

30  
2eg.



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO**

**FACULTAD DE DERECHO**

**"ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS,  
COMPETENCIA DE LOS TRIBUNALES DEL  
FUERO COMUN, PARA CONOCER DE SUS  
CONTROVERSIAS"**

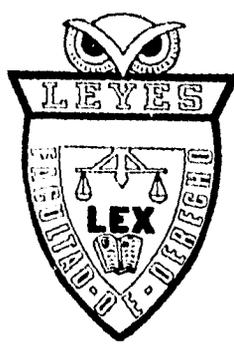
**T E S I S**

**QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:**

**LICENCIADO EN DERECHO**

**P R E S E N T A :**

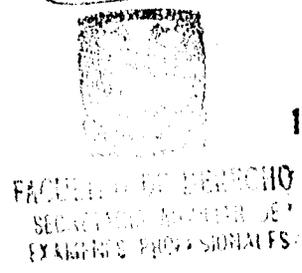
**RAYMUNDO ESTEBAN ALOR GARCIA**



**MEXICO, D. F.**

**1995**

**FALLA DE ORIGEN**



**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



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

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

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

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



FACULTAD DE DERECHO  
SEMINARIO DE DERECHO ADMINISTRATIVO  
(Turno Vespertino)

Ciudad Universitaria, D.F., a 2 de febrero de 1995.

DR. MAXIMO CARVAJAL CONTRERAS  
Director de la Facultad de Derecho  
P r e s e n t e.

El pasante de esta Facultad ALOR GARCIA RAYMUNDO ESTEBAN, ha elaborado la tesis denominada "ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS. COMPETENCIA DE LOS TRIBUNALES DEL FUERO COMUN, PARA CONocer DE SUS CONTROVERSIAS", bajo la dirección del Lic. Fernando Flores Trejo, la cual a juicio del suscrito cumple con los requisitos reglamentarios del caso.

En tal virtud consideramos que está en aptitud dicha tesis, de ser sometida a la aprobación de los señores profesores que integran el jurado de su exámen profesional.

Ruego a usted ordenar lo conducente para que se continúen los trámites necesarios para que dicho pasante presente el exámen profesional correspondiente, en caso de no existir inconveniente para ello.

Reitero a usted las seguridades de mi consideración y respeto.

"POR MI RAZA HABLARA EL ESPIRITU"  
El Director del Seminario  
(Turno Vespertino)

PEDRO NOGUERON CONSUEGRA  
LICENCIADO EN DERECHO



La gratitud a Dios,  
por haberme permitido  
terminar este trabajo.

A mis padres, quienes con  
esperanza y apoyo incondicional  
lograron el éxito en mi profesión.

A mis hermanos: María de los  
Angeles, Rosa De Yanire,  
Miguel, Nicolás y Gabriela,  
dedico la presente obra con la  
felicidad que ahora comparto  
con ellos.

A la Universidad Nacional Autónoma de México, le agradezco mi preparación profesional, y con profundo respeto le ofrezco esta tesis.

Al maestro, licenciado Fernando Flores Trejo, le agradezco haberme asesorado con paciencia este trabajo hasta su culminación.

Al señor Juez de Distrito, licenciado Roberto Alejandro Navarro Suárez y familia, con admiración y respeto.

A la Juez de Distrito,  
licenciada María Silvia  
Ortega Aguilar de Ortega y  
esposo, con admiración, por  
su valor intelectual.

Al señor Magistrado de Circuito,  
licenciado Ismael Castellanos  
Rodríguez y familia, con profundo  
respeto.

A todos los maestros y  
compañeros, que de alguna  
manera motivaron la realización  
de esta aportación.

