de esta relación jurídica, un órgano obra respecto de otros como superior, los que también operan de la misma manera respecto de otros y así sucesivamente hasta llegar al órgano de última categoría. Gráficamente este sistema se puede representar como una pirámide en cuya cúspide se encuentra el jerarca de la administración del que descienden las órdenes hasta llegar a los órganos inferiores. Si nosotros recorriésemos esta pirámide en sentido inverso, veríamos que a medida que aumenta la altura -- que nos separa de la base, las facultades de las autoridades que se encuentren en este grado aumentarían relativamente y llegando a la cúspide encontraríamos la concentración de todos los poderes en la persona del jerarca.

Algunos órganos que se consideran superiores jerárquicamente hablando, gozan de atribuciones de las que carecen sus subordinados, existiendo por lo tanto entre los órganos centralizados una relación de desigualdad de atribuciones.

La jerarquía independientemente de ser una noción de organización, es una noción jurídica ya que está determinada por normas de derecho que estructuran la organización interna de la administración pública y tiene como objetivo principal el de su unidad.

La jerarquía como institución consagrada por el de-

recho crea un poder jurídico especial que se denomina poder jerárquico; el cual es ejercido por el jerarca con el objeto de mantener la unidad de la acción administrativa — subordinando y coordinando la acción de los órganos inferiores, este poder se refiere en algunos casos a los titulares de los órganos y en otros, a los actos que éstos realizan, manifestándose de las siguientes formas:

Poder de Decisión. La decisión es la facultad de resolver, de realizar actos jurídicos creadores de situaciones de derecho o de imponer determinaciones. En la centralización administrativa solamente determinados órganos tienen esta facultad y son los que se encuentran en segundo grado inmediatamente después del jerarca, siendo su número muy reducido; ellos pueden realizar todas las actividades que incumben a la administración en virtud de la colaboración de los órganos que preparan y ejecutan las decisiones tomadas.

Poder de Mando. Es la facultad que tienen los superiores jerárquicos de dar órdenes e instrucciones a sus subordinados, señalándoles los lineamientos que deben seguir para el ejercicio de sus funciones. Esta atribución se ejerce generalmente por medio de: órdenes, instrucciones o circulaciones que se expiden dentro de la organización administrativa.

Las siguientes atribuciones son una lógica implicación de poseer la titularidad de las facultades de decisión y mando, en las cuales se resumen todos los poderes del Estado, y de cuya concentración podemos realmente apreciar si existe o no una auténtica centralización.

Poder de Nombramiento. Consiste en la facultad del órgano jerárquico supremo de nombrar o designar a los funcionarios y empleados públicos. En la práctica esta fa-

cultad se ejerce por órganos inferiores.

Poder de Vigilancia. Tiene por finalidad, la de proporcionar conocimiento a los superiores jerárquicos de la regularidad con la que sus subordinados desempeñan sus -- funciones. Esta facultad se ejerce por medio de actos mate riales, v.gr. practicar investigaciones; permite a los su periores corregir anomalías, actos indebidos, procedimientos ilegales y hacer las consignaciones que procedan.

Poder Disciplinario. Es la facultad de establecer -- sanciones de carácter disciplinario por la falta en el -- cumplimiento de los deberes que impone la función pública, lo cual trae como resultado la responsabilidad administrativa que no trasciende fuera de la administración, sin que ésta sea un impedimento para dar lugar a una responsabilidad civil o penal.

Concentración de la Coacción. Como característica -- de todo Estado, este poder en una organización centralizada, se encuentra concentrado en la administración pública, la cual lo emplea para lograr el mantenimiento del orden público.

Poder de Revisión. Permite a las autoridades revi-- sar, aprobar y en su caso, obligar al inferior jerárquico a subordinarse a la ley, puesto que el Estado de derecho implica la sumisión de todos los funcionarios a las nor-- mas jurídicas que regulan su actuación. Es muy importante entender que las facultades jerárquicas siempre se ejercitan respecto de los actos realizados por un inferior.

Esta facultad puede tener como motivo la falta de -- oportunidad o de legalidad de los actos referidos.

Poder para la Resolución de Conflictos de Competen-- cia. Es lógico que en un sistema centralizado, sea el su--

premo jerarca quien decida los conflictos de competencia que puedan surgir entre sus subordinados.

La enumeración de las anteriores facultades, no agota el total de las que es titular la administración centralizada, ya que para la realización de sus objetivos -- toda administración pública cuenta con los medios idóneos, destacándose entre ellos actualmente, el elemento financiero y el manejo del aspecto técnico, el cual tiene un papel fundamental en el Estado moderno, pues en la medida en que los funcionarios estén debidamente capacitados, -- la realización de los fines de la administración será óptima.

En nuestra legislación la forma de organización --- centralizada y las facultades de que es titular la misma, las establecen principalmente la constitución en sus artículos 80, 89, 90 y 92; y la LOAPF en sus artículos 1, 2, 5, 7-11, 14, 16, 17 y 26.

Un caso que nos podría ejemplificar la centralización administrativa y concretamente la relación jerárquica insita en ella, es la forma como se ejerce el gobierno del Distrito Federal.

De acuerdo con el art. 73, fracción VI y 89, fracción II const., corresponde al Presidente de la República el gobierno del Distrito Federal.

El Ejecutivo Federal gobierna al Distrito a través del Jefe del Departamento del Distrito Federal, a quien se delegan las facultades necesarias -- de decisión y mando fundamentalmente -- para un correcto gobierno. El Presidente de la república nombra y puede remover libremente al Jefe del Departamento -- facultad de nombramiento --, estando por lo tanto subordinado jerárquicamente inmediatamente --

a 61.

El artículo 16 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, establece que para una eficaz administración, el Jefe del Departamento contará para el ejercicio de sus funciones, con una serie de colaboradores. - directos tales como Secretarios Generales, Oficial Mayor, Directores etc., en los cuales podrá delegar las atribuciones que considere necesarias. Estos colaboradores son subordinados y jerárquicamente inferiores al Jefe del Departamento.

De continuar con el desarrollo de la relación jerárquica existente en el DDF, podríamos comprobar como se ha visto, que a medida que el funcionario es de menor jerarquía sus atribuciones disminuyen.

a.2 Elementos de la Centralización Mexicana.

Nuestro país a través de su devenir histórico, ha adoptado diversas formas de Estado las cuales más que responder a características o necesidades propias, respondían a intereses mezquinos o a simples mecanismos de imitación. Independientemente de que en una época determinada existiese un Estado unitario o un Estado federal, la centralización administrativa ha dominado, y perdura hasta nuestros días, como la forma de organización por excelencia del Poder Ejecutivo Federal - o del Órgano encargado de dicha función-, al que de acuerdo con el principio de la división de poderes, le corresponde el gobierno de un Estado y el ejercicio de la función administrativa del mismo.

El análisis de la actual estructura de la centralización administrativa se circunscribirá en este ensayo - al Poder Ejecutivo Federal y se fundamentará en primer lugar, en la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, - que en su carácter de ley suprema de nuestro Estado sienta las bases de nuestra organización y, en segundo término en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, - quien desarrolla los principios establecidos por la primera.

De acuerdo con los ordenamientos anteriormente citados, la estructura de la organización administrativa federal mexicana se integra fundamentalmente por los siguientes elementos:

I. Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.

II. Secretarios de Estado.

III. Departamentos Administrativos.

I. Presidente de los Estados Unidos Mexicanos. Es - un funcionario público, quien una vez reunidos los requisitos exigidos en la constitución; ha sido elegido democráticamente, siendo por este hecho el jefe del Estado -- Mexicano y además de acuerdo con el artículo 80 constitucional es el titular del Poder Ejecutivo de la Unión y -- por ende, el de la administración pública. Así podemos decir que el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos en su carácter de titular del Poder Ejecutivo Federal, es el primero y el más importante elemento de la centralización mexicana, pues en él se concentran las facultades de decisión y de mando de la organización administrativa y a -- quien se subordinan todos los integrantes de la misma.

De lo anteriormente expuesto debemos distinguir entre los actos realizados por el Presidente de la República con el carácter de órgano político representante de -- nuestro país, y que tienen como fin la dirección y orientación de los asuntos generales del Estado, algunos de -- los actos que el Presidente realiza con este carácter son: la estipulación de tratados internacionales, la designación de un alto funcionario, la designación del cuerpo diplomático y consular, el manejo de la política exterior, el mantenimiento de relaciones con los demás estados de la comunidad internacional, y los actos realizados por él en el carácter de titular del poder Ejecutivo Federal, -- los cuales tienen como objetivo la organización y funcionamiento de los servicios públicos, actividad que efectúa fundamentalmente proveyendo en la esfera administrativa, -- los medios necesarios para ejecutar las leyes expedidas -- por el Congreso de la Unión, tales como decretos, reglamentos etc., y proyectando él mismo otras medidas necesarias para el cumplimiento de su función, como: la creación de centros educativos, la creación de organismos descentralizados que mejoren la prestación de determinado -- servicio público, ordenando la desconcentración de ciertas funciones a fin de hacerlas más prácticas, planeando la obtención de empréstitos necesarios para satisfacer -- necesidades de la colectividad, como lo fué el financiamiento obtenido para la construcción del Sistema de Transporte Colectivo.

Si bien la centralización administrativa supone fundamentalmente la concentración de los poderes de mando y decisión para mantener la unidad en el poder del Estado; -- esto no significa que este poder central, que en nuestro -- régimen de gobierno es unipersonal, sea el único órgano --

encargado de realizar todas las actividades tendientes a la satisfacción de los servicios públicos, ya que sería imposible por el número y magnitud que éstos revisten en la actualidad. Para que la organización y la prestación de los servicios públicos se realice eficazmente, el Poder Ejecutivo Federal es auxiliado por una serie de colaboradores que son órganos que se encuentran estructurados respecto de él en una relación de estricta dependencia y entre los cuales se encuentra dividido el trabajo de tal manera, que sólo los asuntos trascendentales son de su directo conocimiento.

En este punto se encuentran ubicadas las Secretarías de Estado, que son el segundo elemento por orden jerárquico que integra la centralización mexicana,

II. Secretarías de Estado. Los Secretarios de Estado son los colaboradores más cercanos al Poder Ejecutivo Federal, representados por los titulares de cada uno de los ramos en que se divide la administración pública y que son atendidos por órganos denominados Secretarías de Estado.

Como órganos integrantes de la centralización administrativa son nombrados y removidos libremente por el Jefe de la misma.

En nuestro sistema administrativo las Secretarías de Estado son órganos de atribuciones políticas y administrativas. La primera característica además de ser una lógica implicación por la naturaleza de las funciones del órgano con el que colaboran, se encuentra expresamente establecida en el artículo 90 constitucional que a la letra dice: "Para el despacho de los negocios del orden ---

administrativo de la Federación, habrá el número de secretarios que establezca el Congreso por una ley, la que distribuirá los negocios que han de estar a cargo de cada Secretaría".

La segunda característica deriva fundamentalmente de la manifestación de voluntad del constituyente de 1917, que en dictamen de la segunda Comisión de la Constitución, establece que para el desempeño de las labores del Poder Ejecutivo, éste necesita del auxilio de dos clases de órganos de acuerdo con la doble función que desempeña; posteriormente reconoce que un sólo órgano puede realizar ambas funciones, dotándose así de facultades políticas y administrativas a las secretarías de Estado, facultades que se encuentran delimitadas concretamente por razón de materia en la LOAPE.

Las actividades de orden administrativo y político que efectúan las Secretarías de Estado, son las que corresponden al Presidente de la República, únicamente que para una mejor administración, éstas se dividen por materia, correspondiendo cada una a diversa Secretaría; v.gr. a la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos entre otras facultades administrativas le compete: la organización de la administración de las aguas para la irrigación, el control de los ríos y demás corrientes, la ejecución de obras para la defensa contra las inundaciones, manejar el sistema hidrológico del Valle de México, elaborar los planes o medidas necesarias para el desarrollo de la agricultura, ganadería, silvicultura etc.

Teniendo en cuenta la duplicidad de atribuciones de las Secretarías de Estado, podemos enunciar como sus principales características las siguientes:

1. Como órganos integrantes de una organización centralizada, jerárquicamente se ubican en segundo término inmediatamente después del jerarca de la administración pública y como tales forman parte del reducido grupo que posee las facultades de decisión y mando.

2. Para una mejor realización de las funciones encomendadas a cada Secretaría, éstas se encuentran integradas por una serie de agentes -subsecretarios, oficial mayor, directores, subdirectores, jefes y subjefes de departamento, oficina, sección, mesa etc.- a los cuales según lo considere necesario cada Secretario de Estado, se les podrá delegar cualesquiera de sus facultades -tanto políticas, como administrativas- excepto aquéllas que decan ser ejercidas por los propios titulares.

A fin de mantener la estructura centralizada estos agentes se encuentran respecto del titular de la Secretaría en una relación de estricta dependencia y subordinación, siendo éste el jefe o jerarca dentro de su respectiva Secretaría y encontrándose a su vez subordinado al Poder Ejecutivo Federal.

3. En su calidad de órganos administrativos colaboradores del Presidente de la República, su competencia no es distinta de la de éste, ya que ejercen sus funciones por acuerdo del propio Presidente y todo acto legal que realicen es imputado al mismo.

4. Una de las características más importantes por la naturaleza de la misma y por sus consecuencias es el Refrendo Ministerial que establece el art. 122 const., y que consiste en el acto de autorización y autenticación que un Secretario de Estado realiza respecto de los actos del Presidente de la República que son de su competencia.

El establecimiento de esta institución en nuestro régimen predominantemente presidencialista, ha dado lugar a diversas opiniones, puesto que es clásica de un régimen parlamentario, en el cual renunciar a refrendar demuestra la discordancia del ministro con las medidas adoptadas, sin que su situación por este hecho cambie; en el caso de que refrende adquiere por este hecho una responsabilidad política ante el parlamento.

En nuestro país la responsabilidad de un Secretario de Estado es únicamente ante el Presidente de quien es -- órgano de colaboración, siendo éste el responsable ante el Congreso de la Unión. Por otra parte no debemos olvidar que los Secretarios de Estado de antemano están de acuerdo con la política del titular del Poder Ejecutivo, -- pues de otra manera siendo éste el titular de la facultad de nombramiento, puede designarlos y removerlos libremente (art. 92, fracción II const.).

En conclusión, el establecimiento del refrendo ministerial en nuestro sistema constituye una disposición aislada a la que no se le reconoce toda la eficiencia que realmente debería tener, pues carece de su nota esencial que es la de ser un acto de limitación material de los -- actos del Poder Ejecutivo.

Tocante a este punto es importante la discordancia existente en el art. 13 de la LOAPP, en relación con el -- art. 92 const., pues mientras ésta establece que todos -- los reglamentos, decretos y órdenes del Presidente deberán estar firmados por el Secretario de Despacho correspondiente, el citado art. de la ley reglamentaria omite -- del refrendo a las órdenes expedidas por el Ejecutivo Federal.

III. Departamentos Administrativos. Originariamente fueron concebidos como órganos de colaboración del Poder Ejecutivo del que dependerían directamente, encontrándose por lo tanto en el mismo nivel jerárquico de las Secretarías de Estado, de las que diferirían fundamentalmente en que sólo tendrían funciones netamente administrativas.

Estos órganos fueron la innovación presentada por el constituyente de 1917 en el aspecto administrativo, y da como razones para su creación: la necesidad de establecer para el desempeño de las funciones del Poder Ejecutivo, -- además de las Secretarías de Estado que realizaban funciones políticas y administrativas, los Departamentos Administrativos que al igual que los existentes en los E.E.U.U. de donde fueron imitados, sólo tendrán una función administrativa, para mejorar la prestación del servicio público, -- sin que tuviese ninguna ingerencia la política que fué considerada como la causa entorpecedora de la óptima prestación del servicio público.

Una vez aprobada la innovación, éstos órganos fueron establecidos en la constitución con el nombre de Departamentos Administrativos con el que también son designados en la LOAPP.

Las funciones de los Departamentos Administrativos -- en nuestra práctica nunca han coincidido con aquéllas para las cuales fueron creadas, pues desde su inicio su ingerencia política ha sido notoria. La LOAPP, cita actualmente -- como Departamentos Administrativos al del Distrito Federal y al departamento de Pesca; el primero posee características tan peculiares que, como a continuación se podrá apreciar, -- impiden que se pueda encuadrar perfectamente dentro de esta clase de entes. En cuanto al Departamento de Pesca como

se dijo anteriormente esta muy lejos de realizar funciones meramente administrativas.

El hecho de que haya descrito someramente las funciones del titular del Poder Ejecutivo Federal, las de los Secretarios de Estado y las de los Departamentos Administrativos como elementos integrantes de la centralización mexicana, no implica que éstos sean los únicos que la constituyan en su totalidad, pero si son los más importantes desde el punto de vista administrativo, razón por la cual me he circunscrito a ellos únicamente.

Departamento del Distrito Federal.

Al Distrito Federal fué creado como lugar de residencia de los poderes federales, siendo gobernado hasta el año de 1928 por un Ayuntamiento de elección directa. Esta forma de gobierno presentaba serios inconvenientes, pues frecuentemente surgían conflictos entre las autoridades locales y las federales. Con el fin de dar término a éstos, se reformó la constitución en el sentido de que el gobierno del DF, estaría a cargo del Presidente de la República, quien lo ejercería por conducto del órgano u órganos que determinará la ley respectiva, así la Ley Orgánica del 31 de Diciembre de 1928 creó el Departamento del Distrito Federal, quien en lo sucesivo va ha ser el encargado del gobierno del DF.

Las principales características del DDF son las siguientes:

1. El DDF es el órgano del gobierno del DF, tiene en consecuencia el deber de prestar los servicios públi-

cos requeridos por el mismo y en cuyo cumplimiento es inevitable el ejercicio de una acción política.

2. El DDF adopta para su forma de organización administrativa la centralización, poseyendo personalidad jurídica propia, distinta de la de la federación.

3. La competencia del DDF, se encuentra perfectamente delimitada por la circunscripción territorial del DF.

4. El gobierno del DF está a cargo de un gobernador quien es titular del DDF y es designado directamente por el Presidente de la República. A este respecto existe divergencia en cuanto a la denominación del titular del DDF, la constitución en sus arts. 89, fracción II y 92, lo denominan como "gobernador del DF" y la LOAIF lo designa como "jefe del DDF" (art.50), siendo sin lugar a dudas correcta la denominación que establece la constitución.

De las características enunciadas anteriormente se puede apreciar claramente las diferencias que existen entre el DDF y lo que conocemos como un Departamento Administrativo, puesto que éstos últimos no tienen personalidad jurídica, su actividad se limita a determinados servicios administrativos - teóricamente- y, su competencia no está limitada por la noción de determinado territorio.

Como organismo centralizado, la organización interna del DDF se estructura de la siguiente forma:

- El jefe supremo de esta entidad como el de toda la organización centralizada, es el titular del Poder Ejecutivo Federal, quien no ejerce directamente el cargo, -- sino a través de un gobernador a quien él designa y remueve libremente.

- El gobernador del DF, es después del Presidente de la República el más alto funcionario del DDF, concen--

trándose en él las respectivas facultades de decisión y mando.

- Con la finalidad de efectuar una eficaz administración el DF se encuentra dividido territorialmente en delegaciones a cuya cabeza se encuentran los delegados, que son los jefes dentro de las mismas y que, a su vez, son funcionarios subordinados al gobernador del DF y a quienes delega ciertas facultades de decisión, presentándose así el fenómeno de centralización con desconcentración.

El DD^F es el órgano encargado de administrar al DF, es decir realiza las funciones del poder ejecutivo; mas como entidad integrante de la federación (art. 43 const.), cuenta con poderes legislativo y judicial.

Para evitar que en una misma entidad tuvieran asiento dos poderes legislativos, la constitución en su art. 73, fracción VI estableció al Congreso de la Unión como el poder competente para legislar todo lo relativo al DF.ª diferencia de los dos anteriores poderes que son federales, el poder judicial del DF es ejercido de acuerdo con el citado artículo constitucional por un órgano local -por su naturaleza y por sus funciones-, denominado Tribunal Superior de Justicia.

De la breve exposición de las características y organización del DDF, se puede concluir que no corresponden a las de un Departamento Administrativo como pretende la LOAFP; presentando en realidad una organización propia -- sui generis.

a.3 Régimen Legal. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Las Secretarías de Estado, como uno de los elementos más importantes de la centralización mexicana, al igual que los Departamentos Administrativos, son regulados por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Esta ley fué creada como reglamentaria del artículo 90 constitucional, el cual establece que "para el despacho de los negocios del orden administrativo de la Federación, habrá el número de Secretarios que establezca el Congreso por una Ley, la que distribuirá los negocios que han de estar a cargo de cada Secretaría".

El contenido de la LOAPP puede resumirse en :

- La enumeración de las Secretarías de Estado, de los Departamentos Administrativos y la distribución de negocios a cargo de los mismos.

- La descripción de la integración del Consejo de Ministros a que alude el artículo 29 constitucional.

- Sentar las bases generales sobre las que habrán de organizarse las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos.

- Establecer la posibilidad de coordinación entre los gobiernos de las entidades federativas y el gobierno federal, para la prestación de determinados servicios públicos.

- Establece la obligación para los Secretarios de Estado, Jefes de Departamentos Administrativos, Directores de Organismos Descentralizados y Empresas de Participación

ción Estatal de dar cuenta la Congreso de la Unión, del estado que guardan sus respectivos ramos y de acudir al mismos cuando sean llamados.

Anterior a la vigencia de esta ley, el ordenamiento reglamentario del art. 90 constitucional era la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, la cual sugirió al pie de la letra las disposiciones del citado artículo, ya que sólo establecía el número de secretarías y de los Departamentos de Estado -actualmente Departamentos Administrativos- y la distribución de negocios a cargo de los mismos, olvidando que los negocios del orden administrativo no se agotaban en los que manejaban las citadas dependencias.

Actualmente la LOAPP ha subsanado en este punto los errores de la antigua Ley, pues señala como órganos integrantes de la administración pública entre otros a los organismos descentralizados y descocentrados; por otra parte ha ido más lejos de lo que establece la disposición constitucional, pues en sus artículos 1, 2 y 3 establece como entidades de la administración pública paraestatal las empresas de participación estatal, siendo que estos entes no se mencionan en ninguna disposición constitucional como integrantes de la administración pública - ni central ni paraestatal-; aseveración confirmada por la doctrina (Alfonso Nava N:1270).

Por otra parte, esta reciente ley adolece de los vicios de su antecesora, pues las competencias y atribuciones de cada Secretaría no abarcan el total de las que realmente son titulares, encontrándose constantemente acuerdos y disposiciones en leyes diferentes que establecen facultades aisladas a determinada Secretaría, contraviniendo las disposiciones del artículo 90 constitucional

y ampliando a arbitrio del Ejecutivo Federal la competencia de las dependencias en cuestión. En cuanto a las entidades del sector paraestatal, sólo son aludidas en esa -- Ley someramente.

Esto tiene como consecuencia, que la administración pública carezca jurídicamente de un régimen unitario como sería lógico, existiendo en la practica una serie de disposiciones legales completamente desorganizadas, desvincuadas, que tratan de regir la administración pública.

Por las características descritas anteriormente de la LOAPP, no existe ningún impedimento para crear una auténtica Ley Orgánica de la Administración Pública Mexicana que realmente comprendiera todos sus elementos fijando: competencias, organización, sanciones y en general sus -- elementos más importantes, de tal manera que no sólo hubiese una organización material sino formal, con lo cual se lograrían los siguientes y vitales objetivos:

- La subordinación estricta de los funcionarios públicos al principio de legalidad, lo cual traería para -- los particulares garantías con sus respectivos medios de -- defensa.

b. DESCOCENTRACION ADMINISTRATIVA.

b.1 Concepto.

La desconcentración como forma de organización admi

nistrativa, consiste en " la transferencia a un órgano inferior de una competencia o de un poder de decisión, ejercido hasta ese momento por los órganos superiores, disminuyendo relativamente la relación de jerarquía y subordinación".

El presupuesto fundamental para el surgimiento de esta forma de organización administrativa, es la existencia de una centralización absoluta, la cual no es capaz de prestar todos los servicios públicos si no óptimamente, por lo menos satisfactoriamente; ya sea por la desorganización existente dentro de la misma o porque la extensión territorial de un país es tal, que los servicios públicos centralizados no satisfacen las necesidades de todos sus habitantes; causa por la que el poder central se ve en la necesidad de recurrir a órganos de la misma organización, a los cuales se les transfieren ciertas facultades en forma exclusiva, referentes a determinados servicios públicos, de manera que sin poner en peligro la unidad del poder la prestación de los servicios es óptima, surgiendo así la centralización con desconcentración.

Para la mayoría de los tratadistas, la desconcentración es concebida como un estado previo de la descentralización.

Las principales características de la desconcentración administrativa son:

I. El desconcentrar significa una distribución limitada de facultades administrativas no políticas, autorizadas por disposición de la ley hacia órganos subordinados, autorización que implica una garantía de seguridad para los administrados; puesto que estas facultades sólo

pueden ser modificadas o quitadas por medio de otra ley.- Podrían también ser establecidas por un acto del Ejecutivo, siempre y cuando existiese una delegación expresa del Poder Legislativo para estos casos, o sea conservando la tendencia de que la desconcentración se realizara apegándose siempre al principio de legalidad.

II. La desconcentración se ubica dentro del marco de la centralización. Esta forma de organización puede apreciarse desde un doble punto de vista: si nos situamos en el lugar correspondiente al jerarca máximo de una organización centralizada, entonces diremos que es la atribución de la facultad de decisión en ciertas materias en favor de determinados subordinados, lo cual atenúa la relación jerárquica, atenuación que no libera a los órganos desconcentrados del poder de mando y vigilancia que sobre ellos ejerce el poder central; si lo vemos desde el punto de vista del inferior jerárquico, diremos que la desconcentración administrativa es el aumento de nuestra facultad de decisión y las demás inherentes a ella con detrimento de las del poder central.

III. Como la desconcentración se ubica dentro del marco de la centralización, forma parte de la misma persona jurídica, lo cual trae como consecuencia que al no tener personalidad propia, tampoco es titular de un patrimonio propio, sino que depende del de la centralización.

IV. La atribución de facultades se realiza en forma exclusiva, con carácter permanente, lo que implica el cambio necesario de titularidad de las mismas del órgano que las transfiere al que las recibe, teniendo como consecuencias:

1. Que las facultades desconcentradas son irre---

nunciables y confieren a sus titulares la misma responsabilidad que tenían los órganos delegantes.

2. Que los particulares están obligados atramitar sus asuntos ante los órganos desconcentrados competentes.

3. Que con el objeto de descargar al órgano delegante de trabajo, la gestión que se realice ante el órgano desconcentrado, agotará la vía administrativa.

En relación con este punto es vital establecer cuáles son los auténticos caracteres de las facultades que se desconcentran, pues frecuentemente se confunde desconcentración con una simple delegación de facultades, siendo en realidad dos procedimientos distintos; sus principales diferencias son las siguientes:

a. La delegación, al igual que la desconcentración, debe ser autorizada por disposición de la Ley, mas no se requiere que ésta determine expresamente las facultades que pueden ser delegables, como sucede en el caso de la desconcentración.

b. La delegación no transfiere la titularidad de las atribuciones objeto de la misma, pues el órgano delegante las conserva sin variación alguna; ya que esa transferencia no es definitiva, sino temporal por naturaleza. Por esta razón el órgano delegado deberá ejercer esas facultades con estricto apego a las instrucciones que al respecto le dé el delegante, so pena de recurrir en responsabilidad. De esta característica deriva la de ser revocable en todo momento.

c. Los actos del delegado siempre deberán ser imputados al titular, quien será corresponsable de los mismos para todos los efectos legales.

d. El delegado no podrá delegar lo que le ha si

do delegado.