## I N D I C E

**TITULO: "ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS, COMPETENCIA DE LOS TRIBUNALES DEL FUERO COMUN, PARA CONOCER DE SUS CONTROVERSIAS"**

Introducción

### CAPITULO I

#### I. ANTECEDENTES DEL ARTICULO 90 CONSTITUCIONAL.

I.1 Orígenes.....	1
I.2 Antecedentes inmediatos de la Constitución de 1917.....	7
I.3 Reforma al artículo 90 constitucional.....	9
I.4 Breve comentario a la Constitución de 1917.....	11

### CAPITULO II

#### II. ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL.

II.1 Antecedentes.....	15
II.2 Desarrollo en México.....	27
II.3 Concepto Doctrinal.....	51
II.4 Clasificación.....	55
II.5 Descentralización Administrativa y sus diferencias con la Desconcentración Administrativa.....	62
II.5.1 Aspectos Generales de la Descentralización Administrativa.....	62
II.5.2 Concepto en sentido amplio de la Descentralización Administrativa.....	66
II.5.3 Concepto en sentido estricto de la Descentralización Administrativa.....	66

II.5.4	Tipos de Descentralización.....	67
II.5.5	Diferencia con la Descentralización Política.....	68
II.5.6	Autonomía de la Descentralización Administrativa.....	68
II.6	De los Organismos Descentralizados.	
II.6.1	Noción General.....	70
II.6.2	Conceptos.	
	a) Legal.....	73
	b) Doctrinal.....	73
II.6.3	Su naturaleza jurídica desde el punto de vista jurisdiccional.....	74
II.6.4	Sus Características.	
	a) Régimen Jurídico Propio.....	76
	b) Personalidad Jurídica.....	76
	c) Patrimonio Propio.....	76
	d) Objeto.....	77
II.6.5	Su Constitucionalidad.....	78
II.6.6	Su Creación.....	80
II.6.7	Extinción y Destino de los bienes que forman el organismo.....	81

### **CAPITULO III**

#### **III. PATRIMONIO DEL ORGANISMO DESCENTRALIZADO.**

III.1	Concepto de Patrimonio.....	82
	a) Noción General.....	82
	b) Noción Jurídica.....	82
III.2	Sus Características.....	84
III.3	Su Origen.....	84

III.4 Diferencia con el patrimonio nacional.....	85
III.5 Su Definición	
a) Legal.....	87
b) Doctrinal.....	87
III.6 Clasificación del Patrimonio Nacional.	
a) Bienes del dominio público.....	88
b) Bienes del dominio privado.....	89

**CAPITULO IV**

**IV. CONTROVERSIAS EN QUE SE APECTA EXCLUSIVAMENTE EL PATRIMONIO DE UN ORGANISMO DESCENTRALIZADO.**

**A. COMPETENCIA DE LOS TRIBUNALES DEL FUERO COMUN**

A.1 Motivos para la competencia.....	91
A.2 Competencia de los Tribunales del Fuero Común, con base en el artículo 104, fracción I, de la Constitución Federal....	95
A.3 Excepciones.....	99

**B. DE LAS CONTROVERSIAS EN QUE EL PATRIMONIO NACIONAL SE COMPROMETA.**

B.1 De aquellas en que se afecte el patrimonio federal, siendo explotado por un organismo público descentralizado.....	100
B.2 Asuntos jurídicos en que se afecten bienes del patrimonio nacional, corresponde su conocimiento a los Tribunales de la Federación.....	104

CONCLUSIONES.....	110
-------------------	-----

BIBLIOGRAFIA.....	113
-------------------	-----

## INTRODUCCION:

Los "Organismos Descentralizados, competencia de los Tribunales del Fuero Común, para conocer de sus controversias", es el título del presente trabajo de tesis, que tiene como finalidad demostrar precisamente cuando los organismos descentralizados tienen alguna controversia con un particular, la competencia jurisdiccional se surte a favor de los Tribunales del Fuero Común, ya que en mi criterio, considero que si bien es cierto, los organismos descentralizados como principal característica, tienen personalidad jurídica y patrimonio propios, dichos organismos cuyos bienes poseen por la ley que los dotó, no están incorporados al patronato nacional, por tanto, conduce a considerar que en su aspecto patrimonial resultan autónomos e independientes del patrimonio de la Federación, por lo que en nada afecta a dicha Federación; pues con base en lo dispuesto por la fracción III del artículo 104 constitucional:

Artículo 104. "Corresponde a los tribunales de la Federación conocer:

I. ...

II. ...

III. De aquellas en que la Federación fuese parte;

..."

por exclusión, no existe motivo jurídico para pretender que en las controversias de tales organismos deba surtirse la competencia jurisdiccional a favor de los Tribunales Federales.