IV. El objetivo de la desconcentración, es el poder realizar la prestación de los servicios públicos con eficacia, lo que se desea es que la prestación técnica del servicio sea óptima; objetivo que aclara el por qué se -- transfiere a un determinado órgano cierta competencia en forma exclusiva.

Para el logro de este objetivo la desconcentración administrativa presenta dos clases:

A) Desconcentración Central o Interna. Se caracteriza por la atribución de una competencia en forma exclusiva, a un órgano central, el cual va a extender su competencia a todo el territorio nacional.

B) Desconcentración Periférica o Vertical. Las facultades se transfieren a un órgano periférico de la administración, que tiene su competencia delimitada por un criterio de territorio. Esta clase de desconcentración es muy benéfica y asegura un eficaz funcionamiento de la administración, además de que da a los particulares la enorme facilidad de tratar directamente sus asuntos en sus respectivas regiones, sin tener que acudir al lugar de asiento de los poderes centrales.

Esta clase de desconcentración ha tenido una fuerte aplicación en nuestro país con la pasada administración federal, con la desconcentración de algunas facultades de la SHCP; concretamente en lo relativo a la materia fiscal, con las llamadas Administraciones Fiscales Regionales que han sido de gran utilidad para los causantes de las entidades federativas.

El concepto de desconcentración anteriormente des--

crito, no es aceptado por la totalidad de los tratadistas, algunos señalan otros elementos distintos como características constitutivas de la desconcentración, cuando no desechan otras; así una corriente opina que no puede existir una división tajante entre centralización y desconcentración, sino que existe entre ambas una serie de grados en los que se pasa insensiblemente de la centralización a la desconcentración, por lo que no se pueden establecer categorías definitivas.

En virtud de lo anterior, para esta corriente no -- existe la desconcentración; y lo que se podría equiparar -- como tal, no son más que distintas situaciones que se dan en orden a la distribución de los poderes de la adminis-- tración, así lo que para esta escuela sería la desconcen-- tración, es el descenso limitado de poderes de la adminis-- tración y, en los demás aspectos es centralizado; esta -- escuela sólo concibe la desconcentración con grados varia-- bles sin que acepte un concepto de la misma como una forma de organización independiente, con caracteres propios -- que la diferencien de la centralización y de la descentra-- lización.

Para los tratadistas italianos el problema radica -- en que no aceptan el término de desconcentración, para -- ellos existen dos clases de descentralización:

A. Descentralización Burocrática o Jerárquica. Cuan-- do el órgano local competente pertenece a la adminis-- tración directa del estado. Este concepto encuadra en lo que nosotros conocemos como desconcentración.

B. Descentralización Administrativa o Autárquica. Es el caso en que el órgano local competente pertenece a en--

tes auxiliares del Estado, y es lo que nosotros conocemos como descentralización administrativa.

En relación con esta doctrina las diferencias no son de fondo sino terminológicas, lo cual no presenta grandes dificultades.

Las ventajas y desventajas de la desconcentración son las siguientes:

1. Una de las ventajas más importantes, es que este sistema propicia una relación más directa con los administrados, lo cual permitirá al órgano competente conocer a fondo las necesidades de la colectividad, de tal manera que se asegura en un buen porcentaje una óptima satisfacción del servicio, logrando así el objetivo para el cual fué creada.

2. En virtud de este contacto más directo, el funcionario tiene una mayor preocupación por la realización de una correcta administración.

3. Se acelera la solución de los asuntos en virtud de la facultad de decisión, evitándose los trámites engorrosos y dilatados de una extensa administración jerárquica; y se pueden delimitar con mayor precisión las responsabilidades de los funcionarios.

4. En relación con la desconcentración periférica, las necesidades regionales, en virtud de una mayor atención, tienen una amplia satisfacción.

5. No pelagra la unidad del poder público, ya que se mantiene el vínculo jerárquico, que al mismo tiempo garantiza la unidad de acción del Poder Ejecutivo.

Suponiendo que todos los elementos de la desconcentración administrativa estuviesen perfectamente integra-

dos, es decir, contando con elementos de óptima calidad, - la crítica a esta organización es:

Unico. Que los funcionarios del ente desconcentrado pueden propender fácilmente a la tiranía o al favoritismo al resolver, dejándose influir por las circunstancias del caso.

De los pros y contras anteriormente expuestos, se deduce que con la concurrencia de los presupuestos establecidos, son mayores las ventajas que los inconvenientes de la desconcentración por lo cual es aconsejable su adopción.

b.2 Realidad Mexicana.

La desconcentración administrativa en nuestro país desde el punto de vista doctrinario, no ha sufrido variaciones o innovaciones tendientes a adecuarla a nuestras características, siendo aceptados por nuestros tratadistas los lineamientos establecidos por la escuela clásica. Mas ello no significa que esta forma de organización no tenga relevancia en nuestra práctica administrativa, la tiene y tanta que la administración federal desde tiempo considerable la ha venido utilizando, acentuándose su empleo en las Secretarías y Departamentos Administrativos como respuesta a una serie de necesidades que una superconcentración administrativa no era capaz de satisfacer.

La creación de estos organismos en nuestro país ha sido precipitada, sin seguir una planeación y carece de estudios adecuados, independientemente de que no existe un régimen jurídico que regule su creación, sus lineamien

tos, facultades etc., lo que al presenta ha dado una proliferación de organismos "desconcentrados" generalmente sólo de nombre, más no jurídicamente, los cuales presentan características y variantes tan peculiares que no se pueden encontrar rasgos uniformes a ellos. Así, los organismos desconcentrados en nuestra organización administrativa presentan los siguientes caracteres:

1. En cuanto a su fundamento jurídico, coexisten los organismos creados por una ley, decreto presidencial o un acuerdo del titular de determinada Secretaría de Estado; no existe unidad tampoco en cuanto a las formas que adoptan, predominando hasta ahora: Instituciones, Juntas, Institutos, Consejos, Cómites, Comisiones, Patronatos y Direcciones.

Este punto lo ejemplifican: El Centro de Estudios Filosóficos, Políticos y Sociales "Vicente Lombardo Toledano", creado por decreto del Poder Ejecutivo.

- La Comisión para el Aprovechamiento de Aguas Salinas, creado por acuerdo del Presidente de la República.

- La Comisión Técnica de Supervisión para las Obras del Sistema de Drenaje Profundo del Distrito Federal, creado por acuerdo del Ejecutivo Federal.

- La Comisión del Lago de Texcoco, creada por decreto del Poder Ejecutivo Federal.

- La Escuela Nacional de Fruticultura, creada por acuerdo del Ejecutivo Federal.

2. Algunos organismos tienen personalidad jurídica propia y son titulares de su respectivo patrimonio, sin dejar por esta razón de pertenecer a la organización centralizada.

De los organismos desconcentrados enumerados anteriormente:

- El Centro de Estudios Filosóficos, Políticos y Sociales "Vicente Lombardo Toledano" y la Comisión del Lago de Texcoco son organismos que de acuerdo con los decretos que los crean, carecen de personalidad jurídica, más cuentan con patrimonio propio.

- La Comisión para el Aprovechamiento de Aguas Salinas, la Comisión Técnica de Supervisión para las Obras del Sistema de Drenaje Profundo del Distrito Federal y la Escuela Nacional de Fruticultura, en virtud de los acuerdos que las crean, carecen de personalidad jurídica y de patrimonio propio.

3. Los presupuestos de algunos organismos son autorizados en forma global.

En el grupo de organismos desconcentrados que se han venido estudiando y dentro de los que no poseen patrimonio propio, los fondos necesarios para el desarrollo de sus funciones: de la Comisión para el Aprovechamiento de Aguas Salinas, son proporcionados por la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos con cargo a su presupuesto de egresos, que a su vez es aprobado globalmente en el Presupuesto de Egresos de la Federación.

4. En algunos organismos de dirección colegiada, las decisiones se toman como si se tratase de una organización intersecretarial. Esta es la forma de tomar las decisiones en el Centro de Estudios Filosóficos, Políticos y Sociales "Vicente Lombardo Toledano" y en la Comisión Técnica de Supervisión para las Obras del Sistema de Drenaje Profundo del Distrito Federal; en las que los órganos encargados de tomar las decisiones se encuentran inte

grados por varios Secretarios Y Subsecretarios de Estado.

5. En la mayoría de estos organismos no existe una auténtica desconcentración de facultades, supeditando sus decisiones a las del poder central, además de la consiguiente inseguridad que esto implica para los administrados respecto de los actos realizados por estos organismos.

Esta situación se da en el Centro de Estudios Filosóficos, Políticos y Sociales "Vicente Lombardo Toledano", en la Comisión para el Aprovechamiento de las Aguas Salinas, en la Comisión Técnica de Supervisión para las Obras del Sistema de Drenaje Profundo del Distrito Federal y en la Comisión del Lago de Texcoco, en donde las decisiones son tomadas por los Secretarios de Estado o un órgano colegiado integrado por ellos, que son los segundos elementos más importantes de la centralización, no existiendo por lo tanto una auténtica desconcentración.

6. En algunos organismos denominados "desconcentrados", ni siquiera existe una delegación de la facultad de decisión, sino que su pretendida desconcentración consiste en la delegación de meros procedimientos.

El único rasgo general y esencial a todo este grupo de organismos, es la relación de jerarquía que guardan -- respecto de las autoridades centrales careciendo, generalmente, de la autonomía técnica que es una implicación de la facultad de decisión y, por lo tanto de la nota esencial de la desconcentración.

De esto se deduce que al no existir unidad en cuanto a lo que debe entenderse por desconcentración, su forma de creación, organización; cada entidad creadora adapta la concepción doctrinaria de la forma que más le conviene, de tal manera que se obtengan los resultados deseados.

dos sin interesarles que su obra sea una serie de contradicciones jurídicas y administrativas que sólo contribuyen al aumento de la desorganización administrativa; lo cual implica inseguridad para los administrados y en muchas ocasiones ilegalidad de los organismos creados.

Así encontramos en nuestra organización, casos aislados de auténticos organismos desconcentrados, ya que no puede decirse que haya elementos comunes a ellos. De tal manera que en ningún momento podemos pensar que en nuestro país existe un régimen jurídico unitario por más que contemos con las bases constitucionales que son lo principal en todo orden jurídico, pues faltan una serie de elementos vitales para integrar un auténtico cuerpo jurídico, que constituya una sólida base para permitir desarrollar una desconcentración definitiva, perfectamente delimitada técnica y jurídicamente como corresponde en todo Estado de derecho.

c. Descentralización Administrativa.

La descentralización administrativa, como una forma de organización del Poder Ejecutivo de un Estado, fué creada por la doctrina francesa, e ideada como un medio para solucionar los problemas planteados en su país, por la centralización administrativa, así, la descentralización supone una fuerte centralización y tiene como idea esencial " la realización de una cierta autonomía - entendida ésta como autoadministración - en la organización ad

ministrativa" (Laubadere: 217).

La descentralización administrativa admite dos clases:

- I. La descentralización por región o territorial.
- II. La descentralización por servicio técnica o institucional.

Esta idea básica de descentralización, es aceptada por la mayoría de los tratadistas, quienes le agregan pequeñas variantes o las expresan con -- distintas denominaciones que no alteran su esencia.

De esta manera el tratadista argentino Manuel - María Díez denomina a la descentralización administrativa "autarquía", que consiste en separar del centro del poder la facultad de decisión y atribuirle a otros órganos administrativos con personalidad jurídica".

Para el uruguayo Sayaguez Laso "descentralización es transferir a diversas corporaciones o personas una parte de la autoridad que ejercía el gobierno supremo del Estado" y comprende todas las posibles situaciones que pueden darse en orden para distribuir los poderes de administración en los Estados modernos.

El jurista español José Antonio García Fos, dice que "la descentralización como principio de organización consiste en transferir competencias decisorias de la administración estatal a las de más personas públicas menores".

Si bien la mayoría de los doctrinarios coinciden con la idea fundamental de descentralización, el denominar a ésta como una cierta autonomía en la organización administrativa que establece la doctrina clásica; ha provocado discrepancias.

Para algunos autores la autonomía consiste en el poder de darse, las normas de propio gobierno y es una cuestión que se relaciona íntimamente con el derecho constitucional; mientras que la autarquía consiste en la administración propia en virtud del régimen legal establecido por el po-

der central y bajo control del mismo; concepto -- que expresa la idea de descentralización administrativa. El empleo de este término es especialmente utilizado por los juristas sudamericanos.

Un punto de vista completamente diferente a este respecto, es el que expresa que la autonomía y la autarquía, no deben estudiarse como principios separados de organización, sino como cualidades de la descentralización administrativa. Entendidos estos conceptos en los términos anteriores, el concepto de autonomía requiere la posibilidad de emanar normas con relevancia directa -- hacia los administrados o normas internas de organización o de actuación, siempre que su violación pueda tener relevancia jurídica frente a -- los titulares de los órganos.

En cuanto a normas jurídicas procedentes de la autonomía, éstas tienen la fuerza de leyes materiales pero nunca de leyes formales. La importancia de su diferencia estriba en que las primeras se pueden erigir por normas reglamentarias, mientras que las segundas requieren normas con rasgo formal de ley.

Las normas autónomas, pueden ser divididas en -- dos grupos:

- a. estatutos
- b. reglamentos.

Los estatutos son la constitución del organismo y contienen los fines del mismo etc.

Los reglamentos desarrollan lo establecido en -- los estatutos y tienen que limitarse a lo establecido en ellos.

Además de las dos clases de descentralización -- admitidas por la escuela francesa, algunos tratadistas aceptan:

La descentralización corporativa. Se desarrolla a través de los entes corporativos no territoriales.

La descentralización política. Que se debe de diferenciar tanto del federalismo, como del aspecto político insisto en la descentralización administrativa.

c.1 Por Región.

idea esencial de la descentralización administrativa es -
"una colectividad local que englobada en otra más vasta -
se administra a si misma" (Laubadère: 225), para que ésta colectividad pueda gozar realmente de una cierta auto--
nomía, tiene que estar constituida por los siguientes ele--
mentos:

1. La existencia de necesidades propias de la colectividad.
2. La administración de estas necesidades por sus -
propios órganos.
3. Cierta control sobre estas autoridades por parte
del poder central.

En esta clase de descentralización, el territorio es un elemento esencial integrante de la personalidad jurídica, ya que dentro del mismo la entidad descentralizada tiene verdadera jurisdicción, mientras que en la descentralización por servicio no es un elemento esencial aunque puede tenerlo.

1. La existencia de necesidades propias de la colectividad. La existencia en las colectividades locales de necesidades comunes que les son particulares a la vez que ajenas a las demás del territorio nacional, crea en sus habitantes una solidaridad de intereses sobre la cual el --
plano de la organización administrativa general de un --
país, conduce a la descentralización territorial.

Sólo el Estado tiene la facultad de establecer cuales necesidades merecen el calificativo de locales. Una -
vez determinadas éstas se erigen en servicios públicos lo-
cales, que son distintos de los nacionales y que serán ad-
ministrados por la colectividad local.

Para la administración de estos servicios, la colec-

tividad local, posee personalidad jurídica, estituar de un patrimonio, es sujeto de derechos y obligaciones, tiene su propio presupuesto, en general tiene elementos distintos de los del Estado.

2. La administración de estas necesidades por sus propios órganos. Este segundo elemento está constituido por las autoridades encargadas de la administración de la colectividad local. A este respecto es muy importante señalar la situación personal de éstos.

Así para que la colectividad este realmente administrada por sus propios órganos, es necesario que éstos se integren por sus representantes locales, es decir que pertenezcan a la localidad, de manera que el lazo que los una sea personal, pues de no ser así serían representantes del poder central o representantes locales del poder central.

Esta representación local se logra a través de un proceso democrático, pues éste es el sistema que por excelencia permite a una sociedad gobernarse por sí misma.

La elección de las autoridades por los habitantes de la localidad, constituye el proceso para realizar la descentralización territorial.

La elección de las autoridades por los administrados no constituye para todos los autores un elemento esencial de la descentralización territorial, puesto que en caso de que sean designadas por el poder central, lo importante es no estar sometidos a su poder jerárquico.

3. Cierta control sobre estas autoridades por parte del poder central. La autonomía de ciertos entes dentro de la organización administrativa centralizada, debe entenderse como la facultad de administrarse a sí misma, mas

no como una independencia total del estado, así el tercer elemento de la descentralización territorial es el control que el poder céntrico ejerce sobre las autoridades descentralizadas con el objeto de mantener la unidad del poder, pues de no ser así éste se fragmentaría.

La autoridad central ejerce dos tipos de control, - uno que es muy estricto y que se ejerce sobre sus representantes locales, es decir dentro de la organización central; y el segundo que es más flojo y se ejerce sobre las autoridades descentralizadas. Estos dos tipos de control - pueden apreciarse desde dos puntos de vista:

A. El control ejercido sobre la persona de las autoridades.

B. El control ejercido sobre actos de las autoridades.

A. Control ejercido sobre la persona de las autoridades. El poder disciplinario que se ejerce sobre la persona de las autoridades, característico de una administración centralizada, se ejerce también sobre la persona de las autoridades descentralizadas, respecto de las cuales -- presenta como rasgo general el de ser menos estricto. Por otra parte, la naturaleza de los procesos de control es la misma que la del sistema a que pertenece, de manera que nunca se encontrara una destitución de oficio de una autoridad descentralizada.

La característica del control que se ejerce sobre la persona de las autoridades descentralizadas no nos da un criterio tajante de distinción con el control ejercido sobre las autoridades descentralizadas, pues tal criterio

no existe ya que sólo hay una diferencia de grado, variable de acuerdo con la reglamentación particular.

Manuel María Díez sostiene en su doctrina que el funcionario no está subordinado al poder jerárquico de la autoridad central y por lo tanto escapa a su poder disciplinario: sólo en casos extraordinarios las autoridades descentralizadas pueden ser sustituidas y obligadas por el poder central.

Asimismo asegura que el control de legalidad es aquél que se ejerce sobre actos del órgano, con el objeto de verificar su apego a la ley.

En cuanto al control de oportunidad dice: es aquél que aún no existiendo infracción normativa puede incidir sobre cuestiones de hecho del acto relativas a su conveniencia.

No todos los autores coinciden al respecto con la tesis de la doctrina clásica; para algunos -- cuando se ejerce el control de oportunidad sobre los organismos descentralizados, se ataca su autonomía.

B. Control ejercido sobre los actos de las autoridades. Para tratar de establecer las diferencias existentes entre el control que ejerce el poder central sobre actos de sus subordinados y los de las autoridades descentralizadas, se les ha denominado de distinta manera. Así CONTROL JERARQUICO, es el que ejerce por el poder central sobre los agentes descentralizados, TUTELA ADMINISTRATIVA, es el control que se ejerce sobre las autoridades descentralizadas, la denominación de este control no es correcta, pues como principal defecto nos recuerda una institución de derecho civil con la que no se tiene ninguna relación. El objeto principal de la tutela administrativa es el de proteger el interés general, contra los posibles excesos de las autoridades y eventualmente contra las usurpaciones del poder local.

Diferencias entre los dos sistemas de control:

Al igual que al referirnos al control ejercido sobre la persona de las autoridades locales, en este punto de vista tampoco existe una diferencia tajante entre estas dos clases de control, de tal manera que para diferenciarlos es necesario hacer un análisis de conjunto.

1. El agente sometido al poder jerárquico, lo está para el total de sus actividades y atribuciones, en tanto que el control ejercido por medio de la tutela administrativa no abarca la totalidad de las atribuciones de los agentes, pues hay una parte sobre la cual ellos conservan el dominio.

2. En los procesos de control, tampoco podemos encontrar una característica que nos indique su campo de aplicación, pues se encuentran indistintamente en ambos. Dentro de ellos se pueden enunciar como más características de la tutela administrativa, sin que esto signifique que sean privativos de ella:

a. El poder de aprobación previa.

b. Los poderes de suspensión, anulación y reformativa, consistentes en que la autoridad de control puede diferir el inicio de la vigencia de una decisión o de modificarla.

c. Poder de sustitución, es la posibilidad de que la autoridad central procede a ocupar el puesto de la autoridad controlada.

Respecto de este punto se encuentra un proceso típico del orden jerárquico, el poder de instrucción, que nos da un criterio discriminatorio con la tutela administrativa.

3. La naturaleza de los procesos de control en ambos casos es la ser actos administrativos. Es muy importante - distinguir entre actos de la autoridad tutelar y los de - la autoridad tutelada porque en una situación contenciosa esa disociación nos servirá de pauta para la correcta -- elección de los recursos a interponer.

4. En relación con el empleo de los medios de con-- trol por inoportunidad o ilegalidad del acto, no puede es-- tablecerse una diferencia de su uso entre el control je-- rárquico y el control de tutela.

5. En las condiciones de existencia del poder de -- control es en donde se encuentra la diferencia fundamen-- tal entre estos sistemas de control:

El poder jerárquico es e derecho común, es decir se -- ejerce de oficio sin importar si la ley lo preve o no, de aquí que el agente centralizado se encuentra totalmente - controlado.

La tutela administrativa no se presume, sólo existe en la medida y límites que la ley respectiva establece. En el caso de que una ley no prevea, el proceso de control, - la autoridad central administrativamente indefensa sólo - tiene el recurso por exceso de poder, a través del cual -- anula el acto ilegal de la autoridad descentralizada.

6. En el caso de que la tutela administrativa se -- ejerza ilegalmente, las autoridades descentralizadas pue-- den emplear el recurso por exceso de poder tendiente a -- anular el acto ilegal. Este recurso es inadmisibile en el -- caso de ser intentado por los agentes centralizados.

Ampliando este punto Manuel María Díez nos dice: por control se entiende un nuevo examen de los -- actos de una persona por parte de otra que está - expresamente autorizada, para establecer la con--

formidad de los mismos con determinadas normas o su correspondencia y proporción con determinados fines. El objeto práctico del control varía; en algunos casos, puede querer influir sobre la formación o sobre la eficacia del acto que es objeto del control o contralor, para impedir que éste se realice si resulta irregular o inoportuno, o de juzgar a través de la irregularidad del acto, la conducta de la persona que ha contribuido a su nacimiento y decidir sobre su responsabilidad eventual.

Control administrativo es el que realizan los órganos de la administración/Puede ejercerse en el seno de una centralización, y recibe el nombre de control jerárquico; a alcanzar a una persona jurídica distinta, y recibe el nombre de control administrativo - la doctrina francesa lo denomina tutela administrativa - y que se ejerce sobre un ente autárquico.

Abundando sobre el contralor que se ejerce sobre los entes descentralizados, éste puede observarse desde distintos ángulos.

En cuanto al momento en que se realiza el contralor se divide en:

- A. Control preventivo
- B. Control represivo.

A. El contralor preventivo se realiza a través de:

- a. La autorización.
- b. La aprobación.
- c. El visto bueno.

Este contralor no se realiza de oficio, es automático en el sentido de que la decisión del ente descentralizado no puede dictarse o producir sus efectos, sin que haya mediado el contralor, tiene que ser provocado por el ente descentralizado, --pues de otra manera, no puede dictar decisiones o estas no producen sus efectos; pero una vez provocado, su acción es obligatoria y se efectúa únicamente cuando está establecido por la ley.

a. La autorización es anterior al acto de la entidad descentralizada, es una formalidad que en caso de no cumplirse tiene como pena la invalidez del acto.

La autorización puede ser: condicional, parcial o temporaria.

En el caso de la autorización condicional, no se afecta la autonomía del ente, pues en todo momento tiene la facultad de aceptar o no la condición.

La autorización es un acto distinto del acto autorizado y es irrevocable/Como la autorización y el acto autorizado son actos distintos, una vez dada ésta, el ente descentralizado puede realizar o no el acto autorizado.

Anteriormente se estableció que la autorización es necesaria para dicta decisiones o para que éstas produzcan sus efectos.

La doctrina sostiene que en los casos en los que el legislador no establece la autorización previa como una formalidad sustancial, ésta puede otorgarse posteriormente con efectos retroactivos.

A través de la autorización puede efectuarse un doble contralor; el de oportunidad en el caso de que estuviese autorizado por la ley y el de legalidad.

b. La aprobación tiene como supuesto el realizar un acto jurídicamente válido, puesto que emana de un órgano competente, cuya ejecución está sometida a la condición suspensiva de la aprobación.

En el caso de que el acto del ente hubiera creado derechos a favor de terceros, con base en su validez jurídica, no puede ser retirado unilateralmente, pero tampoco puede ser ejecutado sin la respectiva aprobación, pues sería ilegal y por lo tanto, susceptible de invalidación.

Al igual que en la autorización el acto del ente descentralizado y el del contralor son diferentes.

Una vez dada la aprobación y con base en la retroactividad, todo lo que se hubiera realizado como consecuencia del acto aprobado es válido. En caso de que la aprobación no se obtenga, la condición suspensiva no se realiza y por lo tanto, el acto se considera como no efectuado -está afectado de nulidad absoluta-.

Por esta característica de retroactividad, la aprobación es irrevocable y definitiva, lo cual implica que el ente descentralizado debe ejecutar necesariamente el acto aprobado, cuestión que queda a su libre albedrío. Por la naturaleza de la aprobación, es conveniente fijar un plazo, para que la autoridad de contralor resuelva.

B. Contralor represivo. Es posterior y su competencia es de oficio, se efectúa através de:

- a. La revocación.
- b. La intervención.

a. La revocación consiste en suspender la eficacia del acto del ente descentralizado, o sea la eliminación de un acto ilegítimo por parte del órgano de contralor; se debe realizar por escrito y ser motivado si la ley respectiva así lo establece, además es facultativo, característica y corolario de generalidad, principio que presenta una excepción cuando la ley respectiva otorgue a los administrados un recurso ante el órgano de control; en cuyo caso, hay la obligación de verlo, perdiéndose así el carácter de facultativo.

Este medio de control sólo se puede efectuar respecto de la legitimidad de los actos, pues de no ser así, se estaría afectando la competencia del ente en cuestión.

La naturaleza de la revocación, es la de una condición resolutoria del acto y tiene efectos retroactivos; por ello, el acto hasta antes de la revocación es plenamente válido, y una vez que ésta ha tenido lugar, se invalida desde su origen.

En el caso de revocación de un acto, al ente descentralizado le está prohibido insistir en un acto idéntico.

b. La intervención, denominado también control sustitutivo; consiste en la subrogación de la autoridad de control en el lugar de los órganos del ente descentralizado, para suplir carencia o la mala voluntad de éste, con el fin de realizar un acto o la totalidad de la actividad que inicialmente compete al órgano descentralizado. Así, la intervención del contralor puede ser total o parcial.

La intervención supone la existencia de dos personalidades jurídicas distintas.

El acto de sustitución que realiza la autoridad de control, es distinto del de la controlada; la intervención se distingue de los demás medios de control en sus consecuencias, ya que persigue obtener la realización de un acto obligatorio o funcionamiento de un servicio público indispensable.

La necesaria obtención de estos objetivos no im-

plica que la intervención sea ilimitada, la competencia del órgano intervenido no puede ser alterada por el órgano de control, quien debe de limitarse a funciones administrativas dentro de la competencia del órgano controlado.

Para que la intervención tenga lugar se requiere:

1. Que el órgano intervenido tenga obligación de obrar.
2. Que rehuse el cumplimiento de esa obligación.
3. Que se establezca expresamente el empleo de este procedimiento.

La intervención es una medida extraordinaria y excepcional, consecuencia lógica de la autarquía, por eso debe de ser temporal y emplearse por razones de legitimidad. Los gastos que se originen corren por cuenta de la autoridad intervenida.