El presente tema, es producto de la inquietud que deviene a raíz de mi integración al Poder Judicial Federal, pues como miembro de éste, he observado una situación muy particular, la cual consiste en que si bien la representación jurídica de los organismos descentralizados comparecen ante los Juzgados de Distrito, argumentando que les surte la competencia para conocer de sus asuntos, porque tales organismos son creados por una Ley Federal y, que por tanto, al desarrollar actividades estratégicas en la economía del país, están administrando parte del patrimonio nacional y, que además como consecuencia, son organismos federales. Es necesario aclarar y corregir las consideraciones sostenidas por los representantes de los organismos; en primer lugar, si bien es cierto que la ley que los crea (dichos organismos), tiene carácter federal, de acuerdo con lo dispuesto en la fracción I, del artículo 90 constitucional, no lo es menos que dicha Ley los ha dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios. En segundo término, una cosa es que un organismo descentralizado, con sus características

definidas, administre, produzca, explote y distribuya un recurso natural que sea del dominio directo de la Nación, cuya actividad es estratégica en la economía del país, otra es que los bienes, patrimonio propio de tales organismos, como edificios, terrenos, transportes y demás mobiliario, no son parte del patronato federal o del dominio directo de la Nación. Por último, menos que sean organismos federales, puesto que, por un lado, al no formar parte de la Federación, ya que tienen patrimonio propio, son personas morales catalogadas como particulares; por el otro, todas sus actividades productivas están gravadas por el fisco federal; pues resulta absurdo que siendo los bienes parte integrante de la Federación, ésta estaría gravando su propio patrimonio.

## CAPÍTULO I.

### I. ANTECEDENTES DEL ARTICULO 90 CONSTITUCIONAL.

#### I.1 Orígenes.

Los principales antecedentes constitucionales e históricos del artículo 90 de la Constitución de 1917, son los que a continuación se precisan, en orden cronológico:

a) El primer antecedente se desprende de los elementos constitucionales elaborados por Ignacio López Rayón, de 1811, en su punto 16, textualizándose en los siguientes términos:

"Los despachos de Gracia y Justicia, Guerra y Hacienda, y sus respectivos Tribunales, se sistemarán con conocimiento de las circunstancias".

b) El segundo antecedente se contiene en los artículos 222 y 224 de la Constitución Política de la Monarquía Española, promulgada en Cádiz el 19 de marzo de 1812, dichos artículos disponían en su texto lo siguiente:

Artículo 222. "Los secretarios del Despacho serán siete, a saber:

El Secretario del Despacho de Estado.

El Secretario del Despacho de la Gobernación del reino para la Península e islas adyacentes.

El secretario del Despacho de la Gobernación del reino para Ultramar.

El secretario del Despacho de Gracia y Justicia.

El secretario del Despacho de Hacienda.

El secretario del Despacho de Guerra.

El secretario del Despacho de Marina.

Las Cortes sucesivas harán en este sistema de secretarías de Despacho la variación que la experiencia o las circunstancias exijan".

Artículo 224. "Por un reglamento particular aprobado por las Cortes se señalarán a cada secretaría los negocios que deban pertenecerle".

Respecto del tercer antecedente, se dispuso en el artículo 134 del conocido Decreto Constitucional para la libertad de la América Mexicana, sancionado en Apatzingán el día 22 de octubre de 1814, en los siguientes términos:

Artículo 134. "Habrá tres Secretarios, uno de Guerra, otro de Hacienda, y el tercero que se llamará especialmente de Gobierno. Se mudarán cada cuatro años.

Inherente al cuarto antecedente, se previó en el artículo 32 del Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano, suscrito en la ciudad de México en diciembre de 1822:

Artículo 32. "Habrá cuatro ministros por este orden:  
Del interior y de relaciones exteriores.  
De justicia y de negocios eclesiásticos.  
De hacienda.  
De guerra y marina.  
Y además, un secretario de estampilla.

En el quinto antecedente, se reglamentó en los artículos 117 y 122 de la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, misma que quedó sancionada por el Congreso Constituyente el 4 de octubre de 1824 redactados en los siguientes términos:

Artículo 117. "Para el despacho de los negocios de gobierno de la República, habrá el número de secretarios que establezca el Congreso General por una ley".

Artículo 122. "Los secretarios de despacho formarán un reglamento para la mejor distribución y giro de los negocios de su cargo, que pasará el gobierno al Congreso para su aprobación".

En el sexto antecedente, se dispuso en los artículos 28 y 33 de la Cuarta de las Leyes Constitucionales de la República Mexicana, mismas que quedaron suscritas en la ciudad de México el 29 de diciembre de 1836:

Artículo 28. "Para el despacho de los asuntos de gobierno, habrá cuatro Ministros: uno de lo Interior,

otro de Relaciones exteriores, otro de Hacienda y otro de Guerra y Marina.

Artículo 33. "El gobierno formará un reglamento para el mejor despacho de sus secretarías, y lo pasará al Congreso para su aprobación".

El séptimo antecedente, se dispuso en el artículo 101 del Proyecto de Reformas a las Leyes Constitucionales de 1836, fechado en la ciudad de México el 30 de junio de 1840:

Artículo 101. "Para el despacho de los asuntos del resorte del Supremo Poder Ejecutivo, habrá cinco Ministros, uno de Gobernación, Justicia y Negocios eclesiásticos; otro de Instrucción pública, policía e industria; el de Hacienda; el de Guerra y Marina; y el de Relaciones exteriores.

Del antecedente octavo al décimotercero, tuvieron semejanzas en cuanto a sus representantes de los órganos creados por el Estado Mexicano, mismos que resultan ser similares al contenido del séptimo antecedente, por esta razón, se continúa para analizar brevemente el décimocuarto antecedente, de donde se desprende que el mismo contiene el siguiente texto en su artículo 86 del Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana, dado en el Palacio Nacional de México el 15 de mayo de 1856:

"Para el despacho de los negocios continuarán los actuales ministerios de Relaciones Exteriores, Gobernación, Justicia, Fomento, Guerra y Hacienda".

Del Décimoquinto antecedente, se ubicó en los artículos 88 y 92 del Proyecto de Constitución Política de la República Mexicana, techado en la ciudad de México el día 16 de junio de 1856:

Artículo 88. "Para el desempeño de los negocios del orden administrativos de la Federación habrá el número de secretarios que estableza el Congreso por una ley".

Artículo 92. "Una Ley Orgánica hará la distribución de los negocios que han de estar a cargo de cada secretaría".

En cuanto al décimosexto antecedente, se depositó en el artículo 86 de la Constitución Política de la República Mexicana, sancionada por el Congreso General Constituyente el 5 de febrero de 1857:

Artículo 86. "Para el despacho de los negocios del orden administrativos de la federación, habrá el número de secretarios que establezca el Congreso por una ley, la que hará la distribución de los negocios que han de estar a cargo de cada secretaría".

Respecto al antecedente decimoséptimo, se dispuso en el artículo 5 del Estatuto Provisional del Imperio

Mexicano, dado en el Palacio de Chapultepec el día 10 de abril de 1865.