Por otra parte los actos realizados por el interventor son actos del ente descentralizado. El nombramiento del interventor es un acto administrativo, siendo la autoridad competente para designarlo, el titular del ejecutivo.

Control sobre actividad. Este control examina toda una actividad y no solamente actos concretos. Se llama también sancionador, pues no toca los efectos jurídicos de los actos ya producidos, sino que investiga la actividad en sí poniendo las bases de una posible sanción posterior, pudiendo ser: política, económica, contable, administrativa y penal.

García Trevijano Pons enuncia otro instrumento de control denominado procedimientos básicos, que difiere del control preventivo y represivo en los cuales hay dos actos administrativos, en que éste puede constar de dos fases o más. Se inicia ante un ente inferior desarrollándose varios trámites ante él y después es resuelto por el ente superior; en este medio de control sólo hay un acto administrativo, que es el que resuelve el procedimiento, pues los anteriores son simples trámites con la característica que se dicta por un ente público distinto del que tiene que resolver.

En los sistemas administrativos en los que se emplea este medio de control, no existe una auténtica descentralización, ya que el ente superior resuelve tomando en cuenta todos los aspectos de --

oportunidad y de legalidad.

Cualquiera que sean las formas de control administrativo, no debe olvidarse que la tutela debe de limitarse a lo expresamente establecido en la norma legal.

Una vez analizados someramente los elementos que --- integran esta forma de organización que ha tenido gran auge en Francia, debemos aclarar que no es una forma de organización administrativa pura; ya que tiene un doble fundamento POLITICOy ADMINSTRATIVO. Partiendo de esta base vamos a analizar sus ventajas y peligros:

Ventajas:

a. Desde el punto de vista político, la descentralización territorial es una institución creada por el liberalismo para garantizar el ejercicio de las libertades locales, a través de la implantación de un sistema democrático que permite la elección de sus autoridades. Así la -- descentralización territorial se presenta como la democracia aplicada a la administración.

b. Desde el punto de vista administrativo, permite el descongestionamiento del poder central, argumento que no es tan fuerte si tomamos en cuenta los principios de -- la desconcentración. La importancia de la descentraliza---ción administrativa radica en que una vez realizados sus supuestos, es decir que las autoridades sean elegidas entre los habitantes de manera que el lazo de unión les permita un directo conocimiento de sus necesidades y un real interés en resolverlas, contando con el apoyo de los propios administrados; habrá realmente autonomía.

Peligros:

a. Desde el punto de vista político al realizarse -- la autonomía de una entidad, disminuye la fuerza del po--der central.

Otro de sus inconvenientes, desde este punto de vista es que la elección de sus agentes recae sobre los agentes políticos o los que de alguna manera se relaciona con la política, sin preocuparse por la competencia para los cargos, lo que trae como resultado un deficiente funcionamiento de los servicios.

Es más costosa y menos hábil.

b. Desde el punto de vista administrativo, en muchas ocasiones tienen preeminencia los intereses locales sobre los nacionales, aún cuando los primeros sean mezquinos.

Para evitar que esto suceda, la descentralización debe de limitarse; lo cual es posible gracias a que el control de tutela es susceptible de grados y esencialmente por otra parte, a que se puede ampliar o disminuir el campo de los negocios locales.

c.2 Por Servicio.

La descentralización por servicio, institucional o técnica al igual que la descentralización territorial, tiene como objetivo principal la realización de una cierta autonomía dentro de la organización administrativa. Concretamente esta forma de organización "consiste en conferir una cierta autonomía a un servicio público determinado, dotándolo de personalidad jurídica" (Laubadère: 96).

El proceso técnico de realizar la descentralización por servicio es el establecimiento público.

Los elementos necesarios para que la prestación de un servicio público se considere como realizador de la --

descentralización administrativa y por consiguiente, como establecimiento público son;

1. La existencia de un patrimonio y personalidad jurídica.

2. Una especialidad.

3. Un cierto lazo de unión de los dirigentes del servicio con el medio técnico y profesional.

4. Control de tutela por parte del poder central.

1. Existencia de un patrimonio y personalidad jurídica. La unión entre estos elementos es tan íntima que su estudio no puede efectuarse por separado.

Para la correcta prestación del servicio encomendado, el establecimiento público posee un patrimonio propio que puede estar formado por liberalidades, legados, herencias, empréstitos, impuestos afectados etc.

En cuanto a su régimen financiero, su autonomía se traduce esencialmente en la existencia de un presupuesto especial, es decir desunido del presupuesto general de la colectividad territorial de la cual depende el establecimiento público; su presupuesto es lo que se conoce como presupuesto autónomo. El establecimiento público como titular de un patrimonio, bienes materiales etc., es, por lo tanto, sujeto de derechos y obligaciones; tiene una cierta situación jurídica que se denomina personalidad, natural consecuencia de sus elementos y que en derecho francés constituye una característica esencial de los establecimientos públicos y por lo tanto, de la descentralización administrativa por servicio.

La cierta independencia que se concede a un ente descentralizado no debe ser únicamente formal,

sino que implique auténticos poderes de iniciativa y decisión; en relación con la autonomía financiera, exige no solamente la afectación de ciertos recursos, sino la relativa independencia de gestión financiera y la ejecución del presupuesto, sin la intervención del poder central que sólo actúa con el contralor administrativo previo y en el posterior de rendición de cuentas.

En relación al presupuesto autónomo, el legislador lo ha aceptado, puesto que tiene una afectación directa e inmediata, destinada a la gestión de sus servicios especiales y surge de la autonomía financiera. Teniendo como razón para su aceptación, aún cuando rompa el principio de la universalidad del presupuesto, la ventaja de permitir conocer la marcha financiera del ente.

En general la autonomía financiera consisten:

1. Libertad para preparar o proyectar su presupuesto, teniendo en cuenta los recursos que se pueden percibir y los gastos correspondientes.

2. Ejecutar directamente el presupuesto, sin la previa intervención del poder central.

2. Existencia de una especialidad. El funcionamiento del establecimiento público, está regido por el principio de especialidad que se refleja en su régimen jurídico. Esto significa que su actividad se circunscribe a determinado servicio público y por lo tanto, su patrimonio sólo puede ser empleado para la consecución del fin establecido.

3. Cierta atamamiento de los dirigentes del servicio con el medio técnico y profesional. Este elemento se encuentra estrechamente relacionado con la finalidad de un establecimiento público, que es la de atender adecuadamente determinado servicio.

Para que la atención de un servicio público pueda calificarse efectivamente de especializado, debe de contar con la técnica adecuada, por esto la selección de sus dirigentes está limitada a la circunscripción de un medio técnico y profesional altamente calificado.

La autonomía del establecimiento público se traduce por la presencia de órganos directores que le son propios. A diferencia de la descentralización territorial en la que sus dirigentes son elegidos democráticamente, en este tipo de descentralización predomina el nombramiento de los dirigentes por las autoridades del Estado, aunque su elección no está excluida y tiende a diversificarse.

4. Control de tutela por parte del poder central. En relación a este punto, se confirma la aseveración hecha al tratar el respectivo en la descentralización territorial, en el sentido de que autonomía administrativa no implica independencia del Estado y que la unión con éste se logra a través de la tutela administrativa quien en todo caso es susceptible de diversos grados de intensidad.

De la tutela administrativa que se ejerce sobre los actos de las autoridades en esta clase de descentralización tiene vital importancia la que se refiere a:

a. Materia Patrimonial. La aceptación de liberalidades por los establecimientos públicos, esta sometida a una autorización previa cuando estas tienen cargas o la oposición de la familia del benefactor.

b. Materia Financiera. La ejecución de su presupuesto esta sometida a un control financiero creado expreso para vigilar esta actividad.

Los principios generales de control que ejerce el poder central sobre las autoridades descentralizadas en la descentralización territorial, son aplicables a la descentralización por servicio.

Por otra parte el establecimiento público para la doctrina francesa se encuentra situado dentro del grupo de organismos públicos, con tal carácter se diferencia --

perfectamente de la gestión de los servicios públicos -- por los organismos privados; esta naturaleza tiene como -- principales consecuencias jurídicas:

- Las decisiones tomadas por los dirigentes de un establecimiento público son actos de autoridades administrativas, susceptibles de recurso por exceso de poder.

Este recurso también es aplicable en nuestro -- país a las autoridades administrativas de un organismo descentralizado, puesto que el ejercicio de sus atribuciones debe de realizarse con es-- tricto apego a la ley.

- El personal de un establecimiento público puede tener la cualidad de funcionario público, en la medida en que se den todos sus elementos constitutivos.

- Los trabajos efectuados por un establecimiento -- público, son de esta naturaleza.

Creación de un establecimiento público. En la creación de un establecimiento público pueden darse dos casos:

a. La creación de una nueva categoría de establecimiento público, que hasta entonces no existía.

b. Creación de un nuevo establecimiento público en una categoría ya existente.

En el primer caso, el establecimiento público sólo podrá crearse mediante una ley. En el segundo caso, el establecimiento público puede ser creado por una autoridad administrativa pero en todo caso, ciñéndose a las reglas de competencia preestablecidas en la ley.

Un establecimiento público puede suprimirse:

a. Por eliminar el servicio que administra.

b. Por el término de la vigencia de la persona -- jurídica, en este caso la prestación del servicio se rea-

lizará mediante administración directa.

Generalmente en el primer caso el patrimonio del es
tablecimiento público se atribuye a los organismos priva-
dos que eventualmente aseguran la continuación de la pres
tación del servicio desaparecido.

En el segundo caso, el patrimonio del establecimien
to público regresa a la administración centralizada, la -
que continuará con la prestación del servicio. Pero en to-
do caso la ley que establece la supresión del estableci-
miento público es la que debe de reglamentar la salida -
del patrimonio.

En el derecho francés existen los establecimientos
de interés público que frecuentemente son confundidos con
los establecimientos públicos de los que difierenttotalmen
te, lo cual hizo sentir la necesidad de establecer sus di
ferencias y sobre todo en los casos en los que el legisla-
dor creaba un "establecimiento" sin establecer sus dife-
rencias y sobre todo sin precisar su naturaleza, casos en
los que no se sabía si aplicar un régimen de derecho pú-
blico característico de un establecimiento público o un -
régimen de derecho privado propio de un establecimiento -
de interés público.

El establecimiento de interés público es un organism
o de derecho privado que no administra un servicio públi-
co, sino una actividad privada, que por el interés que re-
viste para la colectividad, se la ha dado el calificativo
de "público". En contraste, como ya se dijo, el estableci-
miento publico es un organismo de derecho público que es
tá encargado de la administración de un servicio público
especial.

Existe una corriente que sostiene que la dife-

rencia entre un establecimiento de interés público y un establecimiento público estriba en el fin perseguido y en el régimen jurídico en el que se actúe, el cual es consecuencia del primero y que son los elementos que nos van a dar la naturaleza jurídica de la entidad.

Para Manuel María Díez todo organismo cuyas cuentas están sujetas a la aprobación de una autoridad pública, es un organismo colocado bajo la autoridad de los gobernantes y por lo tanto un organismo público.

Otra distinción es que los órganos de dirección de los establecimientos públicos son autoridades administrativas y las de un establecimiento de interés público son únicamente mandatarios de un grupo de particulares, además de que aquéllos no siempre prestan un servicio público y obran al margen de la administración.

Tradicionalmente el establecimiento público había sido definido como la personalización de un servicio público, pero actualmente este proceso se ha empleado fuera de la noción del servicio público. Este concepto tenía como consecuencias las siguientes creencias:

- Que todas las personas morales de derecho público eran personas territoriales o establecimientos públicos.

- Que los establecimientos públicos eran las únicas personas administrativas especiales.

Hoy en día se ha venido practicando la creación de otras personas jurídicas de derecho público o con régimen mixto, de tal manera que los establecimientos públicos y las personas territoriales no son las únicas personas jurídicas de derecho público, sino que sólo constituyen un género dentro de esta categoría. Por otra parte, la segunda creencia es errónea en el sentido de ser las únicas personas especiales, ya que no lo son pero sí constituyen la categoría más importante.

Los cambios hechos al concepto de establecimiento público han sido denominados como " la crisis del establecimiento público", entendiéndola ésta como la desintegración del mismo. En nuestros días ha proliferado la creación de instituciones que toman como molde el concepto clásico de establecimiento público siendo en realidad un número mínimo los organismos con estas características, pues en la mayoría sus elementos son distintos, su régimen jurídico no se define, por lo cual no encuadran en ninguna noción.

Si bien la creación de los establecimientos públicos tiene como objeto la administración especializada de un servicio público, no es conveniente que todos ellos revistan este proceso; existen terrenos sobre los cuales se tiene preferencia para la administración de los servicios públicos por medio del establecimiento público y tradicionalmente son:

- Los servicios públicos que viven de liberalidades.
- Los organismos en los cuales hay una participación corporativa de los usuarios.

Al empezarse a crear este tipo de organismos en nuestro país, podemos decir que había congruencia con la teoría clásica, en cuanto a la clase de actividades que se prestaban a través de ellos; mas esto no ocurre en la actualidad como se verá posteriormente.

- Los servicios públicos financieros y económicos, en virtud de cierta exigencia de una autonomía financiera de gestión.

Categoría que ha proliferado en todo el mundo

y también en nuestro país después de la segunda guerra mundial.

En esta clase de descentralización las ventajas e inconvenientes tienen una característica técnica muy marcada.

Ventajas e inconvenientes más importantes:

- El desarrollo de la gestión del servicio por el personal técnico.

- Su principal inconveniente es financiero y reside en un cierto riesgo de despilfarro y desorden financiero que conduce a limitar su número y a reajustar el control ejercido sobre ellos.

Los pros y contras enumerados por la doctrina clásica, en principio son aplicables a la descentralización por servicio en nuestro país, pero éstas serán mejor entendidas cuando tratemos el capítulo correspondiente.

Otra de las ventajas que no señala la doctrina clásica, es que el ente puede percibir ciertas tasas por los servicios que presta, y en ocasiones es posible que de esta manera cubra sus gastos, situación que es ventajosa para el Estado y los contribuyentes, ya que no es necesario recurrir a los impuestos como fuente indispensable para sostener el servicio.

Otro de sus inconvenientes, es que puede ofrecer serias resistencias a la realización de las reformas necesarias para ir las adaptando a las necesidades que deben satisfacerse. La proliferación de estos entes, puede originar rivalidades cuyo resultado sería el desorden administrativo. Su presupuesto especial contraría el principio de la unidad en el presupuesto del Estado, teniendo como resultado el desorden financiero.

No todos los tratadistas coinciden con los elementos que la doctrina francesa señala como necesarios para que haya descentralización administrativa, una corriente encabezada por Jaja-

gues Laso sostiene que no son necesarios los elementos de personalidad jurídica y patrimonio para la existencia de la descentralización. Así habla de diversos grados de descongestionamiento del poder de los que se pasa insensiblemente de la centralización hasta llegar a un alta descentralización, sin que se puedan establecer categorías bien definidas. Señala tres grados de descentralización:

1. Descenso limitado de poderes de administración, en los demás aspectos el órgano continúa siendo centralizado. Esto es lo que se conoce con el nombre de desconcentración, que no es realmente más que un grado de descentralización.

2. Totalidad de poderes de administración, con un contralor intensivo, que ya no es jerárquico, pudiendo existir o no personalidad jurídica. En este caso no hay descentralización de acuerdo con el concepto básico y este estadio se denomina por su autor, etapa de mayor descentralización.

3. Totalidad de poderes de administración, personalidad jurídica expresa o tácita y contralor que nunca será constitutivo de voluntad; es la descentralización autonómica.

Concluye que no es necesaria, para que exista descentralización, la personalidad jurídica, ya que la autodeterminación o la intensidad de la autonomía funcional que constituyen la esencia de la descentralización depende fundamentalmente: a) Del quantum de los poderes de administración concedidos y b) De la intensidad de los procedimientos de contralor.

Para el jurista español García Trevijano, desde el punto de vista técnico y jurídico, los elementos de la descentralización son los que establece la doctrina clásica, con la variante de que si los órganos son elegidos por los interesados la descentralización es máxima, y cuando la elección corresponde al Estado la descentralización es mínima.

Para otros autores la personalidad jurídica de los entes descentralizados es indispensable para que realmente pueda hablarse de cierta independencia, ya que al otorgarle la personalidad se le está dando cierta competencia, que es el conjunto de atribuciones de derecho público da-

das por la ley para realizar sus funciones, se equipara con la capacidad de una persona física. Esa competencia consiste en el poder de decisión y ejecución de ésta.

Por otra parte, una de las ventajas de la personalidad jurídica es que permite unir el poder de decisión a las ventajas de la organización técnica.

En conclusión, para este autor la auténtica autarquía consiste en el poder de decisión que a su vez es el resultado de la personalidad jurídica, pudiendo existir un patrimonio exclusivo o únicamente afectación de ciertos bienes.

c.3 Descentralización Administrativa en México.

Al estructurar las formas de organización que puede revestir una administración pública, no sólo se deben de considerar los principios básicos y generales de la teoría administrativa, sino las circunstancias particulares del país en el que se van a aplicar, con el objetivo de lograr mayor eficacia. Por esto considero conveniente antes de exponer la integración de la descentralización en nuestro país, establecer las diferencias existentes entre la descentralización administrativa y el federalismo que es la forma de Estado que adoptan los Estados Unidos Mexicanos; y las cuales se pueden resumir en las siguientes:

1. La descentralización administrativa es una forma de organización del Poder Ejecutivo Federal, el federalismo es una forma de organización del Estado en su unidad.

2. En el federalismo los estados miembros tienen --

participación en la formación del órgano legislativo federal. En el caso de la descentralización administrativa, - los distintos ór anos de los entes descentralizados no -- tienen representación en el órgano del ente central.

3. En el federalismo por oposición a la descentralización administrativa, existe autonomía de los estados -- miembros, en el sentido de que éstos pueden darse su propia legislación; mientras que de acuerdo con la doctrina clásica, la autonomía de un organismo descentralizado consiste en su autoadministración.

4. Las competencias reservadas a un Estado federal difieren profundamente de los asuntos locales -en el caso de la descentralización territorial-. En primer lugar, la naturaleza de esos asuntos es de índole administrativa, mientras que el estado miembro tiene toda la gama de competencias estatales o sea la constituyente, legislativa y judicial; en segundo lugar, los asuntos locales son determinados por la ley, es decir, están a disposición del Estado y ; en el federalismo la repartición de competencias entre el Estado federal y los estados miembros, forman el objeto de disposiciones de la constitución y está garantizada porque la constitución del Estado federal se habrá de modificar por un procedimiento, en el cual participen también los estados miembros.

5. El poder de tutela existente sobre los organismos descentralizados, no existe en la organización federal; - para el ejercicio de sus funciones propias los estados miembros escapan al control del poder federal.

6. A la cabeza de un estado miembro de un Estado federal no se encuentran mas que simples autoridades locales, ya que existe un verdadero aparato gubernamental.

7. La descentralización administrativa es creada por el poder central, mientras que la federación es creación de los estados miembros.

c.3.1 Por Región.

El municipio es la forma que reviste la descentralización por región en nuestro país y es "una forma de organización administrativa dotada de personalidad jurídica, patrimonio propio y un régimen jurídico establecido en la constitución (art. 115), que es reglamentado por sus leyes orgánicas municipales -expedidas por las legislaturas locales- y que atienden las necesidades locales específicas de una circunscripción territorial" (Serra Rojas:570).

Respecto de este tema, y como una simple aclaración, es necesario dejar establecido que al referirme al municipio, comprendo únicamente al que constituye la base de la organización territorial a nivel estatal; ya que con el establecimiento del Departamento del Distrito Federal, éste desapareció de la organización administrativa federal.

En nuestro régimen jurídico esta forma de organización administrativa coincide con la descentralización política por región, y de acuerdo con lo establecido en el artículo 115 constitucional constituye la base de la división territorial de los estados. Por lo tanto, la organización municipal en nuestro derecho no es simplemente un sistema administrativo como lo pretenden algunos autores, sino que es una forma mixta, política y administrativa -- que organiza una entidad autónoma, hasta un cierto límite de ciertas necesidades ciudadanas y municipales bajo un ré

gimen jurídico especial. No es una entidad soberana dentro de un Estado, ni un poder que se encuentra al lado de los poderes expresamente establecidos en la constitución.

De esto podemos afirmar que el municipio libre de nuestra organización administrativa, coincide con la descentralización por región o territorial de la doctrina -- francesa, pues como se verá enseguida sus presupuestos y sus elementos fundamentales son los mismos (V.P. 31), va riando las denominaciones de las autoridades y su organización interna como es lógico, pues nuestro país requiere formas de organización adecuadas a sus necesidades, amén de que ha tenido influencias de otros países.

La creación del Municipio Libre es por medio de una ley, en la que tiene su carta constitutiva y de la que de riva su situación dentro del Estado, su organización interna, sus atribuciones y los medios de que dispone para actuar; constituye una persona moral de derecho público.

Al igual que en Francia el Municipio tiene como pre supuesto la existencia de necesidades propias y características que son reconocidas por el artículo 115, frac--- ción II de nuestra constitución.

La existencia de necesidades municipales, es un -- punto muy complejo, ya que es bastante difícil establecer cuál es la competencia estatal y cuál la municipal, sobre todo por sus implicaciones fiscales. A este respecto existe un criterio bastante simplista, que enuncia que todo -- aquello que no está encomendado al gobierno estatal o federal, por exclusión es de competencia municipal; pero -- existe un pequeño problema para aceptar este criterio: la competencia de las autoridades federales la establece el artículo 114 constitucional y por exclusión, lo que no se

atribuye a ésta es de competencia estatal, mas no se establece cuál es la competencia estatal y cuál la municipal, siendo facultad estatal determinarlas, lo que da pie en la práctica para que las leyes estatales separen arbitrariamente los intereses que se reputan locales para encargarlos al Municipio. En caso de duda sobre si un interés es municipal o no, considerando que el régimen del Municipio es de carácter excepcional, debe de existir disposición expresa que consigne quién es la autoridad competente. Esta solución no es correcta en su totalidad, pues si bien termina con la incertidumbre de la anterior posible solución, la calificación si un interés es municipal o estatal no debe de ser de ninguna manera arbitrario, sino que debe responder a auténticas necesidades.

Existen dos clases de servicios municipales; ciudadanos y por exclusión los demás servicios municipales, pues el Municipio se integra con la ciudad cabecera y con una extensión territorial limitada que comprende pueblos y rancherías. Además existen en un Municipio numerosas necesidades que no son servicios públicos porque no están organizados como tales o porque su atención no es posible debido a sus escasos elementos económicos, siendo prestados por particulares. En este caso puede suceder la municipalización de un servicio público municipal, que el acto por el cual el Municipio de hace cargo de un servicio público municipal, situación que puede presentar ventajas para el Municipio desde el punto de vista económico, puesto que en ciertos casos estos servicios constituyen fuentes de ingresos que de ir aumentando podrían hacer innecesarios el sistema de contribuciones para sufragar los gastos municipales.

Elementos Integzntes.

En virtud del texto del artículo 115 constitucional, el Municipio cuenta con lo siguientes elementos:

1. Autoridades Locales. Los funcionarios encargados de la administración del Municipio y por lo tanto representantes del mismo, son elegidos democráticamente de --- acuerdo con lo establecido en la fracción I del art. 115 - constitucional que a la letra dice: "Cada municipio será administrado por un Ayuntamiento de elección popular directa y no habrá ninguna autoridad"; ayuntamiento que es un órgano con facultades de decisión y de consulta integrado por los siguientes elementos:

- El presidente municipal o alcalde. Constituye el órgano ejecutivo por medio del cual se cumplen las determinaciones del ayuntamiento.

- Los regidores y síndicos. Auxilian al presidente municipal en el desempeño de sus funciones; la distribución de tareas se hace por ramas imperando una división - del trabajo de acuerdo con la importancia del Municipio.

2. Personalidad Jurídica y Autonomía Financiera. Para la correcta realización de sus fines el municipio es - dotado de personalidad jurídica, es decir, tiene plena capacidad para adquirir y poseer los bienes que constituyen su patrimonio, el cual está formado de las contribuciones que establecen las legislaturas de los estados y que en - todo caso serán suficientes, teniendo plena libertad de - acuerdo con la fracción II del artículo 115 constitucio-- nal para la libertad de su hacienda.

Ya desde la creación del municipio, una vez aceptada su personalidad, uno de los aspectos a los que -- le - concedió vital importancia el constituyente de 1917 fue -

al de su independencia económica, proponiéndose que por medio de disposiciones constitucionales se garantizase su hacienda; ya que se reconocía que si libertad económica, el Municipio no progresaría; mas esta proposición no fué aceptada, estableciéndose finalmente el régimen hacendario vigente.

3. Contralor. La libertad municipal que establece la constitución, debe entenderse como una autonomía de la organización municipal frente a la organización central.

Las relaciones netre el poder estatal son únicamente las que derivan del control que el gobierno del estado ejerce para conservar la unidad interna del mismo, en los términos establecidos en la ley respectiva. Este control se ejerce por el poder legislativo local, éste fija el Estatuto de los Municipios determinando las bases de su organización y funcionamiento, señalando también las contribuciones que forman la hacienda municipal.

El Ejecutivo también controla los actos realizados por los Municipios no siendo extrañas las disposiciones en el sentido de que ciertos actos de los ayuntamientos deben de someterse a la aprobación del gobierno del Estado, como es el caso de las concesiones o contratos de larga duración.

Por otra parte, el poder judicial del Estado ejerce sus funciones respecto de los actos del Municipio, de la misma forma como si proviniesen de las autoridades centrales.

4. El Territorio. Es un elemento indispensable para la existencia del Municipio, ya que es la base de la división territorial de los Estados y por ende del país.

Así la exposición de los elementos que conforman al

Municipio podemos confirmar que no es una forma admi-
trativa pura, sino es una forma mixta, pues en el primer
párrafo del artículo 115 constitucional claramente esta-
blece que: " Los estados adoptarán, para su régimen inte-
rior, la forma de gobierno republicano, representativo,--
popular teniendo como base de su división territorial y *
de su organización POLITICA y ADMINISTRATIVA, el Munici-
pio Libre".

En cuanto a las ventajas y desventajas que presenta
esta forma de descentralización en Francia, no son aplica-
bles a nuestro país, porque tiene características propias
siendo la principal, su forma de organización política --
Francia es un país centralista y México es un estado fe-
derado-, estos puntos pueden resumirse en los siguientes:

- Desde el punto de vista político, la descentrali-
zación fortalece nuestra organización federal.

- Desde el punto de vista administrativo, permite
el descongestionamiento del poder central y un directo co-
nocimiento a las autoridades de las necesidades locales,--
lográndose una óptima prestación de servicios.

- Desde el punto de vista administrativo, en ocasio
nes tienen preeminencia los intereses locales sobre los -
nacionales.

Estas ventajas y desventajas son relativas, ya que
es bien conocido que la organización municipal de nuestro
país en su mayoría, no goza de hecho, ni de autonomía admi
nistrativa ni mucho menos política, por lo cual afirmo --
que el Municipio es una organización más de derecho que -
de hecho.

c.3.2 Por Servicio.

"La descentralización por servicio es un medio de organización administrativa, mediante la cual se crea el régimen jurídico de una persona de derecho público, con una competencia limitada a sus fines específicos y especializada para atender determinadas actividades de interés general por medio de procedimientos técnicos" (Serra Rojas: 586). En nuestro país esta clase de descentralización se inspira básicamente en la doctrina francesa; es de vital importancia por las siguientes razones:

1. Es la única forma de descentralización administrativa que adopta la organización del Poder Ejecutivo a nivel federal.

2. Porque actualmente los servicios públicos federales, se prestan en su mayoría a través de ella.

1. Es la única forma de descentralización administrativa que adopta la organización del Poder Ejecutivo Federal. La adopción de la descentralización por servicio es benéfica en una administración federal, ya que la fortalece, pues si por alguna causa llegase a centralizarse como sucede en nuestro país- esta forma de administración es el medio idóneo para corregirla:

2. Porque actualmente los servicios públicos, se prestan en su mayoría a través de ella. En relación con este punto que es el más importante a mi ver, es conveniente establecer que esta forma de organización no es de implantación reciente en nuestro país pues desde hace tiempo -aproximadamente 57 años- se manifiesta en nuestra

práctica administrativa, alcanzando pleno auge en la actualidad.