Tocante al antecedente décimooctavo, fue objeto del documento denominado: Mensaje y Proyecto de Constitución de Venustiano Carranza, fechados en la ciudad de Querétaro el 10. de diciembre de 1916. (1)

---

(1) Derechos del Pueblo Mexicano. Art. 90 Constitucional, México a través de sus Constituciones. Tomo VII. XLVI Legislatura de la Cámara de Diputados. 1967. pp. 575-596.

## I.2 Antecedentes inmediatos de la Constitución de 1917.

En el Proyecto Constitucional del Primer Jefe del Ejército Constitucional, C. Venustiano Carranza, en relación con el artículo 90, que se presentó el día 6 de diciembre de 1916, quedó en los siguientes términos:

Artículo 90. "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". (2)

El día 16 de enero de 1917, se rindió el dictamen correspondiente al artículo 90 constitucional, en el siguiente texto:

Artículo 90. "Para el despacho de los negocios de competencia del Poder Ejecutivo, habrá las siguientes secretarías: de Estado; de Hacienda y Crédito Público; de Tierras y Aguas, Colonización e Inmigración; Trabajo, Industria y Comercio; de Comercio y Obras Públicas; de Guerra; de Marina. Habrá también departamentos administrativos, dependientes directamente del Presidente para los ramos de correos y telégrafos, de salubridad general e instrucción pública, y los demás que lo requiera.

---

(2) Diario Oficial de la Federación del día 6 de diciembre de 1916. Pág. 457

La ley determinará la distribución de los negocios tanto con relación a las secretarías, como de los departamentos administrativos, tomando los negocios de que deba ocuparse de los que hayan quedado al conocimiento de las secretarías".(3)

El debate publicado el 16 de enero de 1917, al que se dio lectura del dictamen que en líneas antecede, no se tomó en cuenta el mismo con relación al texto plasmado, sino que se concluyó en la sesión, concordando la misma por unanimidad de los 137 votos, aprobando y ratificando el proyecto original del C. Venustiano Carranza. (4)

El proyecto anteriormente citado, se publicó en el Diario Oficial de la Federación de fecha 5 de febrero de 1917, quedando el texto redactado originalmente contenido en el Proyecto del Primer Jefe Constitucionalista y aprobado por la sesión realizada el 18 de enero de 1917, resultó ser la misma. (5)

---

(3) Diario Oficial de la Federación del día 16 de enero de 1917. pág. 348

(4) Diario Oficial de la Federación del día 18 de enero de 1917. pág. 464

(5) Diario Oficial de la Federación del día 5 de febrero de 1917.

### I.3 Reforma al Artículo 90 constitucional.

Reforma que se verificó el 25 de noviembre de 1980, en la que se advierte que la Administración Pública Federal le da un panorama más amplio y preciso en cuanto a las funciones que desarrolla cada órgano y organismos que participan en la vida económica y jurídica del país, ya que para tal efecto se legisló que la Administración Pública Federal se dividiera en centralizada y paraestatal, estando a cargo de secretarías de estado y departamentos administrativos, quedando el texto en los siguientes términos:

Artículo 90. "La Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso, la que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las secretarías de estado y departamentos administrativos y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación.

Las leyes determinarán las relaciones entre las entidades paraestatales y el Ejecutivo Federal, o entre éstas y las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos". (6)

---

(6) Diario de la Cámara de Diputados. Pág. 6 Año II. Tomo II. No. 27

Cabe agregar, que del artículo antes transcrito, el legislador comienza a considerar a la Administración Pública Paraestatal como un apartado más de la Administración Federal, clasificándola en diversas formas de organización administrativa, tales como: los organismos públicos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, empresas de participación estatal minoritaria y los fideicomisos.

El dictamen, en su primera lectura verificado el 11 de diciembre de 1980, quedó en los mismos términos del texto reformado el 25 de noviembre del mismo año.

Además, el dictamen del Proyecto Declaratorio rendido el día 14 de abril de 1981 con relación al artículo 90 constitucional no sufrió cambio alguno en su contenido reformado el día 25 de noviembre de 1980. La mencionada reforma del artículo en comento fue publicada el día 21 de abril del 1981 en los términos similares a los del texto reformado con fecha 25 de noviembre de 1980.