En su inicio los organismos descentralizados fueron creados para efectuar la óptima prestación de ciertos servicios públicos -como se vió anteriormente, no todos los servicios públicos son susceptibles de descentralización, V.p 53-, v.gr. transportes, educación etc., que en la actualidad se conocen como servicios públicos administrativos.

Desde hace algún tiempo el alto incremento en el volumen de la población ha venido aumentando la demanda de una serie de satisfactores para los cuales no existía una oferta suficiente, ya por que la capacidad de producción de la iniciativa privada era mínima o porque teniéndola los productos eran vendidos con alto grado de lucro, con sus lógicas consecuencias.

Por estas razones, el Estado se vió y se ve impelido en la necesidad de sustituirse en la actividad empresarial privada, o en su defecto a coadyuvar con ella para lograr el aumento de la producción al porcentaje requerido, ampliándose grandemente el campo de actividad del Estado, y concretamente, la tradicional noción de servicio público, apareciendo los servicios públicos económicos; -- así vemos al Estado actuar como empresario en las industrias siderúrgicas, petroquímicas, de abastos etc.

Con el fin de que el Estado al prestar los servicios públicos económicos, lo haga con la misma eficiencia que los particulares, lógico es que adopte las instituciones jurídicas con que ellos los realizan, empleándose así en el campo del derecho público una figura propia de derecho privado; la Sociedad Anónima; en virtud de que la

legislación mercantil que rige a esta institución es ciento por ciento práctica, permitiendo que las relaciones entre el prestador del servicio y el usuario revistan esta misma característica, lo que no se lograría si se vieran que respetar las formalidades de todo acto o trámite administrativo.

Con la integración de la sociedad anónima al derecho público el Estado y concretamente la administración pública, cuentan con un medio más para la realización de sus fines; presentando resultados tan loables que ha dado lugar al fenómeno denominado por el licenciado Alfonso Nava Negrete como la Privatización de la actividad del Estado y la Publicización de la actividad de los particulares," En efecto ambos fenómenos son la consecuencia inmediata del intervencionismo económico en que vivimos. Uno y otro fenómenos íntimamente ligados producen sin embargo, efectos distintos. La privatización de la actividad del Estado amplía la esfera de acción de éste. La publicización de la actividad de los particulares además de ampliar el radio de acción del Estado y de reducir la de éstos, minimiza el terreno en que ha venido actuando el derecho privado" (Nava N: 162).

Estos fenómenos plantean actualmente en nuestro país una "situación característica" que ha sido denominada por los tratadistas franceses como "la crisis del servicio público" (V. pp 51, 52). En efecto, los servicios públicos eran tradicionalmente prestados por un organismo descentralizado representado v. gr. por una Institución, Comisión que eran organismos públicos, con un régimen jurídico de esta misma naturaleza. Paradójicamente en nuestros días un servicio público puede ser también prestado por

una sociedad anónima que tiene calidad de pública, sujeta a un régimen de derecho público, privado o mixto.

Como respuesta a la complejidad de esta situación a nivel mundial, que no podía continuar surgió en la doctrina francesa la noción de ESPRESA PUBLICA, noción que no es manejada como tal en nuestra legislación administrativa, pero que sin embargo expondré brevemente porque sólo así podremos comprender la "situación característica" que impera en nuestra organización administrativa.

El concepto de empresa pública recoge fundamentalmente una noción económica y es " un organismo económico coordinador de diversos elementos y bienes del estado para producir bienes o servicios" (Nava N:169). El lucro, elemento esencial en las empresas privadas es sustituido por la noción de interés público -calificativo que se ha dado a diversas actividades que sin reunir los elementos de un servicio público, son tan importantes que el Estado decide prestarlos o en su defecto reglamentar estrictamente su prestación por los particulares-.

La empresa pública como un organismo de contenido esencialmente económico, requiere la aplicación del derecho común, como organismo público exige la aplicación de un régimen de esta misma naturaleza. La coordinación de estos dos regímenes del derecho diametralmente opuestos en uno sólo, es lo que da unidad y originalidad a la noción de empresa pública.

Es muy importante dejar perfectamente asentado que el carácter público de las empresas públicas no deriva del régimen jurídico a que están sujetas, pues pueden presentarse los siguientes casos:

Empresas que tienen un régimen:

1. De derecho público.
2. De derecho privado.
3. Mixto.

El carácter público de una empresa en todo caso deriva de:

- a. La propiedad pública de los bienes que integran su patrimonio, y
- b. Del interés público al cual están afectados.

El estudio de la empresa pública, puede efectuarse desde diversos puntos de vista:

I. De acuerdo con la participación en la integración de su patrimonio, puede ser:

- I.a Propiedad exclusiva del Estado..
- I.b Propiedad del Estado y de los particulares.

II. De acuerdo con la actividad que desarrollen - pueden :

- II.a Prestar un servicio público económico.
- II.b Prestar un servicio de interés público.

III. De acuerdo con los instrumentos empleados, - pueden ser creados por medio de:

- III.a Una ley.o decreto.
- III,b ~~La~~ nacionalización.

I. de acuerdo con la participación en la integración de su patrimonio, pueden ser:

I.a Propiedad exclusiva del Estado. En este caso el Estado es únicamente el que aporta los bienes que van a constituir su patrimonio, por lo cual es una orga-

nización administrativa creada por el Estado, forma parte en nuestro país de la administración pública y se encuentra representada por los organismos descentralizados que prestan servicios públicos económicos; generalmente el instrumento que se utiliza para su creación o constitución es la nacionalización de las empresas privadas.

I.b Propiedad del Estado y de los particulares. En nuestra práctica administrativa son conocidas como sociedades de economía mixta o empresas de participación estatal. La participación del estado en estas empresas puede ser mayoritaria o minoritaria; son empresas públicas - propiamente dichas aquéllas en las que el "estado es el accionista mayoritario.

II. De acuerdo con la actividad que pueden prestar:

II.a Un servicio económico. Esta clase de servicios que han desintegrado el concepto tradicional de servicio público administrativo presenta las siguientes características:

1. Pueden prestarse por un organismo público o privado.
2. Pueden estar sujetos a un régimen de derecho público, privado o mixto.
3. Cuando adopten cualquiera de las anteriores variantes forman parte de la administración pública a diferencia de los restantes tipos de empresas públicas.

La diferencia específica que los distingue de los servicios públicos administrativos, a pesar de que ambos forman parte de la administración pública, prestan servicios de esta naturaleza y tienen carácter público; está constituida por las normas que regulan su estructura

y funcionamiento y que están elaboradas ad hoc para el alcance de su objetivo.

II.b Prestar un servicio de interés público. Es suficiente que una actividad reciba el calificativo en cuestión para que pueda ser prestada por una empresa pública.

III. De acuerdo con los instrumentos empleados, pueden ser creadas por medio de:

III.a Ley o decreto. Las empresas públicas y concretamente las que prestan servicios públicos económicos a través de un organismo descentralizado, pueden ser creados por una ley del Congreso de la Unión o decreto del Poder Ejecutivo Federal de acuerdo con el artículo 2o de la ley para el control, mas este medio no es muy usado.

III.b La nacionalización. A partir de la aparición de la empresa pública, en el campo de la administración pública, la nacionalización ha sido el instrumento preferido para crearla; fundamentalmente por dos razones:

a. Porque siendo actividades - los servicios públicos económicos y los servicios de interés público - que a los particulares reportaban pingües ganancias, era muy difícil poder obtener la propiedad de las mismas por otros medios jurídicos.

b. Por la seguridad, rapidez y otras ventajas - que este medio de adquisición significa para el Estado.

La nacionalización consiste en hacer pasar una empresa del sector privado al sector público, así, ésta supone la transmisión de propiedad del patrimonio de una persona jurídica - empresa - y la organización de ella de acuerdo con el nuevo régimen a que se va a sujetar. La nacionalización puede ser total o parcial.

Existen dos procedimientos para la adquisición de la propiedad de las empresas privadas:

- Adquiriendo todo su patrimonio, en el caso de que se trate de una unidad económica -empresa-.
- Adquiriendo todas sus acciones en el caso de que se trate de una sociedad anónima.

En ambos casos la nacionalización es un medio meramente político, pues por sí sola no transmite ni la propiedad del patrimonio, ni la titularidad de las acciones; para lo cual se requiere en el primer caso el empleo de la expropiación de los bienes y en el segundo la compra de las acciones.

- Adquisición de todo su patrimonio. En este caso se pueden presentar dos situaciones:

Primera. El Estado se convierte en el monopolista de la prestación de determinados servicios públicos, lo grandolo a través de la adquisición del patrimonio de una empresa privada que prestaba el servicio aludido exclusivamente o en forma principal; o adquiriendo el patrimonio afectado a la prestación del servicio, en el caso de que éste lo prestasen varias empresas.

Segunda. El Estado concurre con los particulares en la prestación del servicio público económico.

- Adquiriendo todas sus acciones en el caso de que se trate de una sociedad anónima. La adquisición de la totalidad de las acciones de la empresa privada por el Estado, tiene como consecuencias la subsistencia de la personalidad jurídica de la sociedad y lógicamente su continuación en la sujeción, de las leyes mercantiles. Pero esta sociedad anónima de Estado no es más que una ficción -

de la sociedad anónima del derecho mercantil pues si efectivamente estuviese sujeta a un régimen de derecho privado, su estructura interna se organizaría de acuerdo con estas disposiciones, cosa que no sucede, ya que independientemente de que esté integrada por un solo accionista y a título desimple ejemplo no cuenta con una asamblea de accionistas que es el órgano supremo de toda sociedad mercantil.

c.3.2.1 Integración en México.

Habiendo expuesto la noción de empresa pública, la cual ha sido utilizada como medio para situar y entender la de servicio público económico; a continuación se expondrán las características que adoptan los organismos descentralizados en nuestra legislación y las consideraciones doctrinales sobre las mismas.

Si bien la doctrina y la práctica administrativas mexicanas han tenido como fuente de inspiración para la descentralización por servicio a la teoría francesa, ésta no ha sido adoptada en puridad en nuestro país. La doctrina francesa establece como elementos necesarios para la realización de la descentralización por servicio:

1. La existencia de una especialidad.
2. la existencia de personalidad jurídica y patrimonios propios.
3. cierta relación técnica de sus dirigentes.
4. La existencia de un control por parte del poder central.

En comparación con estos elementos a través de los

cuales el organismo descentralizado alcanza efectivamente cierta autonomía dentro de la organización administrativa, nuestro país presenta diversas fuentes -la doctrina, la legislación y la jurisprudencia- que conciben a los organismos descentralizados con elementos diferentes.

Existen en nuestra doctrina administrativa dos corrientes que sostienen como elementos sine quanon de la descentralización administrativa los siguientes:

Primera corriente. "El carácter esencial de un organismo descentralizado es: su autonomía orgánica; con un poder propio de decisión en los asuntos que legalmente se le encomiendan" (Serrak: 581). Por autonomía orgánica debemos entender la libertad de los organismos descentralizados para organizar a su arbitrio su estructura y su funcionamiento etc.

Segunda corriente: Para esta corriente, además de los elementos tradicionalmente reconocidos como integrantes de los organismos descentralizados, el elemento que realmente les otorga este carácter es la autonomía, entendida ésta en tres formas:

Económica Administrativa Técnica

Entre los diversas leyes que dan una definición de organismo descentralizado, es interesante la de la Ley para el Control por parte de l Gobierno Federal de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, la cual señala como elementos esenciales para la existencia de un organismo descentralizado, sin importar la estructura que adopten, los siguientes:

1. Personalidad jurídica.
2. El ser creados por una ley del Congreso de la Unión o un decreto expedido por le titular del Poder Eje-

cutivo Federal.

3. Que su patrimonio se integre total o parcialmente con :

- a. Fondos o bienes federales,
- b. o de otros organismos descentralizados;
ó que el gobierno federal les otorgue:
- c. Asignaciones,
- d. subsidios,
- e. concesiones,
- f. derechos, o
- g. el rendimiento de un impuesto específico.

4. Que su objeto o fines sean:

- a. La prestación de un servicio público o social,
- b. la explotación de bienes o recursos de la Nación,
- c. la investigación científica y tecnológica;
- d. o la obtención y aplicación de recursos para fines de asistencia o seguridad social.

Como se puede apreciar, la técnica empleada para la definición, es la casuística, técnica que se limita a enumerar una serie de circunstancias y posibilidades sin expresar un concepto general que sería suficiente. Por otra parte amplia el objetivo de los organismos descentralizados, ya que de acuerdo con esta ley, la descentralización administrativa no sólo se ciñe a la prestación de un servicio público. Otro de los elementos a que alude el contenido de esta ley, es el control sobre los organismos descentralizados, tema que será tratado con amplitud en el siguiente punto.

Al existir diversas concepciones legislativas, doc-

trinales y jurisprudenciales, sobre la integración de los organismos descentralizados por servicio, lógico es que no exista unidad de la noción; encontrando en la práctica administrativa, una rica variedad de organismo denominado descentralizados con la consiguiente desorganización que viene a ser aumentada por la constante creación de este tipo de organismos.

El hecho de que exista un completo caos en la práctica administrativa respecto del concepto de organismo -- descentralizado, no quiere decir que aceptemos tranquilamente la realidad, no, debe existir siempre una tendencia hacia la superación, pero se requiere el modelo de una concepción a lograr, y dada la situación, ésta sólo la podemos encontrar en la doctrina, así desde mi personal punto de vista, la noción correcta de organismo descentralizado es la sostenida por el licenciado Alfonso "ava Negrete," lo esencial para la existencia de una auténtica descentralización es la autonomía", concepto al que adhiero por dos razones:

- Porque para ésta corriente lo más importante es la autonomía y en función de esta idea esencial tienen que darse sus elementos . Al contrario otros tratadistas suponen -- una serie de componentes los cuales supuestamente tienen que dar por resultado la descentralización, es decir para el licenciado Mava Negrete el fin es lo primero y todo se da en función de él, no interesa si para conseguirlo los instrumentos a utilizar sean los más variados o ilógicos, desde un punto de vista clásico.

- Porque se sitúa en la realidad de la administración mexicana. En efecto, al señalar la importancia de la autonomía en tres manifestaciones, se está afirmando la -

carencia de ésta; pues aunque en nuestro sistema administrativo hay una enorme proliferación de organismos denominados descentralizados, éstos no existen en realidad como tales.

Particular importancia tiene a este respecto la autonomía patrimonial y presupuestal como aspectos de la autonomía económica, pues de qué sirve a un organismo poseer personalidad jurídica, una especialidad y cierta libertad técnica, si no se cuentan con los medios o fondos necesarios; si encontramos que a través de diversos controles se nulifica totalmente su libertad.

Definitivamente en nuestros días, en donde el factor económico es el motor de todas las cosas, el libre manejo de los bienes de un organismo descentralizado por sus dirigentes, es, en nuestro derecho, un factor decisivo para la realización de su autonomía.

c.3.2.2 Régimen Legal.

A fin de iniciar correctamente la exposición de este aspecto, se analizarán primordialmente los aspectos constitucionales que son el fundamento de todo sistema jurídico, no siendo la excepción el tema objeto de este ensayo.

Las bases constitucionales en las que actualmente se apoya la creación de los organismos descentralizados por servicio, son los artículos 28 y 73 fracciones X y XXX.

Los organismos descentralizados por servicio pueden ser creados de acuerdo con las disposiciones contenidas -

en el artículo 2o de la Ley para el Control por:

- a. Ley expedida por el Congreso de la Unión.
- b. decreto expedido por el Poder Ejecutivo Federal.

Mas estas bases constitucionales e instrumentos de creación que aquí se enuncian concreta y sencillamente, no revistieron siempre este carácter. Al inicio de la creación de estos organismos, mucho se habló de la constitucionalidad de los mismos; afirmándose que el constituyente de 1917 no había concebido ni la más remota posibilidad de existencia de estos entes y por lo tanto, la interpretación extensiva que se hacía de la fracción XXX del artículo 73 constitucional, era indebida. Sin embargo ésta subsistió a las críticas, las cuales dejaron de producirse al reformar otros artículos constitucionales en los que se aludía a estos organismos (artículos 93 y 123 apartado A, fracción XXXI), tiempo después esta fundamentación tuvo una total aceptación, a tal grado que en la actualidad, cualquier conversación a este respecto recibe el calificativo de bizantina.

Antes de la aparición de la Ley para el Control, el único medio a través del cual se podía crear un ente de esta naturaleza era la ley, con apoyo en el Código Civil para el Distrito Federal, artículo 25, fracción VI. Así cuando la citada ley inició su vigencia otorgando esta facultad al titular del Poder Ejecutivo Federal, la doctrina declaró inconstitucional la parte del artículo 2o de la Ley para el Control. Sin embargo, a pesar de que en su parte conducente, el art. 2o de la Ley para el Control es inconstitucional, el decreto del Poder Ejecutivo

es actualmente el medio más utilizado para la creación de los organismos descentralizados.

Una vez planteada la constitucionalidad de los organismos descentralizados por servicio, sólo nos resta por analizar el aspecto característico de su régimen legal, que es el que se refiere a la única relación que doctrinariamente sostienen los organismos descentralizados y la administración central o el control que ésta ejerce sobre aquéllos, según el punto de vista desde el cual se observe. Este aspecto es muy importante, ya que, en última instancia la autonomía de los organismos descentralizados depende de la intensidad y de los procedimientos empleados para su control.

En nuestro país no existe un sistema de control propiamente dicho para estos organismos -lógica consecuencia de no existir ni siquiera un régimen jurídico de los mismos-, pues carece de unidad al respecto, encontrando una serie de controles establecidos por diversas leyes, acuerdos etc. Así, para lograr tener una noción más o menos completa del control que ejerce el titular del Poder Ejecutivo Federal sobre los organismos descentralizados, es necesario enmarcarlo desde tres puntos de vista, a saber:

1. Según las leyes que establecen el control.
2. Según las autoridades facultadas por dichas leyes para efectuar el control.
3. Según los diferentes controles que existen sobre cada materia.

En cuanto a las leyes que establecen un control sobre estos entes:

- La Ley Orgánica de la Administración Pública --

Federal en su carácter de reglamentaria del artículo 93 - constitucional, es la primera que en forma general alude este tema, señalando como autoridades competentes para ejercer el control sobre los organismos descentralizados a las secretarías :

De Programación y Presupuesto, quien de acuerdo con lo establecido en el art. 32, fracción VI y XII la corresponde el control financiero, administrativo y planear y vigilar la inversión pública de los organismos descentralizados.

Como quedó planteado al tratar esta ley en el tema relativo al centralismo, uno de sus defectos, es que no establece todas las facultades que competen a las secretarías como se podrá apreciar a continuación.

- La Ley Para el Control por Parte del Gobierno Federal de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, no establece el sistema de control ejercido sobre los organismos descentralizados como era de esperarse, ni siquiera menciona todos los que sobre ellos existen, limitándose a establecer en parte un control y a enumerar otros más.

El contenido de esta ley, referente al control de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal, se resume a los siguientes rasgos y características:

Como rasgo peculiar, esta ley establece un mismo control para los organismos descentralizados y empresas de participación estatal, unidad absolutamente equívoca, pues no todos los sujetos del mismo forman parte de la administración pública.

establece su propio concepto de organismo des--

centralizado, para los efectos de la misma, lo cual tiene como consecuencia:

a. Que independientemente de quedar excluidos - de su control los organismos expresamente señalados en su artículo 10, además lo están todos aquéllos que siendo de nominados por su ley constitutiva descentralizados, no -- reunen los requisitos establecidos en ella.

b. Que los organismos que ella tipifica como - descentralizados, no son susceptibles de aplicación de -- aplicación de otros controles establecidos por leyes dife rentes.

c. Establece en que consiste el control adminis- trativo y financiero a cargo de lasPP, enunciado por la - LOAPF.

Por otra parte no solamente esta ley establece los - controles que competen a esta Secretaría .La Ley de Ins- pección de Adquisiciones, la faculta para controlar las - adquisiciones de mercancías, bienes muebles y materias -- primas que realicen los organismos descentralizados sin - perjuicio de la intervención y facultades que en esta ma- teria competen a otras dependencias del Poder Ejecutivo.

d. Se limita simplemente a enunciar los contro- les que competen a la SHCP, sin establecer concretamente - en qué consisten.

-Una de las leyes más impor antes por la materia objeto del control que establecen, son las de Ingresos -- y el Presupuesto de egresos de la Federación que a partir del año de 1965 establecieron un control sobre el aspecto económico de los organismos descentralizados por servicio, señalando a la SHCP como autoridad competente para ejer- cerlo. La Ley de Ingresos Y el Presupuesto de egresos de _

la Federación para el ejercicio fiscal de 1977, establecen respectivamente en sus artículos 12,13; 9. 10,11,12 y 13 el control sobre:

- La obtención y tramitación de créditos por y para los organismos descentralizados, para lo cual se concentran todos sus ingresos en la Tesorería de la Federación.

- La ejecución de sus presupuestos.

Otra de las atribuciones de esta Secretaría son las que establece la Ley de Inspección de Contratos y Obras Públicas, que la faculta para intervenir en los contratos que celebren o en los que intervengan los organismos descentralizados con el fin de construir, instalar, conservar, reparar o demoler bienes, así como la facultad de inspeccionar o vigilar la ejecución de dichas obras.

Las leyes, dependencias y controles enunciados anteriormente, no son todos los que establecen, ejercen o existen respecto de los organismos descentralizados, pero sí constituyen los más importantes. En especial es vital para el objeto de este ensayo el destacar la trascendencia del control que en materia económica, patrimonial y presupuestal concretamente, ejercen la SPP y la SHCP respectivamente; importancia que radica en ser los medios que me permitirán demostrar la aseveración hecha en el sentido de la no existencia en nuestro país de una auténtica descentralización administrativa, por lo cual, ameritan cada uno su estudio en particular.

CAPITULO SEGUNDO

EL PATRIMONIO DE LOS ORGANISMOS DESCENTRALI- ZADOS POR SERVICIO.

Como el "Estado persona jurídica, es lamás importante del derecho público, a la vez que el origen de los demás entes de esta naturaleza, es necesario señalar cuales son sus cualidades o atributos para así poder llegar a esta--blecer los elementos característicos de los demás entes - públicos.

El "Estado, es obra de la sociedad como respuesta a la necesidad de ciertos servicios y objetivos que no po--día lograr por si misma. En la realización de las activi--dades tendientes a la obtención de los fines encomendados el Estado es sujeto de múltiples relaciones jurídicas, es decir, actúa con personalidad; la cual no ha sido otorga--da por ningún legislador mas sí reconocida por nuestra -- constitución (arts. 27, fracción VI, 40 y 41); y que aún en el caso de que no fuera así, nadie podría dudar de su existencia, pues esta personalidad deriva de hechos histó--ricos y jurídicos innegables.

Desde un punto de vista meramente jurídico, los entes públicos y privados, al igual que las personas fisi--cas, tienen atributos de la personalidad y son los si--guientes:

1. Capacidad.
2. Patrimonio.
3. Denominación o Razón Social.
4. Domicilio y
- 5 Nacionalidad.

Como la finalidad del presente ensayo no es el de un estudio a fondo de los atributos de las personas jurídicas, nos ceñiremos en este capítulo al estudio de uno de sus aspectos más importantes que es patrimonio de algunos entes públicos.

a. Patrimonio o Dominio del Estado.

Como lo indica el título de este punto, el tema a tratar es el del patrimonio del Estado, mas con ello no me refiero al patrimonio de que son titulares la federación o las entidades federativas como podría pensarse, no, me refiero a esa persona jurídico-política que es el Estado Mexicano y a la que frecuentemente en los textos legales se le denomina también como Nación. El empleo de este término es objeto de severas críticas ya que es un concepto sociológico transportado al campo del derecho público; a ese respecto, son de gran interés las afirmaciones del licenciado Felipe Tena Ramirez, quien nos dice que el titular del territorio nacional -en su más amplio sentido-, no son ni los estados miembros ni la federación; que el Estado como personificación de la Nación es una realidad en el orden internacional y en el caso de los estados unitarios; pero que en el caso de un estado compuesto co-

no lo es el nuestro, la Nación no se personifica ni en la federación ni en los estados miembros -como podría deducirse de lo establecido en el artículo 41 constitucional-, ni en la suma de los dos, de lo cual deriva, que cuando en el artículo 27 constitucional se emplea el término Nación, no podemos aceptar que se refiere al Estado salvo que tal situación trascienda al orden internacional; mas en la práctica es usualmente aceptado el concepto anteriormente descrito en el ámbito interno.

De manera que no siendo los estados miembros ni la federación los propietarios del territorio nacional, lo único que éstos ejercen sobre aquél es la facultad de dictar leyes y de aplicarlas dentro de determinado espacio -lo cual técnicamente se conoce como jurisdicción, siendo el territorio de cada entidad federativa el espacio o porción geográfica sobre la que éstos la ejercen; este principio sufre excepciones, ya que la jurisdicción federal abarca todo el territorio nacional, siendo excluida únicamente por razón de materia por los estados miembros, de acuerdo con lo establecido por el artículo 124 constitucional, y éstos a su vez se excluyen entre sí, explicándose de esta manera el por qué existe jurisdicción federal dentro del territorio de una entidad federativa.

Así que en vista de que el Estado como unidad sólo tiene proyección en el ámbito internacional, en el ámbito nacional es representado por la federación -generalmente- (art. 27 const. Fracción II), ésta es la encargada de ejercer los derechos que le otorga la propiedad sobre el territorio nacional, pero en ocasiones, y de acuerdo con la fracción XVII del citado artículo, éstos son ejercidos directamente por los estados (Felipe Tena R: 108-173).

Una vez, hechas estas breves consideraciones, el punto atocar es lógicamente, el concepto de patrimonio; - para lo cual, tenemos que remitirnos a las nociones que el derecho privado nos da, por la razón de ser su doctrina más abundante en este punto que la del derecho administrativo y, en última instancia, porque sus conceptos, con las relativas modificaciones, se trasladan al campo del derecho público.

El civilista Antonio Ibarrola considera que el patrimonio del Estado se " halla constituido por la universalidad de los derechos y acciones de que es titular, los cuales pueden valorarse pecuniariamente, sumados a las obligaciones que los gravan encaminados a la realización de sus fines".

Sergio Flores de la Garza autor de derecho financiero considera que el patrimonio del Estado es el conjunto de bienes y derechos, recursos e inversiones, que como elementos constitutivos de su estructura material o como resultado de su actividad normal, ha acumulado el Estado y posee a título de dueño o propietario para destinarlos o afectarlos en forma permanente a la prestación directa o indirecta de los servicios públicos a su cuidado o a la realización de sus objetivos o finalidades de política social o económica".

Como podrá observarse, de estas dos definiciones los juristas tratan al patrimonio del estado fundamentalmente desde un punto de vista materialista, corriente que también es seguida por nuestro derecho positivo como lo demuestra el artículo 10 de la Ley General de Bienes Nacionales -de la que posteriormente se harán algunas consideraciones- y que a la letra dice:

" El patrimonio nacional se compone:

1. De bienes del dominio público de la federación.
2. De bienes del dominio privado de la federación.

Posteriormente se describen qué clases de bienes integran estos grupos, refiriéndose exclusivamente a bienes materiales - excepto el espacio situado sobre el territorio nacional-, siendo que en la realidad el patrimonio del Estado, como el de toda persona jurídica se encuentra integrado por derechos, obligaciones y otros.