#### **I.4 Breve comentario al artículo 90 de la Constitución Federal de 1917.**

Pocos son los países que han contemplado un desarrollo tan amplio de la administración pública como el que ha tenido lugar en nuestro país a través de los últimos setenta años; si tomamos en consideración que fue al triunfo del movimiento constitucionalista dirigido por don Venustiano Carranza, es cuando se entra de lleno a la vida institucional y se dan las primeras señales para una nueva organización administrativa del Estado mexicano, se comprenderá al analizar la enorme extensión que hoy alcanza su intervención en los aspectos políticos, sociales y económicos del país.

Con la simple comparación del texto del artículo en comento, que se mantuvo vigente por largos años, como el ya transcrito para corroborarlo. Disponía tal precepto en su origen, que "para el despacho de los negocios del orden administrativo de la federación, habrá un número de secretarios que establezca el Congreso por una ley, la que distribuirá los negocios que han de estar a cargo de cada secretario".

El ideal del Constituyente de 1917 se concretaba entonces que para el despacho de las labores del Ejecutivo Federal, si bien se requería de dos clases de

órganos que tuviesen a su cargo, unos funciones políticas administrativas, otros funciones administrativas meramente dichas, a los primeros, debía corresponder el núcleo de atribuciones dirigidas a la orientación del pueblo sobre el papel que al gobierno compete en la esfera de acción de los particulares, tanto en la reglamentación de la actividad privada, como en el fomento, limitación y vigilancia de dicha actividad, a fin de satisfacer necesidades colectivas; a los segundos, correspondía la atención de los servicios públicos, cuyo funcionamiento nada tiene que ver con la política. Por ello se les llama Departamentos Administrativos, para distinguirlos de las Secretarías de Estado que se ocuparían exclusivamente de los asuntos del Presidente de la República que al efecto les encomendara, recayendo desde luego en cada secretario la responsabilidad sobre el cumplimiento de las disposiciones constitucionales de su ramo; de ahí, el pensamiento de no otorgar más atribuciones a la Administración Pública.

Apartado especial merece la Administración Pública Paraestatal, en donde han quedado incluidas las empresas públicas, los organismos descentralizados y los fideicomisos, los que han sido incorporados a las dependencias del Ejecutivo Federal, según el ramo

o actividades que desarrollan, a efecto de que sus relaciones tanto políticas como económicas se desenvuelvan de manera coherente y coordinada, encargándose cada secretaría tanto de la planeación de sus funciones como de la vigilancia de su operación.

Mucho se ha discutido la participación del Estado mexicano en todos estos organismos, pero en especial la que se ha reservado en las empresas públicas por considerarse que interviene sin justificación legal plena en la actividad propia de los particulares. Si bien es cierto, el sector paraestatal se ha ampliado en los últimos veinte años, ello se ha debido al hecho de que existen campos de la actividad económica en que ni siquiera resulta discutible la participación del Estado; en otros ha sido necesaria la expansión estatal debido a circunstancias de carácter social, sobre todo para impedir el desplazamiento de trabajadores, o en parte debido al abandono de ciertas ramas productivas por parte de la iniciativa privada a quien no ha interesado su desarrollo por considerarlas incosteables.

La paraestatalidad, como indican algunos autores, deviene de las reformas introducidas al artículo 90 constitucional en el año de 1981, al otorgar a la Administración Pública carta de naturalización en este supremo peldaño, al lado de la centralizada, en la que

se congregan propiamente las funciones de gobierno. Al regir a ambas (centralizada y paraestatal), la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, encuentran su organización y control debidamente garantizados, independientemente de las formas que adopte la descentralización operada, sea como sociedades mercantiles, como sociedades civiles o fideicomisos.