Siguiendo la línea establecida por el derecho positivo y la doctrina, e independientemente de considerar al territorio del Estado como elemento esencial de éste -según la doctrina clásica- o si se prefiere, como el ámbito espacial de validez de las normas jurídicas -según la doctrina kelseniana-, el territorio del Estado mexicano, entendiéndolo por éste un concepto tan amplio que comprende - no sólo la parte superficial que emerge de las aguas, sino los ríos, lagos, mares, el espacio, el subsuelo, las playas, la zona marítima, el mar territorial, la plataforma continental, el zócalo submarino etc., y con base en los artículos 42 y 43 constitucionales, constituye el patrimonio del Estado Mexicano.

El artículo 27 constitucional en sus párrafos primero, cuarto y quinto, establece qué clase de derechos son los que tiene el Estado Mexicano sobre su territorio o patrimonio, encontrándose respectivamente en los arts. - anteriormente citados denominaciones tan variadas como -- "propiedad originaria", "dominio directo" y "propiedad de la nación".

Por "propiedad originaria" debemos entender el dere

cho real de propiedad que tiene el Estado sobre su territorio, mas este derecho presenta diversos caracteres según la clase de bienes de que se trate, así;

“respecto de las tierras que forman parte del territorio nacional, el Estado otorga a los particulares el dominio directo de las mismas, constituyendo la propiedad privada, a la que le puede imponer, en cualquier momento, las modalidades que dicte el interés público, invistiéndola de una función social.

En relación con la variedad de términos empleados por el artículo 27 constitucional, para referirse al derecho de propiedad que ejerce el estado sobre las substancias del subsuelo y las aguas del territorio nacional, sólo consiste en eso, en una variedad de denominaciones, -- pues el derecho real de propiedad que sobre ellos se ejerce es el mismo, con la variante de que este dominio es inalienable e imprescriptible, según mandamiento expreso de la propia constitución (art. 27 const. párrafo sexto).

De acuerdo con la anterior exposición, el titular del derecho real de propiedad sobre el territorio nacional y todo lo que en el se encuentre originariamente es el Estado, el cual en uso de las facultades otorgadas por este derecho, instituye la propiedad privada a fin de que los particulares obtengan el aprovechamiento directo de las tierras y establece de qué manera los mismos podrán explotar los productos del subsuelo; cuando el Estado instituye la propiedad privada, ya no ejerce directamente las atribuciones que le otorga la titularidad de un derecho real y absoluto de propiedad, surgiendo así el concepto de " dominio eminente del estado".

Por dominio eminente del estado "debemos entender -

un poder supremo que él mismo tiene sobre su territorio, consistente en ejercer potencialmente un dominio sobre todos los bienes situados dentro del territorio del Estado, aún tratándose de bienes propiedad de los particulares.

Como se explicó anteriormente, el Estado como unidad jurídico-política es una realidad en el ámbito internacional pero desde el punto de vista de nuestra organización interna, este concepto desaparece ya que él se encuentra integrado por varias personas jurídicas de derecho público, de tal manera que, su patrimonio se descompone en varios patrimonios específicos de los cuales son titulares los demás entes que lo integran; afirmación perfectamente comprensible gracias a la teoría del dominio eminente del Estado.

Así, y en orden de importancia, los patrimonios de los entes públicos a estudiar para efectos de este ensayo son: el:

1. Patrimonio de la Federación.
2. Patrimonio de los Organismos Centralizados y "es concentrados.
3. Patrimonio de los Organismos Descentralizados.
4. patrimonio de las Empresas de participación "esta tal.
5. "atrimonio de los Fideicomisos "úblicos.

b. Patrimonio de la Federación.

La mayoría de los tratadistas de derecho administrativo al referirse al patrimonio del Estado, aluden únicamente al patrimonio de la federación, empleando para de

signar los derechos que ésta ejerce sobre aquél los términos de dominio o propiedad, siendo el apropiado este último pues jurídicamente, es un concepto que comprende al -- primero.

Los bienes que integran el patrimonio de la federación son por exclusión todos aquéllos sobre los que no -- ejercen jurisdicción las partes integrantes de la federación. En la moderna teoría del derecho administrativo los bienes constituyentes del patrimonio de las colectividades públicas y, concretamente en este caso, el de la federación, se dividen en dos masas:

- Bienes del dominio público de la federación.
- Bienes del dominio privado de la federación;

la importancia de esta división, reside en la dualidad de los regímenes jurídicos a los cuales están respectivamente sometidos.

Bienes del Dominio Público de la Federación.

Los bienes del dominio público de la federación son aquéllos " que de modo directo o indirecto, sirven al estado para realizar sus atribuciones" (Gabino Fraga:376), -- estando sometidos a un régimen de derecho administrativo que aporta reglas estrictas de protección desconocidas -- por el derecho privado. Esta teoría de los dos dominios -- nació formalmente en Francia como respuesta a la necesidad de existencia de una protección especial para garantizar los bienes del dominio público, que, como su nombre lo indica, están destinados directa o indirectamente al uso público.

Desde el punto de vista de su incorporación, los bienes del dominio público se clasifican en dos clases;

a. Los bienes que constituyen el dominio natural del Estado, y

b. Los que constituyen el dominio artificial del mismo.

La primera clase está integrada por bienes que por su misma naturaleza quedan incorporados al dominio público, como es el caso de los bienes señalados en los párrafos cuarto y quinto del artículo 27 const.

Los bienes que constituyen el dominio artificial, son aquéllos que se incorporan por disposición expresa de la ley.

La importancia de esta clasificación radica en que los bienes del dominio natural nunca podrán cambiar de régimen jurídico, pues su propia naturaleza se los impide; y en cambio los bienes del dominio artificial pueden ser retirados de este régimen, lo cual se logra a través de la desafectación.

Desafectar un bien significa sustraerlo de su destino al uso público para ingresar al dominio privado, ya sea del estado o de los administrados" (Marienhoff:175); a contrario sensu, la forma de integración al dominio público de los bienes artificiales es la afectación; la consecuencia jurídica fundamental de la afectación o de la desafectación, es que el bien o cosa a partir del momento en que realice el acto queda automáticamente sometida a un régimen de derecho público o a un régimen sui generis de derecho privado, según el caso.

En nuestro sistema jurídico la afectación o desafectación se llama incorporación o desincorporación, y de acuerdo con el artículo 7o y 10 de la Ley General de Bienes Nacionales, fracciones II y III, este acto jurídico corresponde al Ejecutivo Federal, el cual lo realiza a través de la Secretaría del Patrimonio y Fomento Industrial.

El régimen especial de protección de los bienes del dominio público manifiesta sus principales características en la inalienabilidad e imprescriptibilidad de los mismos. Por inalienabilidad debe de entenderse no sólo la prohibición de enajenar, sino que comprende la prohibición de realizar todo acto que signifique el desmembramiento de la propiedad. Actualmente esta característica no impide el aprovechamiento de estos bienes por parte de los particulares, quienes lo pueden obtener a través de la figura administrativa de la concesión, otorgada por el Poder Ejecutivo y que simplemente concede el derecho de realizar los usos, aprovechamientos o explotaciones establecidas por la ley, sin crear ningún derecho real a favor de los particulares (arts., 9 y 13 LGBN).

Miguel Marienhoff, autor de nacionalidad argentina en su "Tratado del Dominio Público", establece que la inalienabilidad del dominio público no implica la sustracción del comercio jurídico y, que esta clase de bienes no sólo pueden ser aprovechados por los particulares de acuerdo con los reglamentos respectivos, sino excepcionalmente estos bienes pueden ser objeto de negocios jurídicos de derecho privado; posibilidad que no admite nuestra legislación.

La inalienabilidad no constituye un principio absoluto, sino que admite variantes, como lo es concretamente -

el caso de bienes del dominio público artificial que forman parte del patrimonio de los organismos descentralizados, los cuales pueden gravarse siempre y cuando se cumplan los requisitos establecidos para ello (art. 25 LGBN).

El artículo 27 constitucional en sus fracciones IV, V y VI y la Ley General de Bienes Nacionales, son los ordenamientos que fundamentalmente establecen el régimen jurídico de los bienes del dominio público de la federación y cuyas principales características se han descrito anteriormente. La LGBN establece únicamente el régimen jurídico de los bienes sobre los cuales ejerce jurisdicción la federación, de aquí que tanto su denominación como su redacción sean equívocas, en cuanto a los bienes que efectivamente reglamentan.

de acuerdo con los artículos 10, 20 y 13p de la citada ley, el patrimonio de la federación se encuentra integrado por los siguientes bienes;

A. dentro de los bienes que constituyen el dominio natural se encuentran:

1. La plataforma continental;
2. Los zócalos submarinos de éstas,
3. los cayos y arrecifes,
4. Las sustancias del subsuelo,
5. El espacio situado sobre el territorio nacional,
6. Las aguas de los mares, las marítimas interiores, las de las lagunas y esteros que se comuniquen permanentemente o intermitentemente con el mar; las de los lagos interiores de formación natural que están ligados directamente a corrientes; las de los ríos y las de sus afluentes directos o indirectos, desde el punto del cauce

en que se inicien las primeras aguas permanentes, intermitentes o torrenciales hasta su desembocadura en el mar, - lagos o lagunas de propiedad nacional; las de las corrientes constantes o intermitentes o sus afluentes directos o indirectos, cuando el cauce de aquéllos en toda su extensión o en parte de ellos sirva de límite al territorio nacional o a dos entidades federativas o cuando pase de una entidad federativa a otra o cruce la línea divisoria de la República; las de los lagos, lagunas o esteros cuyos vasos, zonas riberas, estén cruzados por líneas divisorias de dos ó más entidades o entre la República y un país vecino, o cuando el límite de las riberas sirva de lindero entre dos o más entidades federativas o a la República con un país vecino; las de los manantiales que broten en las playas, zonas marítimas, cauces, vasos o riberas de los lagos, lagunas o esteros de propiedad nacional, las que se extraigan de las minas; y los cauces, lechos o riberas de los lagos y corrientes interiores en la extensión que fije la ley.

7. El suelo del mar territorial y el de las aguas marítimas interiores.

8. Las playas marítimas.

9. La zona marítimo-terrestre.

10. Los terrenos baldíos.

B. Dentro de los bienes que constituyen el dominio público artificial, se encuentran todos aquéllos bienes que forman parte de esta clase por disposición de la ley, siendo los casos más generales, los bienes destinados a un servicio público; los que de hecho se utilicen para este fin, los equiparados a éstos por la ley y los destina-

dos por las demás leyes al uso común ; también forman -- parte de este grupo por disposición de la ley, los bienes que no tienen ninguna relación con los servicios públicos como lo es el caso de las casas curales, seminarios, asi los o colegios de asociaciones religiosas, conventos o -- cualquier otro edificio destinado para la propaganda de algún culto religioso; las pinturas murales adheridas per manentemente a los inmuebles de la federación o del patri monio de los organismos descentralizados.

Bienes del Dominio Privado de la Federación.

La segunda masa en la que se divide el patrimonio de la federación esta integrada por bienes " que no están afectados a la realización de un servicio público, obra pública, servicio administrativo o un propósito de inte-- rés general" (Serra R;169).

Como se indicó al iniciar el desarrollo de este pun to, la importancia de la distinción entre los dos dominios radica en la dualidad de régimen jurídico aplicables; co rrespondiendo al dominio privado la aplicación de la le-- gislación civil o derecho común, puesto que al no estar -- destinados los bienes que la integran a la realización de fines del Estado, no se justifica ni es necesaria la exis tencia de un estricto sistema de protección; pero en más de una ocasión la importancia de la división del patrimo nio de las colectividades públicas y, concretamente en es te caso, de la federación, se ha puesto en duda, ya que -- las dos categorías de dominios no forman grupos herméti-- cos, porque no todos los bienes del dominio público están sometidos a un régimen jurídico absolutamente idéntico.-- Igual sucede con los bienes del dominio privado de la fe--

deración que soportan numerosas reglas derogatorias del derecho común.

A este respecto el Dr. Gabino Fraga establece que la legislación aplicable al patrimonio privado del Estado es una parte de la legislación civil singular del derecho privado especial (Gabino F: 303); estas aseveraciones son confirmadas por las disposiciones de la LGBN, la cual establece en su artículo 60, que la legislación aplicable a estos bienes, esta constituida por:

1. Las leyes federales sobre tierras, bosques y aguas y demás especiales.

2. En todo lo no previsto por la propia ley, se estará a lo establecido por el Código Civil para el Distrito Federal.

3. En el caso de que el ordenamiento citado anteriormente no regule alguna materia, regirán las disposiciones de carácter general de policía y urbanismo del lugar de ubicación de los bienes.

Como se puede apreciar la legislación aplicable no es únicamente la civil, pero cuando ésta se aplica sufre modificaciones, como es el caso del tiempo requerido para adquirir por prescripción los bienes del dominio privado de la federación, en que los términos se duplican al doble del común. Otro ejemplo no menos elocuente es el de la competencia de los tribunales que en todo caso serán federales para conocer de los juicios o de los procedimientos no contenciosos que se relacionen con los bienes del dominio público o privado de la federación y la característica de que los bienes del dominio privado de la federación son inembargables (art. 38 LGBN)

Por otra parte, los bienes del dominio privado de -

la federación pueden ser objeto de todos los contratos que regula el derecho común, exceptuando las donaciones de bienes muebles que exceden del valor de \$10000.00, - caso en el se requerirá acuerdo presidencial refrendado -- por la SPP y la Secretaría respectiva; en el caso de que - la donación sea a personas extranjeras se requerirá ad-- más, el refrendo de la Secretaría de Relaciones Exterio-- res.

Una característica muy importante de esta clase de bienes, es que independientemente de lo que establezcan - las leyes especiales para su enajenación, ésta siempre re-- querirá autorización de la Secretaría de Programación y - Presupuesto y de la Secretaría de Hacienda y Crédito Pú-- blico.

c. Patrimonio de los Organismos Centralizados Y Descon-- centrados.

Al tratar este tema me referiré únicamente al patri-- monio del Departamento del Distrito Federal, puesto que - la integración del patrimonio de la federación en cuanto a bienes materiales se refiere ha sido descrito en el in-- ciso anterior.

Como se recordará (Vp04) la Nación propietaria ori-- ginal del territorio nacional, es generalmente representa-- da por la federación, mas esto no significa que esto siem-- pre suceda así y éste, es uno de esos casos.

El DDF de acuerdo con el artículo 27 constitucional, párrafo séptimo y fracción Vi al igual que las entidades federativas, tienen plena capacidad para adquirir el do--

minio y para poseer todos los bienes raíces y las aguas - necesarias para satisfacer los servicios públicos; así el DDF ejerce el derecho de propiedad sobre los bienes que integran su patrimonio, en representación de la Nación; - también tiene jurisdicción sobre lo demás bienes que se encuentran dentro de su circunscripción territorial, como son los bienes de los particulares.

La Ley Orgánica del DDF en su capítulo VIII intitulado " De los Bienes", establece el régimen jurídico de los mismos que es muy parecido al de los de la federación, mas no porque ésta legisle sobre los bienes del DDF, sino porque responden a las mismas necesidades.

Los bienes que constituyen el patrimonio del DDF se dividen en:

- A/ Bienes del Dominio Público del DDF, y
- B. Bienes del Dominio Privado del DDF.

Bienes del Dominio Público del DDF.

Dentro de esta categoría se encuentran todos los bienes inmuebles destinados por el DDF a un servicio público ya sea de acuerdo con una disposición legal o de hecho, - los de uso común, las servidumbres cuando el predio dominante sea alguno de los anteriores, los monumentos históricos y artísticos, obras de ornato y los bienes que por su naturaleza no sean normalmente sustituibles.

Bienes del Dominio Privado del DDF.

Los bienes del dominio privado del DDF son aquéllos no comprendidos en los anteriores y cuyo uso o utilidad - no tenga un interés público.

En los artículos 85, 86 y 87 de la citada ley se describe someramente el régimen jurídico a que están sujetos dichos bienes, enunciados en su último artículo que la L.G.B.N. será el ordenamiento aplicable en todo lo que no se oponga a las disposiciones de la misma; de manera que las normas aplicables a los bienes del dominio público y privado de la federación se aplican a los bienes del DDF, puesto que en ningún caso las contravienen, sino que en su mayoría las amplían y especifican, existiendo pequeñas diferencias en algunas de sus disposiciones, como es el caso referente al porcentaje que debe de enterarse en la venta de un inmueble y las veces y los períodos en que se deberán de publicar las convocatorias para las ventas de los mismos.

En relación con los organismos desconcentrados de carácter federal, al estar integrados sus patrimonios por bienes de la federación, automáticamente quedan sujetos al régimen descrito en la L.G.B.N. mismos que no se expone en este punto por ser idéntico al que rige para los bienes de los organismos descentralizados, punto que se tratará a continuación.

Antes de entrar al tema que corresponde, me permito hacer una breve consideración: en el caso de los bienes del DDF y de los organismos desconcentrados, el régimen jurídico aplicable a sus bienes, es una lógica consecuencia de su naturaleza, puesto que el sistema centralizado establece una subordinación absoluta y una total concentración de todas las facultades y en el caso de la desconcentración ésta, sólo se refiere a ciertas facultades técnicas y de decisión, sin abarcar nunca el aspecto patrimonial.

d. Patrimonio de los Organismos Descentralizados por Servicio.

A fin de lograr mayor objetividad en la exposición de este tema, simultáneamente al desarrollo del mismo, se hará el estudio de varias leyes o decretos constitutivos de organismos descentralizados que a continuación se enumeran y que dividen fundamentalmente en organismos sujetos al control de la Secretaría de Programación y Presupuesto -entre los cuales se encuentran tanto organismos que prestan servicios administrativos, como organismos que prestan servicios económicos- y organismos que no son sujetos de este control, como lo es el caso de las instituciones educativas - o sea organismos que prestan fundamentalmente servicios administrativos-.

Organismos Sujetos al Nuevo Control de la Secretaría de Programación y Presupuesto -antes Secretaría del Patrimonio Nacional- que:

Prestan Servicios Económicos:

I Comisión Coordinadora para el Desarrollo Integral de la Península de la Baja California.

II Comisión Coordinadora para el Desarrollo Integral del Istmo de Tehuantepec.

III Comisión Nacional Coordinadora de Puertos.

IV Comisión Nacional del Cacao.

V Comisión Nacional De la Industria Azucarera.

VI Comisión Nacional de las Zonas Áridas.

VII Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad Rural y de la Vivienda Popular.

VIII Productora Nacional de Biológicos Veterinarios.

IX Productos Forestales de la Tarahumara.

X Forestal "Vicente Guerrero".

XI Instituto Mexicano de Comercio Exterior.

Prestan Servicios Administrativos.

XII Comisión de Aguas del Valle de México.

XIII Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología.

XIV Consejo Nacional de Fomento Educativo.

XV Hospital General "Dr. Manuel Gea Gonzales".

XVI Instituto Nacional de Energía Nuclear.

XVII Junta Federal de Mejoras Materiales de la Ciudad de Monterrey.

Organismos no sujetos al control de la Secretaría de Programación y Presupuesto -conforme al artículo primero de la Ley para el Control-.

XVIII Centro para el Estudio de Métodos y Procedimientos Avanzados de la Educación .

XIX Centro de Investigación Científica y de Educación Superior de Ensenada.

XX Centro Nacional de Enseñanza Técnica Industrial.

XXI Centro de Investigaciones Superiores del Instituto Nacional de Antropología e Historia.

XXII Colegio de Bachilleres.

XXIII Instituto Nacional de Astrofísica, Óptica y Electrónica.

XXIV Universidad Autónoma de Chapingo.

XXV Universidad Autónoma Metropolitana.

XXVI Universidad Nacional Autónoma de México.

d.1 Naturaleza Jurídica.

De lo expuesto en el artículo 2o, fracción I de la Ley para el Control, cualquiera que sea la forma en que se integre el patrimonio de un organismo descentralizado, los bienes son aportados siempre total o parcialmente por el gobierno federal, éste además es un requisito "sine -- cuanon" para que un organismo descentralizado revista tal calidad. En vista de esta consideración, no es necesario un gran esfuerzo, ni largos momentos de reflexión para -- afirmar que la naturaleza jurídica del patrimonio de los organismos descentralizados por servicio, es de carácter público, pues los bienes que los integran forman parte del patrimonio de la federación, sin importar en ningún momento la proporción con que lo integren. Únicamente para confirmar este punto debemos recordar que el carácter público de los organismos en cuestión, deriva no del régimen -- jurídico al que están sujetos, que puede variar según el caso, sino que depende fundamentalmente de la propiedad -- pública de los bienes que integran su patrimonio y del -- interés público al cual están afectados dichos servicios (V.p 67 y 68).

El carácter público del patrimonio de los organismos descentralizados le dota de ciertas peculiaridades entre las cuales la principal para el objeto de este ensayo es el régimen jurídico al que por ende quedan sujetos dichos bienes y la consecuencia que esto implica en relación con la esencia de dichos organismos.

d.2 Bienes que lo Integran.

La Ley para el Control al enumerar, en su artículo 2o fracción I, los distintos bienes que pueden integrar el patrimonio de los organismos descentralizados sólo señala como única característica de éstos, la de ser bienes aportados por el gobierno federal o sea bienes que integran el patrimonio de la federación, sin establecer si se trata de bienes del dominio público o privado de la misma.

Es la Ley General de Bienes Nacionales, la que a través de sus diversos artículos y sólo desde el punto de vista de sus bienes materiales, nos da la respuesta a la interrogante anteriormente planteada.

El patrimonio de los organismos descentralizados se integra tanto por bienes muebles e inmuebles del dominio público y privado de la federación.

Bienes del Dominio Público de la Federación.

Los artículos que nos indican la existencia de bienes inmuebles de esta clase en el patrimonio de los organismos descentralizados son, fundamentalmente el artículo 2o, fracción V y el artículo 23, fracción VII del citado ordenamiento; el primer artículo enumera como bienes del dominio público de la federación a: los inmuebles destinados por ésta a los servicios públicos, a los equiparados a éstos conforme a la ley; siendo el artículo 23, fracción VII el que concretamente señala a los inmuebles que constituyen el patrimonio de los organismos públicos federales, como bienes destinados a un servicio público y, por consiguiente, comprendidos dentro del supuesto del ar-

título anterior.

También forman parte de estos bienes de acuerdo con el artículo 20, fracción XI, las pinturas murales, las - esculturas y cualquier obra incorporada o adherida permanentemente a los inmuebles de la federación o al patrimonio de los organismos descentralizados.

Existen algunos artículos más de la citada ley, que nosotros podemos denominar como complementarios -para el objeto de este estudio-, ya que aluden indirectamente a las aseveraciones anteriores, entre ellos podemos citar - el artículo 29, el cual establece que:

a. Para destinar un inmueble al servicio público es necesario que el Ejecutivo Federal, por conducto de la -- SPFI expida el decreto correspondiente y que:

b. El hecho de destinar un inmueble a favor de entidades públicas o privadas distintas del gobierno federal, no transmite derecho real alguno sobre el mismo; estas disposiciones confirman la existencia de bienes inmuebles pertenecientes a esta categoría, en el patrimonio de los organismos descentralizados.

Bienes del Dominio Privado de la Federación.

A diferencia de los bienes del dominio público de la federación, la L.G.B.N., no establece expresamente la -- existencia de bienes del dominio privado de la federación en el patrimonio de los organismos descentralizados, sino que ésta se deduce de la lectura de sus artículos 43, 44, - 45, 46, 47 del capítulo Tercero, intitulado de "Los Inmuebles del Dominio Privado", referentes al proceso y requisitos que deben de seguirse para la venta, adquisición o -- permuta de bienes de esta clase por el gobierno federal; -

disposiciones que de acuerdo con el artículo 50, se hacen extensivas a los organismos descentralizados bajo pena de declarar dichas operaciones nulas de pleno derecho; de manera que cuál sería de hacer dichas disposiciones -- aplicables a los organismos descentralizados, si éstos no fueran titulares de esta clase de bienes.

Bienes Muebles del Dominio Público y Privado de la Federación.

En relación con los bienes muebles del dominio público la L.G.B.N. es muy explícita, pues aunque no menciona concretamente qué bienes muebles del dominio público forman parte del patrimonio de los organismos descentralizados, sí enumera en su art. 20, fracción X a una serie de éstos, como manuscritos, libros, documentos, los archivos propiedad del gobierno federal, dando como característica principal, la de ser bienes que por su naturaleza no sean normalmente sustituibles; lógicamente todos los organismos descentralizados poseen una u otra clase de estos bienes.

Respecto de los bienes muebles del dominio privado de la federación, podemos decir que por exclusión son todos aquéllos bienes muebles que por su naturaleza son normalmente sustituibles; los organismos descentralizados también cuentan con esta clase de bienes en su patrimonio, mas esta aseveración no se funda solamente en una simple deducción, sino con base en el artículo 58 de la L.G.B.N. la cual establece que las adquisiciones de bienes muebles para el servicio de las distintas dependencias del gobierno federal se registrarán por la Ley de Inspección de Adquisiciones, la cual a su vez en su artículo lo señala a la Se-

cretaría de Programación y Presupuesto como la autoridad competente para controlar y vigilar la adquisición de mercancías, bienes muebles y materias primas, que realicen los organismos descentralizados, organismos públicos y empresas de participación estatal.

El patrimonio de los organismos descentralizados no se integra solamente por los bienes aportados por la federación, situación perfectamente establecida por la Ley -- para el Control, ya que en su art. 2o, fracción I, claramente se establece que son organismos descentralizados -- las personas morales creadas por ley del Congreso de la -- Unión o Decreto del Poder Ejecutivo Federal, cualquiera -- que sea la forma o estructura que ad pten, siempre que su patrimonio se constituya total o parcialmente con fondos -- o bienes federales.

Por si quedara algunaduda, las leyes orgánicas de -- los organismos descentralizados en sus disposiciones rela -- tivas a la integración del patrimonio, siempre establecen que además de los fondos o bienes federales, su patrimo -- nio se integrará por los ingresos que perciba como remu -- neración a la prestación de sus servicios, por las aporta -- ciones que en efectivo perciba directamente de una "Secre -- taría de Estado, por las aportaciones de los gobiernos lo -- cales y por los demás bienes que por cualquier otro medio se allegue.

Realmente el punto interesante de esta cuestión, es el de saber el régimen jurídico a que quedarán sujetos -- los bienes que ingresen al patrimonio de los organismos -- descentralizados aportados por particulares. Indudablemen -- te que estos bienes pasan a formar parte "ipso facto" de -- los bienes de la federación, concretamente bienes del domi

nio privado, pudiendo formar posteriormente, según el caso, y si se cumplen las formalidades requeridas, parte de los bienes del dominio público de la misma. No hay lugar a incertidumbre de la naturaleza de estos bienes, puesto que la esencia y lo que les da el carácter de públicos a los organismos descentralizados, es la naturaleza de su patrimonio de manera que no es posible imaginar un organismo descentralizado con un patrimonio de naturaleza mixta.

Por otra parte, las reglas que contiene la L.G.B.N. y la Ley para el Control en relación con el patrimonio de los organismos descentralizados son genéricas, distinguiéndose solamente entre bienes del dominio público y bienes del dominio privado de la federación.

Como última consideración en este punto y muy relevante desde mi punto de vista, es la relativa a la clase de bienes que integran el patrimonio de los establecimientos públicos -equivalentes en nuestra organización administrativa a los organismos descentralizados-, a fin de que a través de una comparación, podamos comprender mejor la trascendencia de que el patrimonio de los organismos descentralizados se integre con cierta clase de bienes.

En la legislación francesa al igual que en la nuestra existen bienes del dominio público y bienes del dominio privado; cada clase tiene características muy semejantes, a las que revisten dichos bienes en nuestro derecho; concretamente, los bienes que integran el patrimonio de los establecimientos públicos, son, en su totalidad, bienes del dominio privado siendo su principal consecuencia la de tener un margen más amplio de libertad en lo que atañe a su disposición, puesto que no están sujetos a las protecciones de los bienes del dominio público. Esta caracte-

rística se ha venido acentuando simultáneamente al desarrollo de los servicios públicos económicos, pues según los legisladores, siendo la intención la de que las empresas que prestacen estos servicios vivan bajo un régimen de derecho privado, sería prácticamente imposible que esto se lograra, si los bienes que li integran pertenecieran al dominio público del Estado.

d.3 Adquisición y Enajenación.

Antes de tratar de lleno el tema que nos indica el nombre de este título y con el objeto de lograr una clara exposición del mismo, debemos determinar qué derechos ejercen los organismos descentralizados sobre los bienes que integran su patrimonio.

Bienes del Dominio Público.

De acuerdo con la exposición que sobre los bienes del dominio público se ha realizado; el estado representado por la federación es el propietario de los bienes del dominio público, los cuales tienen como rasgo fundamental el de ser inalienables e imprescriptibles, de lo que podríamos deducir que los organismos descentralizados no pueden tener el derecho de propiedad sobre tales bienes cuando integren su patrimonio. Mas esta afirmación es falaz, pues aún cuando ni la L.G.B.N. - que es la indicada, ni otro ordenamiento establecen expresamente que los organismos descentralizados tienen o pueden tener el derecho de propiedad sobre dichos bienes, así es en realidad; esta afirmación deriva de los siguientes hechos:

¿Con qué título ingresan al patrimonio de estos organismos los bienes muebles e inmuebles que adquieren para la realización de sus fines?. Indudablemente, como -- propiedad de los mismos, tanto porque los documentos correspondientes así lo acreditan como por que la Ley de Inspección de Adquisiciones y la Ley para el Control respectivamente establecen una serie de reglas que regulan:

- Las operaciones de compra-venta de bienes muebles que se efectuen.

- Toda enajenación y la adquisición de inmuebles para su servicio.

Por otra parte al L.G.B.N. en su artículo 23, fracción VII, establece claramente la posibilidad de que los organismos descentralizados puedan enajenar voluntariamente a personas de derecho privado, bienes inmuebles que -- constituyen su patrimonio; así que ¿cómo podrían enajenar bienes que no son de su propiedad?

La anterior afirmación no debe considerarse contradictoria de los principios de inalienabilidad e imprescriptibilidad de los bienes en cuestión; pues en todo caso continúan siendo propiedad pública.

El hecho de que los organismos descentralizados tengan o puedan tener sobre los bienes del dominio público -- que integran su patrimonio el derecho de propiedad, no es cortapisa para que puedan ejercer otra clase de derechos -- sobre dichos bienes, así nos lo indica el artículo 29 de la L.G.B.N., que establece como requisito previo para el aprovechamiento, explotación o uso de los citados bienes, el decreto correspondiente de afectación expedido por el Ejecutivo Federal por conducto de la SPP

Bienes del Dominio Privado.

Por el contrario, la situación de los bienes del dominio privado de la federación dentro del patrimonio de los organismos descentralizados es totalmente opuesta a la de los bienes del dominio público, pues su principal característica -para efectos de este estudio- es la de ser enajenables (art. 3o de la L.G.B.N.), de manera, que teóricamente, los bienes del dominio privado de la federación que forman parte de un organismo descentralizado, lo hacen como bienes sobre los cuales se ejerce el derecho de propiedad, sin generalizar que todos los bienes de esta clase que integren dicho patrimonio, lo hagan como bienes sobre los que se ejerce este derecho. Asimismo pueden ejercerse sobre ellos derechos distintos; esto pudiera conducirnos a pensar -- lógicamente que los organismos descentralizados tienen libre disposición sobre los bienes muebles e inmuebles de su propiedad, pero esta no es la realidad, pues la L.G.B.N. autoriza a la SPP para que en representación del gobierno federal intervenga en todas las operaciones por las cuales la federación:

1. Adquiera: la propiedad, el dominio o cualquier derecho real sobre inmuebles.
2. Venda, done, grave o afecte bienes muebles e inmuebles de propiedad federal, y
3. Para que intervenga en la celebración de los distintos contratos de que éstos fueren objeto.

Las anteriores disposiciones establecidas en la citada ley, nos demuestran claramente la incongruencia que la misma contiene, veamos:

La L.G.B.N., señala como característica propia de -

bienes del dominio privado de la federación, lade ser enajenables; es decir son bienes susceptibles de salir de su dominio. De esto se deduce que la ingresar un bien de esta naturaleza al patrimonio de un organismos descentralizado ésta ya no ejerce ningún derecho sobre él, pues ha perdido su característica y en consecuencia le organismo descentralizado debería tener libre disposición del mismo. De acuerdo con la L.G.B.N., esto no sucede, pues según ella, aún siendo enajenado un bien del dominio privado de la federación a otra persona de derecho público este caso un organismo descentralizado- se le seguirán aplicando las disposiciones relativas a los bienes del dominio privado de la federación, como si se ejercieran sobre ellos el derecho más absoluto; esta incongruencia es sostenida no sólo por esta ley, sino también por la Ley para el Control.

De esta manera y de acuerdo con la Ley General de Bienes Nacionales, siendo los bienes que integran el patrimonio de los organismos descentralizados propiedad de la federación, la SPP interviene cuando dichos organismos realizan alguna de las citadas operaciones. Además de autorizar la intervención directa de la SPP en las adquisiciones y enajenaciones de bienes inmuebles, el mismo ordenamiento establece una serie de requisitos que deben reunir dichos actos para que sean válidos, los cuales pueden resumirse en los siguientes puntos:

I En primer lugar, para poder enjenar un bien inmueble debe de existir un decreto o acuerdo presidencial que lo autorice, el cual, debe estar refrendado por la SPP y la SHCP.

II La enajenación de inmuebles a título oneroso para la solución de problemas de índole habitacional, sólo se -

autorizará mediante previa presentación de programas urbanos, de lotificación y financiamiento.

III La enajenación a título gratuito u oneroso de inmuebles a favor de organizaciones sindicales de los organismos y empresas, deberá quedar condicionada a la presentación de programas que señalen: uso principal del inmueble, tiempo previsto para la iniciación y la conclusión de las obras y planes de financiamiento. El incumplimiento de los programas dentro de los plazos respectivos, dará lugar a la cancelación del acuerdo de donación.

IV Las enajenaciones que tengan por finalidad aplicar el importe de la misma a la adquisición de inmuebles para los servicios públicos, deberán realizarse en subasta pública, salvo que mediante acuerdo de la SPP se exima de este requisito(arts. 43 y 46).

V Las enajenaciones de bienes propiedad de la federación, adquisiciones o permutas de bienes inmuebles para el servicio de un organismo descentralizado se harán con base en los avalúos que practicará la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales o alguna institución de crédito autorizada para ello, caso en el que deberán ser aprobados -- por dicha Comisión para ser definitivos.

Ninguna venta o permuta se efectuará a precio menor del señalado en el avalúo respectivo (arts. 14 L.G.B.N.).

VI En el caso de venta de un inmueble deberá enterarse como mínimo el 25% del precio, sin que el pago total del mismo exceda de un plazo de 10 años; como garantía en el cumplimiento de esta obligación, el inmueble de que se trate se hipotecará en favor del gobierno federal hasta el pago total del precio, de los intereses pactados y de los moratorios en su caso (art. 17).

Cuando las adquisiciones y enajenaciones que los -- organismos descentralizados realicen, no llenen los anteriores requisitos, serán nulos de pleno derecho (art.52).

Cabe mencionar que las Secretarías y Departamentos de Estado, además de reunir los requisitos enumerados anteriormente, deberán de cubrir los requisitos que en lo -- relativo a formulación, pago suspensión, cancelación o mo -- modificación de contratos o pedidos señale la SHCP.

Un último requisito es que los actos celebrados res -- pecto de bienes inmuebles de propiedad federal y que re-- quieran intervención de notario, deberán de celebrarse an -- te los notarios designados por la SIFI.

La intervención que la SPP realiza sobre las adquisiciones y enajenaciones de bienes inmuebles del dominio -- público, también se hace extensiva a las adquisiciones de bienes muebles que pretenden efectuar tanto los organismos descentralizados estructurados conforme a Ley para el Con -- trol, como los organismos descentralizados -- creados -- por la federación y que tengan o administren un patrimo-- nio o presupuesto formado con fondos o bienes federales -- sin importar la estructura o forma que adopten; de acuerdo con el artículo 56 de la L.G.B.N. y los artículos 1o y 2o de la Ley de Inspección de Adquisiciones.

Hablo de intervención, porque aún cuando la citada -- ley establece solamente un control y vigilancia, de los -- requisitos que deben reunir y de los trámites que deben -- efectuar dichas adquisiciones se verá que se trata de una auténtica intervención.

Todo organismo descentralizado que desee adquirir -- bienes muebles, mercancías y materias primas, deberán:

I Enviar los contratos o pedidos de adquisiciones a la SPP, para su revisión, intervención y registro, ningun-

na adquisición podrá efectuarse si no se han cubierto estos requisitos, salvo que la propia Secretaría exima su cumplimiento por: a) considerar que se puede afectar sustancialmente la operación de alguna entidad; b) cuando el monto de los pedidos o adquisiciones no exceda de \$10 000, así como las que se celebren y deban cumplirse fuera del Distrito Federal, siempre que su monto no exceda de \$25000 casos en los cuales los actos referidos se enviarán con posterioridad a su celebración a la SPP, para su intervención.

II No es necesario realizar los trámites anteriores cuando la SPP considere que se han efectuado las negociaciones necesarias para establecer precios y calidades y los pedidos o contratos se ajusten a los siguientes procedimientos:

1. Compras consolidadas en las que intervengan dos o más entidades.
 2. Contratos de suministro por períodos fijos.
 3. Concursos, y
 4. Pedidos negociados previa investigación de fuentes de suministro y selección de proveedores;
- en estos casos los pedidos o contratos que se realicen se considerarán plenamente autorizados. En el supuesto de que las adquisiciones no se ajusten a estos sistemas, deberán ajustarse a los requisitos establecidos en el punto anterior.

III Los organismos descentralizados deberán de presentar ante la SPP, listas de precios máximos a los que deberán adquirir los bienes de que se trate, pudiendo efectuar las modificaciones que procedan, comunicando el resultado a la entidad de que se trate para ajustarse a los

precios aprobados.

IV Sólo se registrarán los contratos o pedidos formulados por los organismos descentralizados a favor de -- los proveedores que se encuentren inscritos en el Padrón -- de Proveedores del Gobierno Federal, que lleva la propia -- Secretaría.

Los contratos o pedidos que no se ajusten a estas -- disposiciones son nulas de pleno derecho y no surtirán -- efecto alguno.

La SPP tiene la facultad de suspender o cancelar -- cualquier pedido o contrato de adquisiciones cuando con -- posteridad al registro, se descubra alguna irregularidad.

Para le mejor cumplimiento de este control y vigi-- lancia la SPP esta facultada y los organismos obligados a:

- Exigir y presentar los presupuestos y programas -- anuales de adquisiciones.

- Exigir la abstención de la celebración de contra-- tos de artículos de importación que no tengan la autoriza ción previa del Instituto Mexicano del Comercio Exterior.

- Exigir en el caso de que se trate de adquisicio-- nes financiadas con créditos, acompañar a los contratos -- los documentos necesarios que acrediten que la SHCP a au-- torizado el crédito respectivo.

Según la L.G.B.N., las donaciones y enajenaciones de los bienes muebles del dominio privado de la federación -- que pretendan realizar los organismos descentralizados, -- para que sean plenamente válidas deberán de tener la auto rización de la SPP, de acuerdo con lo establecido pr la -- Ley para el Control en su artículo 18, que en este caso -- es el ordenamiento aplicable, puesto que en este punto de

roga a las disposiciones de la L.G.B.N., por tratarse de un ordenamiento posterior.

En el caso de que determinados bienes muebles ya no sean necesarios o útiles para dichos organismos, no pueden disponer de ellos, sino que deben solicitar su baja de sus respectivos inventarios, siendo la SPP la autoridad competente para disponer de ellos.

El control que se ejerce sobre los organismos descentralizados no se agota en las materias anteriormente descritas, sino que va más allá, hasta el extremo de intervenir en la celebración de los contratos relativos a las obras de construcción, reparación y demolición de bienes inmuebles, así como la inspección y vigilancia de las mismas, teniendo intervención en dichos contratos la SHCP, la SPP y la SPMI, estableciendo una serie de requisitos que de no ser cumplidos, tienen como consecuencia la nulidad de los mismos.

d.4 Régimen Fiscal.

Para establecer los lineamientos generales del régimen fiscal a que están sujetos los organismos descentralizados, enseguida se hará un pequeño análisis a manera de visualizar las principales leyes impositivas federales y locales -puesto que la mayoría de los organismos descentralizados se encuentran ubicados en el Distrito Federal-, con la tendencia de poder obtener una conclusión que sea en principio aplicable a todo este tipo de organismos, pues para lograr respuestas exactas tendríamos que analizar un sin fin de leyes fiscales, objetivo que no constituye la finalidad de este estudio.

Código Fiscal de la Federación.

El CFF establece en su artículo 10 que los impuestos, derechos y aprovechamientos se regularán por las leyes fiscales respectivas, en tanto que las disposiciones contenidas en el mismo sólo son de aplicación supletoria al igual que las disposiciones del derecho común. Por otra parte en su artículo 16 enumera una serie de personas, quienes reuniendo las calidades para ser sujetos pasivos de los impuestos están exentos de los mismos, pero en todo caso, sobre esta disposición se encuentran las que al respecto establezcan las leyes específicas; dicho artículo a la letra dice:

" Estarán exentos de impuestos, salvo lo que las leyes especiales determinen:

I. Los Estados, Distrito Federal y los Municipios y a menos que su actividad no corresponda a sus funciones de derecho público, en caso de reciprocidad;

El CFF de 1938 especificaba que la federación estaba exenta del pago de impuestos; pero los redactores del CFF vigente consideraron incongruente que a si misma la federación se declarara exenta, razonando que se encuentra exenta de pleno y, nosotros agregamos a los organismos descentralizados con las reservas que adelante se anotan.

II. Las instituciones y asociaciones de beneficencia privada;

III. Los Estados extranjeros en caso de reciprocidad.

No quedan en esta exención las entidades de financiamiento pertenecientes a dichos Estados extranjeros, domi-

ciliadas fuera de la República.

IV. Los representantes y agentes diplomáticos extran
jeros, del impuesto sobre la renta y de los aduanales, en
caso de reciprocidad.

V. Las sociedades cooperativas, de acuerdo con las -
leyes respectivas, y

VI. Las demás personas que de modo general señale la
ley".

Impuesto sobre la Renta.

La Ley del Impuesto sobre la Renta es una de las más
importantes en nuestro campo financiero, pues el impuesto
que ella establece constituye el ingreso más fuerte de la
federación en esta materia -14% del total de impuestos-; es
te impuesto grava los ingresos en efectivo, en especie o
en crédito, que modifiquen el patrimonio del contribuyente,
provenientes de productos o rendimientos del capital, del
trabajo o de la combinación de ambos, o de otras situacio-
nes jurídicas o de hecho que esta ley señala.

Son sujetos de este impuesto:

I. a) Las personas físicas y morales de nacionalidad
mexicana.

b) Los extranjeros residentes en México y las per-
sonas morales de nacionalidad extranjera establecidas en -
el país.

c) Las agencias o sucursales de empresas extranje-
ras establecidas en la república;
sin importar la fuente de donde procedan los ingresos gra-
vables.

II. Los extranjeros residentes en el extranjero y --

las personas morales de nacionalidad extranjera no comprendidas en los casos anteriores, respecto de sus ingresos gravables procedentes de fuentes de riqueza situadas en el territorio nacional.

III. Las unidades económicas sin personalidad jurídica, sólo en los casos que la ley establezca que se grave en conjunto el ingreso de las mismas.

Como se puede apreciar, la razón por la cual este impuesto constituye el grueso de los ingresos de las arcas de la federación en materia de impuestos, es porque grava todos los ingresos percibidos por los sujetos antes mencionados y porque salvo excepciones que la misma ley establezca es un impuesto de aplicación general.

Percepción de Recursos del Gobierno Federal:
30% empréstitos y financiamientos, 8% IMSS
ISSTE, 5% sector eléctrico, 12% PEMEX, 4% impuesto al comercio exterior, 14% impuesto sobre la renta, 3% otros impuestos, 11% impuestos al consumo y a la industria, 13% otros.

La Ley del Impuesto Sobre la Renta para lograr una mayor eficiencia en cuanto al control del impuesto que establece, lo divide en :

- Impuesto al Ingreso Global de las Empresas.
- Impuesto al Ingreso de las Personas Físicas.
- Impuesto al Ingreso de las Asociaciones, Sociedades Civiles y Fondos de Reserva para Jubilaciones ;

de los cuales el que concretamente nos interesa es el impuesto al Ingreso Global de las Empresas, siendo específicamente el objeto del mismo, los ingresos en efectivo, en

especie o en crédito que obtengan las personas físicas, - las morales y las unidades económicas sin personalidad jurídica y que provengan de la la realización de actividades comerciales, industriales, agrícolas, ganaderas y de pesca.

El artículo 5o del ya citado ordenamiento establece que:

" Están exentos del pago del impuesto;

I. Las empresas de cualquier naturaleza pertenecientes al Gobierno Federal, al Distrito Federal, al de los Estados y a los Municipios, cuando estén destinadas a un servicio público;

II. Los partidos políticos legalmente reconocidos y los sindicatos obreros.

III. Los sujetos que se mencionan en los incisos -- siguientes, cuando hayan sido autorizados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para gozar de la exención y siempre que destinen la totalidad de sus ingresos exclusivamente a los fines para los que fueron constituidos:

a) Las Cámaras de Comercio, Industria, Agricultura, Ganadería o Pesca, así como los organismos que las agrupan;

b) Asociaciones patronales a que se refiere la Ley Federal del Trabajo y los Colegios de profesionistas;

c) Establecimientos de enseñanza pública;

d) Establecimientos de enseñanza propiedad de particulares, con autorización o con reconocimiento de validez oficial de estudios en los términos de la Ley Federal de Educación;

e) Instituciones de beneficencia, de asistencia - autorizadas por las leyes de la materia;

f) Propietarios de un sólo automóvil de alquiler destinado al transporte de pasajeros, respecto de los ingresos procedentes de la explotación de ese vehículo, independientemente del destino que den a dichos ingresos.

g) Agrupaciones organizadas con fines científicos, políticos, religiosos, culturales o deportivos;

h) Asociaciones y sociedades locales de crédito agrícola, pecuario y ejidal, en los términos de la Ley Federal de la Reforma Agraria y las leyes de crédito agrícola y rural;

i) Sociedades cooperativas de productores, constituidas conforme a la ley de la materia autorizadas para funcionar por la Secretaría de Comercio, así como los organismos que con arreglo a la ley las agrupen;

j) Sociedades cooperativas de consumo, organismos que conforme a la ley las agrupen y sociedades mutualistas, que no operen con terceros. Las instituciones de seguros que adopten la forma de sociedades mutualistas gozarán de esta exención siempre que no realicen gastos para la adquisición de negocios, tales como premios, comisiones y otros semejantes; y

k) Rendimientos de fondos entregados en fideicomiso que deban aplicarse a los fines señalados en los incisos c), d), e) y g) de esta fracción o el otorgamiento de pensiones o jubilaciones y primas de antigüedad al personal de empresas en términos del artículo 25.

IV. Los ejidatarios y comuneros en los términos de la Ley Federal de Reforma Agraria.

Las exenciones surtirán efectos a partir de la fecha en que otorgue la autorización respectiva y cesarán cuando dejen de cumplirse los requisitos o las obligaciones establecidas en este artículo y en el 42 de esta ley, en -

lo conducente.

Los sujetos a que se refiere este precepto, están obligados a retener y enterar el impuesto y a exigir documentación que reúna requisitos fiscales, cuando hagan pagos a terceros, por operaciones gravadas en esta ley.

Los sujetos que gocen de exención, excepto los comprendidos en las fracciones II, III incisos a) y b) y IV de este artículo, presentarán declaraciones en los formularios que apruebe la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, dentro de los tres meses siguientes a la fecha en que deban practicar su balance, o dentro de los tres primeros meses de cada año, cuando no estén obligados a practicarlo".

De la redacción de la fracción I de este artículo, - podemos interpretar de acuerdo con el concepto jurídico de empresa - a la cual también se le denomina como negociación mercantil- que se define " como el conjunto de cosas y derechos combinados para obtener u ofrecer al público bienes o servicios sistemáticamente y con propósito de lucro"; que la exención que establece esta fracción sólo se aplicaría - para el objeto de nuestro estudio- a los organismos descentralizados que prestan un servicio público económico, quedando excluidos los que prestan un servicio administrativo; mas esta interpretación no es correcta, ya que tratándose de una ley de contenido estricto por ciento contable, con esta técnica es con la que debe interpretarse.

Contablemente empresa "es un conjunto de recursos económicos y la acumulación de capitales que tienen por objeto la obtención de un satisfactor", sin que se tome en cuenta el propósito de lucro. Así que aplicando el con

cepto correcto a este caso la interpretación también lo es, de manera que la exención establecida en el artículo 50, fracción I de la Ley del Impuesto sobre la Renta es aplicable a todos los organismos descentralizados.

Sin embargo aplicando esta regla a los ordenamientos concretos de organismos que se han venido estudiando, en ciertas ocasiones su aplicación es innecesaria, tal es el caso de la Universidad Nacional Autónoma de México y de la Universidad Autónoma Metropolitana pues de acuerdo con lo establecido en sus artículos conducentes de sus respectivas leyes orgánicas, gozan de la exención de impuestos federales, locales y municipales que graven sus ingresos y los bienes de su propiedad, así como de impuestos que graven los actos o contratos en los cuales ellas intervengan, si el impuesto conforme la ley respectiva es tuviese a su cargo; gozan también de franquicia postal y telegráfica; la Universidad Autónoma de Chapingo goza de las mismas exenciones pero únicamente respecto de impuestos federales.

En el caso del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología y del Instituto Nacional de Energía Nuclear que fueron constituidos para fines científicos, los artículos conducentes de sus respectivos ordenamientos constitutivo en congruencia con el artículo 50, fracción III. inciso g) de la citada ley, establecen como requisito para la exención del pago de este impuesto, que sus utilidades se destinen exclusivamente a los fines para los cuales fueron constituidos.

De las leyes que se han venido estudiando, las aludidas anteriormente son las únicas que establecen disposiciones relativas a este impuesto y a impuestos en general, gozando el resto de los organismos del beneficio de la ge

neralidad con el cual está redactado el precepto en cuestión; puesto que sus ordenamientos constitutivos nada dicen al respecto.

Como el artículo 5o lo establece expresamente, la -- exención, sólo se refiere al pago de impuesto, teniendo -- por tanto los organismos que cumplir con las obligaciones de todo causante, a saber:

- Retener y enterar el impuesto a quienes hagan pagos.

- Exigir documentación que reúna requisitos fiscales.

- Presentar declaración dentro de los tres meses siguientes a la fecha de su balance o dentro de los tres meses primeros de cada año si no practican balance.

Impuesto sobre Ingresos Mercantiles.

Esta ley establece un impuesto que grava los ingresos -- ingreso es toda percepción en efectivo, en bienes, en servicios, en valores, en títulos de crédito, en crédito -- en libros o en cualquiera otra forma que se obtenga por -- los sujetos de este impuesto, como resultado de las operaciones gravadas por esta ley, aún cuando no constituya -- parte de su objeto habitual-- obtenidos por las personas -- físicas o morales que habitualmente realicen alguna o algunas de las siguientes operaciones; así como las asociaciones y sociedades civiles que habitualmente obtengan ingresos mercantiles gravados en esta ley, aún cuando los -- destinen a fines no lucrativos:

1. Enajenación de bienes.
2. Arrendamiento de bienes.

3. Prestación de servicios.

4. Comisiones y mediaciones mercantiles.

5. Ventas con reserva de dominio;

siempre y cuando estas operaciones sean de carácter mercantil y que se realicen o surtan efectos en el territorio nacional.

La impresión provocada por la lectura de estos conceptos, es que los organismos descentralizados que prestan un servicio administrativo, no son causantes de este impuesto y los que prestan un servicio económico indudablemente si lo son. Esta aparente afirmación se complica con la lectura del párrafo segundo del artículo 10 del mismo ordenamiento que establece: "Los sujetos del impuesto podrán trasladarlo expresamente al comprador o al usuario del servicio"; es decir se trata de un impuesto directo y como tal al repercutirse grava al pagador del mismo más no al causante, de manera que podríamos afirmar que todos los organismos descentralizados, indirectamente son sujetos de este impuesto al realizar v.gr. las adquisiciones de los bienes muebles necesarios para su servicio.

El mismo artículo 10 establece en su párrafo tercero; " si las mercancías tienen señalado precio oficial, se podrá trasladar el impuesto en forma expresa sin que este hecho se considere como alteración del precio". Como se vió al estudiar las adquisiciones y enajenaciones de los organismos descentralizados, la Ley de Inspección de Adquisiciones establece en su artículo 9o, que las que realicen los organismos descentralizados sólo serán válidas si han establecido precios máximos, es decir estos organismos siempre adquieren bienes con precio establecido -

previa y expresamente.

En la teoría contable, cuando en algún artículo va incluido en el precio un impuesto, técnicamente como lo señala el multicitado artículo, se considera que el precio no se altera y por lo tanto el impuesto no se paga. De conformidad con este razonamiento, todos los organismos descentralizados no pagan este impuesto.

Como la ley no establece ninguna exención -excepto la mencionada en el artículo 18, fracción XVIII-, los organismos descentralizados que formalmente causan este impuesto -como es el caso de los que prestan un servicio económico-, tienen que cumplir con las obligaciones que la misma establece v.gr., empadronarse, llevar sus respectivos libros de contabilidad etc.

Ley General del Timbre.

Esta ley grava los actos, contratos o documentos no mercantiles que se efectuen, celebren, expidan o surtan algún efecto en el territorio nacional.

Este impuesto se causa también aún cuando las partes o una de ellas sean comerciantes, en los siguientes casos:

- La compra-venta y las operaciones equiparadas a ella para efectos de esta ley, el arrendamiento o subarrendamiento, el contrato constitutivo de usufructo oneroso y la promesa de compra o venta de inmuebles.

- El acto constitutivo de fideicomiso, cuando se afecte un bien inmueble y la cesión de derechos del fideicomitente derivados de este tipo de fideicomiso.

Los sujetos del impuesto y derechos establecidos -

por esta ley son:

- La persona a cuyo favor se expida certificado o certificación, copia certificada, testimonio o carta de naturalización.

- Las partes en el arrendamiento, subarrendamiento, contrato constitutivo de usufructo oneroso, compraventa - sobre bienes muebles, cesión de derechos reales o personas, subrogación, renta vitalicia, minuta de contrato, permuta, mandato, promesa, sociedades o asociaciones civiles, contratos no previstos expresamente, a que se refiere la fracción X del artículo 4o de esta ley, convenios o transacciones judiciales;

- El adquirente en la compraventa de bienes inmuebles;

- El donatario en la donación;

- El adjudicatario en la adjudicación;

- La asociación o sociedad civil, o mercantil que reciba la aportación;

- El fideicomitente y el fideicomisario en la constitución del fideicomiso;

- La persona que reciba la dación en pago, la otorgue el recibo o el finiquito;

- La persona que solicite la legalización de firmas o la protocolización;

- La persona a quien legalmente deba de cubrirsele el importe de la planilla de costas;

- El fedatario público que utilice los libros o volúmenes en que lleve el protocolo.

El artículo 1o establece una serie de actos, contratos, documentos que están exentos del pago del impuesto,

de los cuales serán los beneficiarios los sujetos que intervengan en los mismos y a cuyo cargo estaba el pago. Esta es una exención general de la cual por supuesto pueden disfrutar los organismos descentralizados que se coloquen en los supuestos.

Alusión expresa a las exenciones aplicables a los organismos descentralizados, se encuentran en el artículo 17 que establece que sólo gozarán de la exención de este impuesto, cuando sus leyes constitutivas u otras así lo establezcan; es decir esta ley no les concede este privilegio, tan sólo acepta las disposiciones establecidas en otros ordenamientos.

Aplicando estas disposiciones a los organismos descentralizados que se han venido estudiando, podemos concluir:

1. Que gozan exención para todos los actos que realicen y que son gravados por esta ley, los organismos descentralizados que tengan establecida expresamente esta prerrogativa en su ley constitutiva o en otras disposiciones, como es el caso de la Universidad Nacional Autónoma de México, la Universidad Autónoma Metropolitana, la Universidad Autónoma de Chapingo, el Instituto Nacional de Energía Nuclear, el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología y el Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad y de la Vivienda Popular.

2. Que sólo gozan de exención para ciertos actos, todos los organismos descentralizados que realicen alguno o algunos de los actos o contratos enumerados en la ley en su artículo 16, cuando sus ordenamientos constitutivos no establezcan nada al respecto.

3. Que todos los organismos que no realizan ninguno

de los supuestos del artículo 16, sin importar si prestan un servicio económico o administrativo, son causantes de este impuesto.

Impuestos locales. Ley de Hacienda del Departamento del Distrito Federal.

Se han analizado los impuestos federales de mayor relevancia, ahora se analizarán los impuestos locales del Distrito Federal de que pueden ser objeto los organismos descentralizados.

De los diversos impuestos que establece la Ley de Hacienda del Departamento del Distrito Federal, los que son susceptibles de gravar a los organismos descentralizados son los siguientes:

I. Derechos de Cooperación para Obras Públicas, que establece la obligación a los particulares, propietarios o poseedores de predios de pagar derechos de cooperación por la ejecución de las obras públicas como: banquetas, alumbrados, pavimentos etc.

II. Impuestos Sobre Translación de Dominio de Bienes Inmuebles: que como su nombre lo indica grava las enajenaciones y adquisiciones de bienes inmuebles.

III. Impuesto Predial: que grava la propiedad de predios rústicos y urbanos.

La característica general a estos impuestos, es que las disposiciones respectivas establecen la exención del pago de los mismos a las instituciones descentralizadas de interés público, que manejen bienes del Estado o de terceros, que no estén constituidas como sociedades mercantiles o que su finalidad no sea el lucro, es decir están exentos del pago de estos impuestos los organismos --

descentralizados que presten un servicio administrativo, puesto que aún cuando la mayoría de los organismos descentralizados que prestan un servicio económico no están --- constituidos como sociedades mercantiles, su finalidad es el lucro.

De lo expuesto anteriormente, podemos concluir que los organismos descentralizados que prestan un servicio administrativo gozan en su mayoría de la exención de impuestos, puesto que su finalidad no es lucrativa y además porque sería inoperante que el Estado gravara a organismos que sostiene fundamentalmente con subsidios otorgados por él.

En cuanto a los organismos descentralizados que prestan un servicio económico podemos afirmar aunque sin que esto se tome como una generalización, que debido a su propia naturaleza y a la evolución del concepto de servicio público, del cual se ha eliminado el tradicional elemento de gratuidad, es lógico que se encuentren gravados por las leyes impositivas relativas a su actividad.

e. Patrimonio de las Empresas de Participación Estatal.

Una vez expuesto el punto del patrimonio de los organismos descentralizados por servicio y con el fin de que en el desarrollo de este ensayo no hayan lagunas, describiré a continuación la integración del patrimonio de las empresas de participación estatal en virtud de que la LO-APP en su artículo 30 las señala junto con los organismos descentralizados y fideicomisos públicos como miembros integrantes de la administración pública paraestatal.

En cuanto al concepto de empresa de participación -

estatal, la doctrina nos dice: " Sociedad de Economía Mixta o Empresa de Participación Estatal, son las dos expresiones usuales para calificar a la empresa pública de propiedad pública y privada", y nos amplía " No debemos pensar que toda sociedad de economía mixta es empresa pública. Existen fundamentalmente dos formas de economía mixta en razón del grado o extensión de la participación económica del Estado. O sea, el Estado puede ser accionista mayoritario o accionista minoritario. Ello implica ciertas modalidades en el gobierno de la sociedad, que nos autoriza desde ahora para calificar de empresa pública únicamente a aquella sociedad en que el Estado es accionista mayoritario" (Alfonso Nava N: 184-183).

Nuestro derecho vigente en la LOAPP en su artículo 46, establece los requisitos que deben reunir las empresas de participación estatal para configurarse como tales, los cuales rigen también para los efectos de la Ley para el Control; mismos que pueden resumirse en :

- Que el gobierno federal, el gobierno del Distrito Federal, uno o más organismos descentralizados, otra u -- otras empresas de participación estatal, una o más instituciones nacionales de crédito u organizaciones nacionales auxiliares de crédito, una o varias instituciones de seguros o de fianzas, o uno o más fideicomisos a que se refiere la fracción III del artículo 3o de la LOAPP, considerados conjunta o separadamente, aporten o sean propietarios del 50 % o más del capital social.

- Que en la constitución de su capital se hagan figurar acciones de serie especial que sólo puedan ser suscritas por el gobierno federal.

- Que al gobierno federal corresponda la facultad de nombrar a la mayoría de los miembros del consejo de ad

ministración, junta directiva u órgano de gobierno, designar al presidente al director, al gerente o cuando tenga facultades para vetar los acuerdos de la asamblea general de accionistas, del consejo de administración o de la junta directiva u órgano de gobierno equivalente.

De la lectura de los anteriores requisitos debemos distinguir dos situaciones:

1. Aquélla en la que el gobierno federal o algunas de las entidades citadas, aporten o sean propietarias del 50% del capital social o más.

2. Aquélla en que la que el gobierno federal tiene ciertas facultades administrativas o privilegiadas.

En el primer caso, los bienes que integran el patrimonio de las empresas de participación estatal mayoritaria son bienes del dominio de la federación, y pueden ser tanto del dominio público como del dominio privado de la misma. Esta aseveración es confirmada por las siguientes razones:

- Porque la L.G.B.N., en su artículo 23, fracción VII señala como bienes destinados a un servicio público los inmuebles que constituyen el patrimonio de los organismos públicos de carácter federal.

- Porque el gobierno federal o las entidades anteriormente citadas, pueden aportar en propiedad a una empresa que revistirá el carácter de estatal, bienes inmuebles y; dentro de los bienes de la federación sólo los bienes del dominio privado son susceptibles de enajenarse.

- Porque la Ley para el Control sujeta tanto a los organismos descentralizados como a las empresas de participación estatal a los controles establecidos en ella para la enajenación a título gratuito u oneroso de inmuebles,-

instalaciones, muebles, concesiones o derechos que afecten su patrimonio, a una serie de reglas establecidas para los mismos actos en la L.G.B.N. que regula el patrimonio de la federación.

En cuanto al segundo caso, aunque es muy rara su existencia y que el gobierno sólo tenga el derecho de administrar alguna empresa, su patrimonio según la L.G.B.N., - artículo 23, fracción V, estará integrado con bienes del dominio público de la federación, pues esta fracción textualmente dice:

" art. 23.- Están destinados a un servicio público, y por tanto, se hallan comprendidos en la fracción V del artículo 20:

V. Los establecimientos fabriles administrados directamente por el gobierno federal."

Las empresas de participación estatal minoritaria de acuerdo con la Ley para el Control, artículo 27 y la LOAPP artículo 48, son aquéllas en las que;

Una o varias instituciones nacionales de crédito, -- uno o más organismos descentralizados y otra u otras empresas de participación estatal mayoritaria conjunta o separadamente, posean acciones o partes de capital que representen menos del 50% y hasta el 25% de aquél.

El patrimonio de estas empresas también se encuentra integrados por bienes de la federación -aplicando los razonamientos hechos anteriormente-, únicamente que en proporciones muy inferiores; razón por la cual la propia Ley -- par el Control, en su artículo 28 establece que este tipo de empresas sólo le son aplicables las siguientes disposiciones :

- La vigilancia de la participación estatal en este

tipo de empresas estará a cargo de un comisario designado por la SPP.

- Estas empresas estarán obligadas a inscribirse -- dentro de los 30 días siguientes a la fecha de su constitución en el Registro de Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal que lleva la citada Secretaría.

f. Fideicomisos Públicos.

Respecto de los bienes que integran el patrimonio -- de los fideicomisos públicos, no es difícil determinar -- que clase de bienes lo forman, ya que para hacerlo tan sólo es necesario interpretar estrictamente lo establecido -- por el artículo 49 de la LOAPP que nos dice:

" Los fideicomisos a que se refiere esta ley, serán los que establezcan por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, como fideicomitente único de la administración pública centralizada, así como los que se creen con recursos de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal y fideicomisos públicos."

En el primer caso como claramente lo dice el texto -- el fideicomitente único de la administración pública se--rá la SHCP, por lo cual todos los fideicomisos que ella -- constituya con este carácter estarán integrados por bie--nes del dominio de la federación.

En la segunda situación, únicamente debemos saber -- con bienes de qué entidades se va a constituir el fideicomisos para determinar su naturaleza.

No considero necesario señalar las características -- de los bienes con los que se puede constituir un fideico-

miso ya que éstas han quedado ampliamente expuestas durante el desarrollo de este capítulo y no es necesario establecer las peculiaridades que revisten en cada caso concreto, úes no es el objeto de este estudio.

C A P I T U L O T E R C E R O

EL PRESUPUESTO DE LOS ORGANISMOS DESCEN- TRALIZADOS POR SERVICIO

Una vez expuesto el régimen patrimonial de los orga
nismos descentralizados por servicio y a fin de que el en
sayo que aquí se realiza sea lo más completo posible, es ne
cesario estudiar su aspecto financiero, es decir lo refe
rente a la manera de obtener el dinero y su utilización.

La principal característica de la actividad finan--
ciera tanto de los entes públicos como de los privados, -
es la de estar planificada, pues se desarrolla según un -
programa de acción -que a su vez puede estar integrado --
por varios más- que nos permite conocer de antemano un --
proyecto detallado de los resultados que se obtendrán, ba
sado en una eficiencia razonable, denominado presupuesto.

a. Concepto de Presupuesto.

Presupuesto es una palabra que proviene del francés bou
gette, que en el siglo XVIII era el portamonedas públi-
co encargado de recibir los ingresos públicos que servi--
rían para cubrir las sumas gastadas por el Estado; en In--

glanterra se usó el término para designar un estado de -- cuenta que se presentaba al parlamento, en la cual se con_ signaba una relación de las necesidades del gobierno con_ sus fuentes de ingreso. Posteriormente el empleo del pre_ supuesto fué extendido a toda Europa, ampliándose su sig_ nificado a los documentos con los proyectos de las finan_ zas públicas propuestos a los legisladores.

En nuestro país, el presupuesto se implantó por el_ señor Limantour, ministro de hacienda del gobierno del Ge_ neral Porfirio Díaz.

Como se puede apreciar, el presupuesto es un instru_ mento que en su origen fue aplicado solamente a los Esta_ dos, pero conforme se fue desarrollando y apreciando su _ utilidad, comenzó a ser empleado por la iniciativa priva_ da a partir de la segunda Guerra Mundial.

Olvidando los antecedentes históricos y enfocando es_ te vocable desde un punto de vista gramatical, podemos de_ cir que presupuesto es una palabra compuesta que se forma_ de:

PRE- antes de, anticipado.

SUPUESTO- Estimación.

Gramaticalmente presupuesto significa realizar una_ estimación anticipada de lo que sucederá; mas un concepto_ tan general no nos puede satisfacer, en virtud de la vi_ tal importancia del presupuesto en cualquier actividad y_ porque los presupuesto no se fundan en estimaciones arbi_ trarias, sino en la exploración que técnicamente se haga_ del futuro para determinar con el mayor grado de aproxima_ ción posible, cómo se desarrollarán los hechos, basándose_ en los precedentes, las tendencias y posibilidades exis_ tentes debiendo por lo tanto encontrar un concepto que a_

la vez sea general en cuanto a los sujetos que puede aplicarse y también sea exacto en su contenido. Existen múltiples definiciones de presupuestos; nosotros tan sólo nos limitaremos a enunciar algunas, así:

Para el C.P. Carlos Morales Felgueres el " presupuesto es un proyecto detallado de los resultados de un programa oficial de operaciones, basado en una eficiencia razonable. Aunque el alcance de la eficiencia razonable es indeterminado y depende de la interpretación de la política directiva, debe precisarse que un proyecto no debe confundirse con un presupuesto, en tanto que no provea la corrección de ciertas situaciones para obtener el ahorro de desperdicios y costos excesivos" (Carlos Morales F:9).

Para el doctor Andrés Serra Rojas, acerca del presupuesto público, nos dice: " El presupuesto en su sentido tradicional es el conjunto de previsiones financieras de un ente público, en virtud de las cuales se precisan los gastos calculados que ha de realizar durante el período de un año y evaluar los ingresos probables, con los que se cubran aquellos gastos, provenientes de los particulares y de sus recursos propios " (Serra R: 20).

Desde mi punto de vista el concepto que reúne las cualidades anteriormente señaladas, es el expuesto por Alberto Ojeda (tesis:4), quien nos dice:

"El presupuesto es un medio o un instrumento auxiliar de la administración que supone con antelación las necesidades coordinadas futuras de una empresa, gobierno o individuo, en todas o parte de sus actividades, necesidades y que deben ser expresadas en números".

b Clasificación del Presupuesto.

La clasificación de los presupuesto puede hacerse desde varios puntos de vista, pero a continuación sólo se -- clasificaran de acuerdo con los criterios que pueden ser útiles para el fin de este ensayo. (Ma uel Osorio:=42).

Clasificación de los Presupuestos por:

- La entidad que los formula.
- El grado de rigidez con que se aplican.
- Su contenido.
- Las áreas que cubren.
- El tiempo que abarcan.
- Su elaboración.

Por la entidad que los formula se clasifican en:

a. Presupuestos públicos. Son aquéllos elaborados por las Secretarías de Estado, Departamentos Administrativos, Organismos Descentralizados etc., y que pasan a integrar el presupuesto del gobierno federal.

b. Presupuestos privados. Son los que formulan -- las empresas particulares y que sólo afectan a su organización interna.

Por el grado de rigidez con que se aplican se clasifican en:

a. Presupuesto fijos. Son aquéllos cuyas bases están predeterminadas en sus cantidades durante un período definido, estas cifras del presupuesto se mantienen como -- un instrumento de control sin que sean modificadas por --

las variaciones del volumen de actividad de la empresa.

b. Presupuestos flexibles. Son aquéllos cuyas bases están preterminadas, en relación con los distintos -- niveles de volumen de actividad de una empresa.

c. Presupuestos de apropiación. Se caracterizan -- por el establecimiento de ciertas sumas que como límite -- máximo pueden gastarse en tal o cual actividad, este tipo es común en los presupuestos gubernamentales.

Por su contenido, se clasifican en:

a. Presupuesto Generales. estos presupuestos en-- globan todas las operaciones de una entidad, teniendo como objetivo principal el programa financiero y operativo_ en su totalidad.

b. Presupuestos parciales. Se preparan con el fin de estimar y controlar algunos aspectos concretos de las_ operaciones de una entidad, que así lo requiere por su im-- portancia monto o naturaleza.

Por las áreas que cubren dentro de las funciones de una entidad, se clasifican en:

a. Presupuestos financieros. Son aquéllos cuyas -- cifras están en relación con las finanzas de la entidad.

b. Presupuestos de operación. Son aquéllos cuyas_ cifras son útiles para examinar el equilibrio total entre diversos programas de la entidad.

Por el tiempo que abarcan, se clasifican en:

a. Presupuestos mediatos. Son aquéllos que se for-- mulan con el fin de ejercerlos a un período mayor de un -- año.

b. Presupuestos inmediatos. Son aquéllos que se formulan con el fin de ejercerlos a un período menor de un año.

Por su elaboración, se clasifican en:

a. Presupuestos preliminares; son aquéllos que se preparan como un proyecto de presupuesto y son susceptibles de modificación.

b. Presupuesto definitivos. Son aquéllos que se basan en los proyectos de los presupuestos y se aplican definitivamente, son los que sirven de base para el control presupuestal.

De las anteriores clasificaciones la más relevante, es la que atiende a la entidad que los formula, teniendo importancia no solamente por esta característica, sino por los objetivos perseguidos ppr cada entidad, así;

La presupuestación privada tiene como objetivos:

- Consideración del futuro, para que los planes trazados, permitan la obtención de la utilidad máxima, de acuerdo con las condiciones que se presenten.

- La coordinación de todas las actividades para obtener ese fin.

- Asegurar la liquidez financiera de la empresa.

- Establecer un control para conocer si los planes son llevados a cabo y determinar la dirección que se lleva en relación a los objetivos establecidos.

Los presupuesto privados deben estimar en primer lugar sus ingresos, para sobre esa base, predeterminar su distribución o aplicación.

Al contrario de la presupuestación privada la presu

pu^uestación pública, tiene como objetivo fundamental la idea de control de gastos, los gobiernos hacen primero -- una estimación de los gastos que se habrán de originar de bido a las necesidades públicas y después planean la forma en que habrán de cubrirlos, estudiando la aplicación de los ingresos provenientes de la recaudación de impuestos, de la obtención de empréstitos y como último recurso de la emisión de papel moneda, que necesariamente ocasionará la inflación.

El presupuesto público no es solamente un documento contable, sino que es un instrumento político y económico, ya que es el medio más poderoso de coordinación e integración de la vida económica y del desarrollo social de un país, es decir desde el punto de vista financiero, su labor es la de mantener el equilibrio de la economía nacional.

Como se observa de las características anteriormente expuestas, se deduce que la diferencia entre la presupuestación pública y privada, radica fundamentalmente en la distinta finalidad que ambas entidades persiguen.

c. Tipo y Naturaleza de los Presupuestos de los Organismos Descentralizados por Servicio.

La naturaleza de los presupuestos de los organismos descentralizados por servicio es pública, ésta deriva fundamentalmente del hecho de formar parte del Presupuesto de Egresos de la Federación que es un acto público anual, de previsión y autorización previa.

El presupuesto netendido en el campo gubernamental

es un documento que establezca los egresos que el Estado - empleará en los servicios públicos, obras públicas y en - la realización de una política económica de desarrollo y - de justicia social, que en su conjunto conforman el gasto público; ampliando este punto la Ley de Presupuesto, Con- tabilidad y Gasto Público en su artículo 2o establece, - que el gasto público federal comprende las erogaciones -- por concepto de:

- Gasto Corriente
- Inversión Física
- Inversión Financiera
- Gastos de Pasivo o - Deuda Pública

que realizan:

1. El Poder Legislativo.
2. El Poder Judicial
3. La Presidencia de la República
4. Las Secretarías de Estado, los Departamentos Ad ministrativos y la Procuraduría General de la Repú blica.
5. El Departamento del Distrito Federal.

Indebidamente se incluye el presupuesto del De partamento del Distrito Federal, que tiene su -- presupuesto propio y se legisla independiente - del de la federación.

6. Los Organismos Descentralizados
7. Las Empresas de Participación Estatal Mayorita-- ria.
8. Los Fideicomisos en los que el fideicomitente - sea el Gobierno Federal, el Departamento del Distri to Federal o alguna de las entidades mencionadas -- en las fracciones VI y VIII.

Otras disposiciones que confirman la aseveración inicial de este punto son:

- El artículo 10 del Presupuesto de Egresos de la Federación que regirá para el año de 1977, establece el monto de la cantidad destinada a los organismos descentralizados bajo el rubro de " Erogaciones Adicionales de Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal " .

- El artículo 20 del citado ordenamiento, en el cual se establece que dentro del Presupuesto de Egresos de la Federación, quedarán comprendidos los programas de los organismos descentralizados por servicio.

- La Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público en sus artículos 16 y 17 establece :

a. Que el Presupuesto de Egresos de la Federación comprenderá las previsiones de gasto público que habrán de realizar las entidades a las cuales se refieren las fracciones I a VI del artículo 20 del mismo ordenamiento y que también comprenderá en capítulo especial, las previsiones de gasto público que habrán de realizar las entidades comprendidas en las demás fracciones del citado artículo, encontrándose entre ellas las previsiones relativas a los organismos descentralizados.

b. Que las entidades que deben quedar comprendidas en el Presupuesto de Egresos de la Federación, elaborarán sus anteproyectos y los remitirán a la Secretaría de Programación y Presupuesto.

Un aspecto muy importante, es el que establece al artículo 30 del citado ordenamiento, en el cual se indica que los organismos descentralizados sujetos a dicho or

denamiento, son los que se definen como tales en la ley, con lo cual quiere decir que están sujetos, a esta ley, y por lo tanto forman parte del Presupuesto de Egresos de la Federación, todos los presupuestos de los organismos descentralizados que así sean constituidos por sus leyes o decretos respectivos, sin interesar lo que al respecto establezcan ordenamientos específicos.

La importancia de que los presupuestos de los organismos descentralizados por servicio formen parte del Presupuesto de Egresos de la Federación, estriba en las consecuencias que esto implica. Como el Presupuesto de Egresos de la Federación es un importantísimo documento para el desarrollo de la actividad del gobierno con repercusiones en el ámbito nacional, su ejercicio está sujeto a una serie de controles - de los cuales se hablará posteriormente - y a una serie de reglas que de no ser cumplidas, traen, como consecuencia, la responsabilidad de los funcionarios respectivos, lógicamente al formar los presupuestos de los organismos descentralizados parte del de la federación, automáticamente quedan sujetos a las mismas disposiciones.

No siempre los presupuestos de los organismos descentralizados han formado parte del de la federación; fueron la Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 1965 y el Presupuesto de Egresos de la Federación para el mismo año, los ordenamientos que establecieron esta modalidad; así en sus artículos 6, 7 y 8 respectivamente se estableció que los directores, administradores o gerentes de los organismos descentralizados formula

ran su presupuesto anual y, previa aprobación, sus conse-
jos de administración o juntas directivas los propusieran
al Ejecutivo Federal por conducto de la SHCP, la cual a su
vez los sometería a la aprobación de la Cámara de Diputa-
dos juntamente con el Presupuesto de Egresos; estas dispo-
siciones tuvieron graves consecuencias desde el punto de
vista constitucional, puesto que si bien entre las facul-
tades exclusivas de la Cámara de Diputados está la de a-
probar el Presupuesto de Egresos de la Federación, no es-
tá de la probar el presupuesto de los organismos descen-
tralizados por servicio; esta falta se quiso subsanar re-
formando el artículo correspondiente en el Presupuesto de
Egresos de la Federación, para el año de 1967, quedando -
de la siguiente manera: "... los organismos descentraliza-
dos presentarán a más tardar el 10 de Noviembre de cada -
año a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público sus pre-
supuestos, a fin de que por su conducto, sean sometidos a
la aprobación del Presidente de la República, quien los -
enviará a la Cámara de Diputados formando parte del Presu-
puesto de Egresos de la Federación para su autorización -
definitiva.

Desde el punto de vista formal el error quedó subsa-
nado, mas no desde el punto de vista estrictamente legal,
puesto que en el desglose del Presupuesto de Egresos de -
la Federación claramente están separados los presupuestos
de cada uno de los organismos descentralizados.

El tipo de presupuesto de los organismos descentra-
lizados como el del resto de la federación, es el PRESU-
PUESTO POR PROGRAMAS O ACTIVIDADES como se deduce del ar-
tículo 13 de la LFCyGF que a la letra dice: " el Gasto pú-
blico federal se basará en presupuestos que se formularán

con apoyo en programas, que señalen objetivos, metas y unidades responsables de su ejecución. Los presupuestos se elaboraran para cada año calendario y se fundarán en costos."

El presupuesto por programas es un sistema en el -- que se presta particular atención a las cosas realizadas -- por un gobierno, más que a las cosas que adquiere. Las cosas que un gobierno adquiere tales como; servicios personales, provisiones, equipos, medios de transporte etc., no -- son mas que medios empleados para el cumplimiento de sus -- funciones, como carreteras, escuelas etc.

El presupuesto por programas o actividades es un conjunto de técnicas y procedimientos que sistemáticamente ordenadas en forma de programas y proyectos, muestran las tareas a efectuar, señalando objetivos específicos y sus costos de ejecución, además de racionalizar el gasto público, mejorando la selección de las actividades gubernamentales.

Este presupuesto se desarrolla y se presenta con base en el trabajo que debe ejecutarse, atendiendo a objetivos específicos y de los costos de ejecución de dicho trábajo; el trabajo propuesto y sus costos se elaboran en función de metas a corto o a largo plazo, como lo es el caso de los planes de desarrollo económico.

Un punto importante de esta técnica y el cual ha sido una de las razones vitales para su aplicación a nuestro sistema, es que expresa el gasto en función de los objetivos perseguidos en cada nivel de organización e implica -- como condición lógica, que los objetivos constituyan un -- conjunto coherente, es decir en este sistema se interrelacionan los programas y los presupuestos y se determinan -- los costos de las actividades concretas que cada dependen-

cia deba realizar para llevar a cabo los programas o subprogramas a su cargo. La implantación de este sistema en el sector público obliga a los directores o gerentes de los organismos descentralizados a formular y coordinar los programas de acción y los compromete a cumplir metas de trabajo congruentes con el desarrollo económico del país; esta técnica contiene una serie de índices de rendimiento en unidades físicas y costo, los cuales hacen posible la comparación entre proyectos similares y permiten determinar el grado de aprovechamiento de los recursos y de los precios que se pagan por ellos.

La principal clasificación de los programas de una entidad es la que los divide en:

- Programas de Funcionamiento.
- Programas de Inversión.

Programas de funcionamiento. Son los que están destinados a producir servicios o sea funciones del Estado.

Programas de Inversión. Son los programas a través de los cuales se fijan las metas que se obtendrán mediante la ejecución de un conjunto integrado de proyectos de inversión.

La aplicación de los presupuestos por programas en nuestro país es reciente -dos años- pues anteriormente los presupuestos prestaban más importancia a las cosas que adquirían; por la novedad de su utilización, no en todos los organismos se han llegado a implantar o aún cuando funcionan, no lo hacen en grado óptimo, situación que es reconocida por la LPCy GP, la cual en su artículo 4o -

transitorio establece, que la implantación de los programas elaborados con base en programas que señalen objetivos, metas y unidades responsables cuyas cifras estén fundadas en costos, se hará paulatinamente, de acuerdo con las posibilidades técnicas de las entidades.

c.1 Formulación y Aprobación del Presupuesto de los Organismos Descentralizados por Servicio.

La elaboración de un documento tan trascendente como lo es el Presupuesto de Egresos de la Federación, no puede estar sujeto al arbitrio de sus creadores, pues de ser así, éste podría ser empleado con fines ilícitos de desastrosas repercusiones económicas para la vida nacional; por esta razón y porque su elaboración debe efectuarse de acuerdo con un sistema, su estructuración está sujeta a una serie de normas técnicas y jurídicas, las cuales, por extensión, son aplicables a la elaboración de los proyectos de presupuestos de los organismos descentralizados, ya que, en última instancia, éstos forman parte del Presupuesto de Egresos de la Federación.

Los principios jurídicos aludidos son:

- Universalidad.
- Unidad.
- Especialidad.
- Anualidad.

Universalidad. Este principio establece que todos los ingresos y egresos deben estar considerados, sin excepción dentro del presupuesto, y es establecido por el artí

culo 126 constitucional; adecuado este principio al Presupuesto de Egresos de la Federación, la disposición se refiere a que todos los gastos deberán estar considerados en el mismo, pero aplicando este principio al presupuesto de los organismos descentralizados, y de acuerdo con la fracción III del artículo 19 de la LPCyGP, para la formación del Presupuesto de Egresos de la Federación, cada entidad deberá de presentar, entre otros documentos, la estimación de ingresos y la proposición de gastos del ejercicio fiscal para el año que se propone; otras disposiciones que confirman lo establecido por esta ley son los artículos 16, 10 y 30 del mismo ordenamiento.

Unidad. Este principio se encuentra íntimamente unido con el anterior, y consiste en que para tener una mayor apreciación de la totalidad de ingresos y gastos, éstos deben de figurar en un solo documento. Este principio se apoya en los artículos 73, fracción VII y 74, fracción IV de la constitución, los cuales mencionan al presupuesto como documento único.

Especificidad. Este principio se encuentra establecido en el artículo 65, fracción I constitucional y consiste en la especificación del gasto. Es decir el presupuesto deberá contener detalladamente el monto autorizado para cada gasto. La LPCyGP ilustra la aplicación de este principio, al establecer en sus artículos 14 y 19, que los presupuestos deberán definir el tipo y fuente de recursos para su financiamiento y al establecer que el presupuesto se integrará con una serie de documentos que tienen por finalidad lograr el más completo detallamiento posible del mismo.

Anualidad. Este principio se refiere a la duración

de la vigencia del presupuesto que en nuestro país, de acuerdo con los artículos 65, fracción I y 74, fracción IV constitucionales y 20 y 24 de la LPCyGP, es anual, coincidiendo con el año natural.

Este principio sufre algunas excepciones como es el caso en que se celebren contratos de obras públicas, de adquisiciones o de otra índole, que rebasan las asignaciones presupuestales aprobadas para el año, situación en la cual para que se puedan cumplir el monto de estas obras con cargo a los presupuestos de los años posteriores, se requerirá la autorización respectiva.

Los principios técnicos a que está sujeta la elaboración de los presupuestos de los organismos descentralizados, son establecidos por la JPP, autoridad competente para elaborar el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación.

En principio, y de acuerdo con lo que establecen las disposiciones relativas de las leyes o decretos constitutivos de los organismos descentralizados y el artículo 17 de la LPCyGP, cada organismo descentralizado elaborará su proyecto de presupuesto y lo remitirá a la JPP -- por conducto de la Secretaría o Departamento Administrativo que coordine la materia de su actividad; mas esta afirmación es relativa, pues en todo caso los proyectos los elaborarán los organismos con base en las normas que al respecto dicte la JPP, los cuales pueden resumirse en las siguientes:

1. Los proyectos contendrán una exposición clara de los programas que integren el proyecto de presupuesto, es decir deben de expresarse claramente los objetivos, las metas y las unidades responsables de la ejecución, es inte

resante informar que los programas a su vez han sido elaborados de acuerdo con las directrices señaladas por la SPP.

2. Los proyectos deberán elaborarse ciñéndose al monto de los ingresos que el Ejecutivo establezca para cada organismo por conducto de la SPP.

3. Los presupuestos deberán de ser presentados oportunamente a la SPP, en la fecha que para tal efecto se indique.

En el caso de que llegado el término del plazo para la presentación de los proyectos y los organismos respectivos no los presentasen, la SPP está facultada para elaborarlos.

4. En los proyectos deberán de expresarse la estimación de los ingresos y la proposición del gasto para el ejercicio que se propone; en este punto quedan comprendidos:

a. El establecimiento de los créditos que consideren necesarios para financiar los programas propuestos.

b. Se deberá de señalar el tipo y las fuentes de recursos para el financiamiento del presupuesto, a fin de que todos los gastos establecidos en él sean cumplidos puntualmente.

Las indicaciones de la SPP a los organismos descentralizados para que le presenten el proyecto de presupuesto llegan hasta establecer la forma en que se agruparán las diversas partes que lo integran, disposiciones que les son dadas a través de oficios internos.

Una vez que los proyectos de presupuestos de los organismos descentralizados han sido elaborados de acuerdo

con las normas correspondientes y entregados a la JPP, ésta los integrará junto con los de las demás dependencias y se configurará el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, el cual será presentado al igual que el Proyecto del Presupuesto de Egresos del Departamento del Distrito Federal, al Presidente de la República oportunamente, para que a su vez éste lo presente a más tardar el 15 de Diciembre de cada año a la Cámara de Diputados para su aprobación.

De acuerdo con el artículo 74, fracción IV constitucional, es atribución exclusiva de la Cámara de Diputados aprobar el presupuesto anual de gastos de la federación.

Una vez enviado el proyecto de presupuesto de Egresos de la Federación, la Cámara de Diputados discutirá su aprobación; la regla general es que dicho presupuesto --- siempre sea aprobado íntegramente, pero puede darse el caso de que propongan modificaciones, situación en la que, de acuerdo con los artículos 21 y 22 de la multicitada ley, se observará lo siguiente:

1. Toda proposición de modificación del presupuesto será sometida a las Comisiones respectivas.

2. En el caso de que la modificación proponga la creación o aumento de partidas, deberá agregarse la correspondiente iniciativa de ingreso, si con tal proposición se altera el equilibrio presupuestal.

3. A ninguna proposición de modificación del presupuesto, se le dará curso una vez iniciadas las discusiones de los dictámenes de las Comisiones.

Una vez aprobado el proyecto del presupuesto, se remitirá al Ejecutivo de la Federación para que lo publique y promulgue, momento a partir del cual el proyecto se con

vierte en una ley desde el punto de vista formal y material.

c.2 Control y Vigilancia del Presupuesto de los Organismos Descentralizados por Servicio.

Este punto se refiere al control que se efectúa sobre los presupuestos de los organismos descentralizados por servicio, con la finalidad de que el ejercicio de los mismos se realice de acuerdo con las normas establecidas para tal efecto, lo cual traerá como consecuencia, un estado saludable en su economía.

Las autotidades competentes para ejercer este control de acuerdo con la Ley para el Control, LPCyGP y la LDP, son la SEP y la SHCP.

El artículo 50 de la Ley para el Control, es la que fundamentalmente establece la existencia del control presupuestal o financiero, que es abudado por la LPCyGP, y el cual para efectos prácticos lo dividiremos en:

- Control Financiero en sentido estricto.
- Control Financiero específico.

CONTROL FINANCIERO EN SENTIDO ESTRICTO . Por control financiero en sentido estricto se entienden las medidas destinadas a manejar:

1. El gasto corriente.
2. La inversión física.
3. La inversión financiera.
4. Los pagos de pasivo o deuda pública.
5. Los ingresos.

Gasto Corriente. Se denomina gasto corriente a aquéllos conceptos que son susceptibles de erogar -en este caso los organismos descentralizados- en un plazo de 30, 60, 90 ó 180 días, dependiendo de la política establecida para su erogación; son erogaciones inevitables tales como - sueldos, papelería, impresiones etc.

El control sobre los gastos corrientes, que efectúan los organismos descentralizados, se encuentra reflejado en las siguientes disposiciones:

- El artículo 30 del Presupuesto de Egresos de la Federación, establece que en el ejercicio de sus presupuestos los organismos descentralizados entre otras entidades, se sujetarán estrictamente a los calendarios de pagos que apruebe la SPP, la que dado el caso podrá autorizar modificaciones en los mismos.

- El artículo 70 del mismo ordenamiento, establece que en el caso de que gastos corrientes presupuestados no se lleguen a erogar, quedarán definitivamente como economías del presupuesto y en ningún caso se podrá hacer uso de ellos.

- El artículo 90 del citado ordenamiento, en su segunda parte dispone; en el caso en el cual los organismos descentralizados tengan remanentes de sus ingresos -- una vez ejercidos sus presupuestos, con la previa autorización de la SPP éstos se podrán aplicar al financiamiento de los gastos prioritarios del gobierno federal.

- Los artículos 26 y 27 de la LPCyGF, establecen una disposición vital en el aspecto financiero de los organismos descentralizados, la cual consiste en que el Presidente de la República, puede disponer de los fondos y pagos correspondientes a las entidades citadas en las frac-

De la anterior disposición podría deducirse interpretarse que sólo pueden efectuar inversiones financieras los organismos descentralizados sujetos al control de la STF, pero no es así ya que:

- La LPCyGP en su artículo 2o da en primer lugar el concepto de lo que se entiende por gasto público, y en segundo lugar enumera la serie de entidades que pueden realizarlos, sin que al citar a los organismos descentralizados establezca que se comprenden únicamente a aquéllos que están sujetos al control de la citada Secretaría.

- Por otra parte, el artículo 3o del mismo ordenamiento señala lógicamente para efectos de esta ley que se considerarán como organismos descentralizados los que así se definan por la ley, en este caso, por las leyes o decretos constitutivos de los organismos descentralizados.

- Amén de estas disposiciones, en el estudio de las leyes o decretos de los organismos descentralizados que se efectuó en el capítulo anterior, hay una disposición común a todos ellos; en las atribuciones correspondientes a los patronatos o a los administradores se encuentra la de incrementar el patrimonio de los mismos, considerando la realización de inversiones financieras como una manera de lograr este fin.

Para finalizar este punto, es necesario aclarar que ninguno de los citados ordenamientos establece concretamente las disposiciones o procedimientos aplicables para obtener la autorización necesaria para poder efectuar este tipo de inversión.

Los pagos de Pasivo o deuda pública. Se entiende por pasivo, todas las obligaciones contraídas por una en-

ciones V a VI del artículo 2o de la misma, entre las cuales se encuentran los organismos descentralizados, se manejen temporal o definitivamente de manera centralizada - en la Tesorería de la Federación.

Inversión Física. Este punto ya ha sido tratado anteriormente, en el capítulo referente al patrimonio de los organismos descentralizados por servicio, concretamente - en el punto de adquisiciones.

Inversión Financiera. Es la canalización de los recursos que efectúan determinados organismos -v.gr. Nacional Financiera o Financiera Nacional azucarera- hacia diferentes unidades económicas a través del mercado bursátil, esta inversión se realiza por lo general en el momento propicio de mercado de compra o de venta.

Los organismos descentralizados por servicio, de acuerdo con las disposiciones respectivas están facultados para realizar esta clase de inversiones, esto se deduce:

1. Del artículo 32, fracción VI de la LOAF, el cual establece entre las facultades de esta Secretaría -- las de planear, autorizar, coordinar, vigilar y evaluar -- los programas de inversión pública de las dependencias de la administración pública centralizada y la de las entidades de la administración paraestatal.

2. Del artículo 5o de la Ley para el Control, la cual establece que la vigilancia de las inversiones -dentro de las cuales quedan comprendidas tanto las físicas - como las financieras- efectuadas por los organismos descentralizados, la realizará la SEP, como parte del control financiero que ejerce sobre los mismos.

tividad o unidad económica, la cual se obliga a restituir - en los términos convenidos, al otorgante de los recursos en efectivo o en especie. El pasivo se clasifica en :

- Pasivo Circulante.
- Pasivo Fijo.

Pasivo Circulante. Es aquél que está constituido -- por las obligaciones contraídas cuyo pago no excede de un plazo mayor de un año.

Pasivo Fijo. Es aquél que está constituido por las obligaciones contraídas, cuyo pago no excede de un plazo mayor de 5 años.

La deuda pública son las obligaciones contraídas - por el Estado, como consecuencia del desequilibrio financiero ocurrido en los presupuestos de ingresos y de egresos de la federación, la cual es reconocida por el Estado a través de títulos o papeles que devengan intereses que en ocasiones son amortizables.

El control específico de esta materia corresponde a la SHCP, la cual está facultada para:

- Autorizar la concertación de créditos para financiar programas incluidos en los presupuestos que previamente han sido aprobados por la JPP.

Para que la SHCP autorice la concertación de un crédito es necesario que:

- a. Previamente se proporcionen a dicha Secretaría, los programas financieros anuales de mediano y largo plazo, así como la información y cumplimiento de los requisitos que ésta solicite.

- b. Los organismos descentralizados que solici-

ten la autorización de un crédito, deberán indicar claramente los recursos que se utilizarán para el pago de los mismos a fin de que dicha Secretaría determine si la capacidad de pago de los organismos descentralizados es suficiente.

c. Las tasas de interés que se cubrirán en caso de ser autorizado el crédito, no excedan de las que cubre el gobierno federal en operaciones similares.

- Autorizar las negociaciones oficiales, gestiones informales o exploratorias sobre la posibilidad de acudir al mercado externo de dinero o de capital, En este caso se consultará a la Comisión Coordinadora de Finanzamientos Externos del Sector Público.

- Una vez que los organismos descentralizados obtengan la autorización requerida y el crédito, la SHCP:

a. Vigilará que los pagos de los mismos se efectúen puntualmente.

b. Supervizará que el monto del crédito obtenido, se encauce a la realización de los programas para los que fueron obtenidos.

c. Vigilará que las entidades acreditadas lleven los registros de sus deudas, conforme a las reglas que ella dicte.

- La SHCP está facultada para llevar un registro de las obligaciones financieras, en el que anotará monto, características y destino de cada crédito.

Además de este control, el artículo 26 de la LDP, establece que las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos encargados de la Coordinación de los sectores correspondientes, vigilen la utilización de los recursos provenientes de los créditos obtenidos.

CONTROL FINANCIERO ESPECIFICO. Por control financiero específico se entiende las medidas o disposiciones tendientes al análisis detallado de ciertas partidas o documentos. Algunas medidas que nos ejemplifican este tipo de control son las siguientes:

- Los organismos descentralizados están obligados a suministrar a la SPP, con la periodicidad que esta lo determine, la información presupuestal, contable, financiera y de otra índole que la misma requiera.

- Los organismos descentralizados informarán a la SPP, antes del día último de Febrero de cada año, el monto y características de su deuda pública flotante o pasivo circulante al fin del año anterior.

Como se puede apreciar, estas medidas tienen por objeto que el control de las finanzas no sea solo de derecho -que es lo que realiza a través del control financiero en estricto sentido-, sino también de hecho, es decir que los documentos contables reflejen razonablemente todas las operaciones efectuadas.

El control que se ejerce sobre los organismos descentralizados no se limita a un control presupuestal tan rígido, sino que como nos lo demuestra la LPCyGP en sus artículos 39, 40, 42 y 43, éste llega al extremo de sentar las bases técnicas que habrán de seguirse en el manejo de su contabilidad.

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

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

La exposición del tema objeto de este estudio -- ha terminado, de manera que de acuerdo con la técnica de la investigación documental a continuación se hará un resumen de los puntos desarrollados, con la finalidad de -- que los objetivos pretendidos queden perfectamente definidos.

Siguiendo el orden desarrollado en este estudio, podemos afirmar:

1. Que de acuerdo con la concepción clásica, la descentralización administrativa por servicio, una vez evaluadas sus ventajas y sus desventajas es una forma fortaleciente de nuestra organización federal.

2. Que la descentralización administrativa por servicio concebida por la doctrina francesa, debe adecuarse a las necesidades de nuestro país para lograr su objetivo; por tanto no puede ni debe aplicarse a nuestra realidad apegada estrictamente a su idea original.

3. Que en nuestra práctica administrativa no -- existe unidad en cuanto a la noción y elementos de orga-

nismo descentralizado, careciendo de un régimen jurídico unitario.

4. En consecuencia no existe un sistema de control sobre los organismos propiamente dicho, pues para saber en un momento determinado el control ejercido sobre éstos, debemos visualizarlo desde tres aspectos, a saber:

- Según las leyes que establecen el control.
- Según las autoridades facultadas por las leyes, para efectuar el control.
- Según los diferentes controles que existen sobre la materia.

5. Que para que realmente podamos hablar de la existencia de descentralización administrativa por servicio en nuestro país, objetivada ésta en los organismos descentralizados, es indispensable que éstos cuenten con autonomía :

- Económica.
- Administrativa.
- Técnica.

A fin de saber si en nuestro medio efectivamente los organismos descentralizados son realizadores de una auténtica descentralización administrativa por servicio, ha sido necesario analizar dos de sus fundamentales aspectos, que según la posición adoptada nos darán la descentralización deseada.

Así, al estudiar el aspecto patrimonial y financiero de los organismos descentralizados por servicio se ha expuesto:

6. Que el hecho de que el patrimonio de estos -

organismos esté integrado fundamentalmente con bienes del dominio de la federación tiene las siguientes consecuencias:

- En cuanto a los bienes del dominio público de la federación, la situación e estar sujetos a ciertas reglas que tienen por finalidad su protección no es corta pisa para que se ejerza sobre éstos el derecho de propiedad y por supuesto, que se pueda tener también su uso, aprovechamiento y explotación.

- En cuanto a los bienes del dominio privado de la federación, en virtud del incongruente ordenamiento de la L.G.B.N. que sujeta su disposición y cualquier acto relativo a ellos a una franca intervención, aún cuando jurídicamente ya no son propiedad de la misma; la autonomía patrimonial de los organismos descentralizados es inexistente.

7. Que la autonomía de elaboración, aprobación y ejercicio del presupuesto de los organismos descentralizados por servicio y por ende la autonomía financiera es nula, puesto que:

- Aunque inicialmente ellos lo elaboran, debe de ajustarse a una serie de disposiciones y ceñirse a un monto determinados por la autoridad central.

- Su aprobación definitiva no corresponde a los órganos internos de cada organismo, sino al poder central por conducto de la SPP.

- Su ejercicio está sujeto a un control tan absoluto que degenera en intervención.

Por las razones anteriormente expuestas podemos afirmar como conclusión fundamental de este ensayo que:

**" LA AUTONOMIA PATRIMONIAL Y FINANCIERA DE
LOS ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS POR SERVICIO; NO EXISTE".**

O B R A S C O N S U L T A D A S

LIBROS.

" Contabilidad General ".

Anzures, Maximino. Méx. 1969.

" Derecho Administrativo ".

Bielsa, Rafael. Buenos Aires. 1964. Sexta Edic.

Tomo II.

" Derecho Administrativo ".

Díez, Manuel María. Buenos Aires. 1965. Tomo II.

" Tratado de Derecho Administrativo ".

Gracia Trevijano Pos, José Antonio. Madrid 1971.

Segunda Edic. Tomo II, Vol. I.

" Derecho Administrativo ".

Fraga, Gabino. Méx. 1975. Décimo Sexta Edic.

" Traité Elementaire de Droit Administratif ".

Laubadère, André . Paris. 1967. Quatrième Edit.

" Tratado del Dominio Público ".

Marienhooft, Miguel. Buenos Aires. 1960.

" Presupuesto y Control en las Empresas ".

Morales Felgueres, Carlos. Méx. 1973. Primera Edic.

" Tratado de Derecho Administrativo ".

Sayagués Laso, Enrique, Montevideo. 1953.

" Derecho Administrativo ".

Sera Rojas, Andrés. Méx. 1974. Tomo II.

" Derecho Constitucional Mexicano".

Tena Ramirez, Felipe. Méx. 1961. Quinta Edic.

REVISTAS/

" Empresa Pública y Sociedad Anónima del Estado".

Nava Negrete, Alfonso. Revista de la Facultad de De
recho. Méx. UNAM. 1965. Num. 57, Tomo XV. Enero-Mar-
zo, pp 161-188.

" Nuevo Control de los Organismos Descentralizados y Em
presas de Participación Estatal ".

Nava Negrete, Alfonso. Revista de la Facultad de De
recho . Méx. UNAM. Num. 79-80, Tomo XX. Julio-Di-+
ciembre, pp 1269- 1298.

" El Marco Jurídico de la Administración Pública ".

Ojeda Paullada, Revista de Administración Pública.
Méx. edit. INAP. 1975. Num. 27, pp 13-16.

" Desconcentración Administrativa ".

Ríos Elizondo, Roberto. Revista de Administración
Pública. Méx. Edit. INAP. 1975. Num. 27 , pp 58-60.

" Desconcentración Administrativa ".

Secretaría de la Presidencia. Colección Seminarios.
Méx. Edit. Dirección General de Estudios Administra-
tivos. 1976. Num 1.

TESIS.

" Introducción al Presupuesto por Programas en el Con-
trol del Gasto Público de México ".

Ojeda Hernández, Alberto. IPN. Méx. 1976.

" El Presupuesto y el Control Presupuestal de los Orga-
nismos Descentralizados y Empresas de Participación -
Estatad o Propiedad del Gobierno Federal, Sujetos a -
Control ".

Osirio Tellez, Manuel. IPN. Méx. 1974-1975.

LEYES, DECRETOS y ACUERDOS/

" Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos".

" Ley de Secretarías y Departamentos de Estado ".

DOF. 24 - XII- 58.

" Ley para el Control por Parte del Gobierno Federal, -
de los Organismos Descentralizados y Empresas de Par-

Participación Estatal ".

DOF. 31- XII- 70.

" Ley General de Bienes Nacionales ".

DOF. 30- 1 - 69.

" Ley de Inspección de Contratos y Obras Públicas ".

DOF. 4-1 - 66.

" Ley de Inspección de Adquisiciones ".

DOF. 6 -V -72

" Código Fiscal de la Federación ".

DOF. 19-I-67.

" Ley Federal de Impuesto sobre Ingresos Mercantiles ".

DOF. 31-XII-51.

" Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal ".

DOF. 29 -XII- 1970.

" Ley del Impuesto Sobre la Renta ".

DOF. 31-XII- 64.

" Ley General del Timbre ".

DOF. 31-XII-75.

" Ley de Hacienda del Departamento del Distrito Federal "

DOF. 31 - XII- 41

" Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio -
Fiscal de 1977 ".

DOF. 31- XII-76

" Ley que crea el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología ".

DOF. 29- XII- 70.

" Ley Orgánica del Instituto Nacional de Energía Nuclear "

DOF. 12-I-72

DECRETOS QUE CREAN:

" El Centro de Estudios Filosóficos, Políticos y Sociales Vicente Lombardo Ledo ".

DOF/ 19 - VIII-72.

" Centro Para el estudio de Medios y Procedimientos Avanzados de la Educación ".

DOF. 31 - VIII- 71.

" Centro de Investigación Científica y de Educación Superior de Ensenada ".

16 - IX- 73.

" Centro de Investigaciones Superiores del Instituto Nacional de Antropología e Historia ".

DOF. 26 - IX - 73.

" Centro Nacional de Enseñanza Técnica Industrial ".

DOF. 14 -XII-73.

" Colegio de Bachilleres ".

DOF. 26- IX 73.

" Presupuesto de Egresos de la Federación ".

DOF. 31 -XII- 76

" Ley de Presupuesto, Conatabilidad y Gasto Público ".

DOF. 31-XII-76.

" Ley General de la Deuda Pública ".

DOF. 31- XII- 76.

" Ley Orgánica de la Administración Pública Federal ".

DOF. 29-XII-76.

" Ley Orgánica de la UNAM ".

DOF. 6 -I -45.

" Ley Orgánica de la Universidad Autónoma Metro-politana "

DOF. 17- XII-73.

" Ley que crea la Universidad Autónoma de Chapingo "

DOF. 30- XII-74.

" Ley que crea la Comisión Nacional Coordinadora de Puer-
tos ".

DOF. 29 - XII-70.

" Ley que crea el Instituto Nacional para el Desarrollo
de la Comunidad Rural y de la Vivienda Popular ".

DOF. 20-II-71.

" Ley que crea el Instituto Mexicano de Comercio Exterior "

DOF. 31- XII- 70.

" Comisión de Agusa del Valle de México .

DOP. 10- VIII- 72.

" Comisión del Lago de Texcoco ".

DOP. 30-V-74.

" Comisión Coordinadora para el Desarrollo Integral del
Itsmo de Tehuantepec ".

DOP. 20-III-72.

" Comisión Coordinadora para el Desarrollo Integral de -
la Península de Baja California.

DOP. 5-IV-73.

" Comisión Nacional del Cacao ".

DOP. 21-XI-73.

" Comisión Nacional de la Industria Azucarera ".

DOP. 18- XII-70.

" Comisión Nacional de las Zonas Áridas ".

DOP. 5- XII-70.

" Consejo Nacional de Fomento Educativo ".

DOP. 10- IX-71

" Escuela Nacional de Fruticultura".

DOP. 21- I-74.

" Forestal Vicente Guerrero ".

DOP. 2-VIII-72.

"Hospital General Dr. Manuel Gea Gonzalez".

DOP. 26-VII-72.

"Instituto Nacional de Astrofísica, Óptica y Electrónica".

DOP. 12 - XI-73.

"Junta de Mejoras Materiales de la Ciudad de Monterrey".

DOP. 19-IV-74.

"Productos Forestales de la Tarahumara".

DOP. 14 -VIII -72.

"Productora Nacional de Biológicos Veterinarios".

DOP. 19-XII-73.

ACUERDOS QUE CREAN:

"Comisión para el Aprovechamiento de Agua Salinas".

DOP 23-IV-71.

"Comisión Técnica de Supervisión para las Obras del sistema de Drenaje Profundo del Distrito Federal. "

DOP. 24-XI-71.

I N D I C E

	PAGS.
PROLOGO	IV
ABREVIATURAS	VI

C A P I T U L O P R I M E R O .

Descentralización Administrativa.

a. Centralización Administrativa.	3
a.1 Concepto.	
a.2 Elementos de la Centraliza- ción Mexicana.	8
a.3 Régimen Legal. Ley Orgánica - de la Administración Pública Fede- ral.	19
b. Desconcentración Administrati- va.	
b.1 Concepto.	21
b.2 Realidad Mexicana.	28
c. Descentralización Administrati- va.	32
c.1 Por Región.	34
c.2 Por Servicio	46
c.3 Descentralización Administra- tiva en México:	56
c.3.1 Por Región.	58

	PAGS.
c.3.2 Por Servicio.	64
c.3.2.1 Integración en México.	72
c.3.2.2 Régimen Legal.	76

C A P I T U L O S E G U N D O

El Patrimonio de los Organismos Des-- centralizados por Servicio.	82
a. Patrimonio o Dominio del Estado.	83
b. Patrimonio de la Federación.	88
c. Patrimonio de los Organismos -- Centralizados y Descocentrados.	96
d. Patrimonio de los Organismos -- Descentralizados por Servicio.	99
d.1 Naturaleza Jurídica.	101
d.2 Bienes que lo Integran.	102
d.3 Adquisición y Enajenación.	107
d.4 Régimen Fiscal.	115
e. Patrimonio de las Empresas de - Participación Estatal.	129
f. Patrimonio de los Fideicomisos Públicos.	133

PAGS.

C A P I T U L O T E R C E R O

EL Presupuesto de los Organismos Descentralizados por Servicio.

a. Concepto de Presupuesto.	135
b. Clasificación de Presupuesto	138
c. tipo y naturaleza de los Pre <u>supuestos</u> de los Organismos Des <u>centralizados</u> por Servicio.	141
c.1 Formación y Aprobación - del Presupuesto de los Orga- nismos Descentralizados por_ Servicio.	148
c.2 Control y Vigilancia del Presupuesto de los Organis-- mos Descentralizados por Ser <u>vicio</u> .	153

C O C L U S I O N E S 160

O B R A S C O N S U L T A D A S 164