**CAPITULO II.****II. ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL.****II.1 Antecedentes.**

Desde tiempos remotos, se advierten vestigios que dan como resultados de una administración pública en las sociedades más antiguas, a saber la muralla china y las pirámides de Egipto, así como las ruinas de Chichen-Itzá y de Palenque, por enumerar algunas, que son obras resultantes de una organización administrativa al máximo grado eficientes; así también tenemos, el movimiento de los ejércitos griegos de Alejandro y la organización del Imperio Romano. "La Administración Pública, en todo el mundo surgió y se desarrolló como respuesta a necesidades inaplazables mucho antes que se le hiciera objeto de una disciplina científica y se beneficiara de la aplicación de sus técnicas". (7)

"La Administración Pública, considerada como un todo, ha crecido por yuxtaposición, en varios aspectos sin planificación previa y en otros excediéndola, todo ello a la velocidad y ritmo que el país exige, obligando a una continua integración, que no siempre es posible realizar correctamente". (8)

---

(7) Catalina Sierra Casasús . "Aportaciones al conocimiento de la Administración Federal". Secretaría de la Presidencia. Dirección General de Estudios Administrativos, 1976, México, pág. 61.

(8) Idem. pág. 61

"La Administración Pública es la parte más dinámica de la estructura estatal, actúa en forma permanente, sin descanso y sin horario y, según Colmeiro, acompaña al hombre desde su nacimiento hasta su desaparición en la vida terrestre". (9) En la obra denominada "La Reforma Administrativa en México", "Base Metodológica, Antecedentes e Institucionalización del Proceso (1821-1917)", Alejandro Carrillo Castro cita en dicha obra a Garald E. Caidés, y dice que la administración de los asuntos públicos por medio de una burocracia profesional "ha existido siempre, ahí donde ha habido tareas que solucionar de manera centralizada, para grandes grupos de hombres y en gran espacio". (10) "El Imperio Romano también dependió, en gran medida, de un riguroso sistema de administración. En sus últimos días había aumentado la intervención estatal en todos los campos, y los emperadores al verse ante la imposibilidad de atender al gigantismo de las necesidades públicas, tuvieron que delegar funciones en manos de personas e instituciones no públicas". (11)

(9) Miguel Acosta Romero. "Derecho Administrativo". Edit. Porrúa. México, 1979. pág. 58.

(10) Alejandro Carrillo Castro. "La Reforma Administrativa en México, Base Metodológica, Antecedentes e Institucionalización del Proceso". Edit. Porrúa, México, 1980. pág. 32.

(11) José Luis Murga Gener. "Actas del II Simposium Historia de la Administración". Edit. Instituto de Estudios Administrativos, Madrid, 1971. pág. 99

Al dar origen de los modernos estados nacionales, se caracterizó por el resurgimiento de la centralización y la jerarquización de las funciones burocráticas. En la época moderna del Siglo XVIII aparecieron, primeramente en Francia y después en Prusia, los teóricos de la administración que adoptaron el nombre de Cameralistas.

Tal grupo, además de haberse incorporado a la administración civil, concepto de origen militar, como "Plana Mayor", primeramente intentó por definir la administración pública como una estructura burocrática formal. Los Cameralistas no parecieron influir directamente en la administración pública mexicana; en esa época, el país aún no era independiente. Sin embargo, algunas de sus ideas asimiladas por otros países llegaron después a México por conducto de determinadas instituciones. Ahora bien, tratándose el aspecto histórico, la administración pública mexicana surge como un fuerte e ineludible impacto que deja herencia en la Corona Española, va a copiar en parte estilos y métodos norteamericanos, a fines del Siglo XIX sufre la corriente general de penetración de la cultura francesa para que, finalmente, en la actualidad, sean otra vez los Estados Unidos de Norteamérica el país que

ejerza mayor influencia. Nuestro país agrega a lo antes heredado en algunos campos que lo coloca en posición progresista y, en otros lo mantiene en serios retrasos, dando como resultado contrastes de nuestras conocidas características.

Haciendo brevemente historia "en nuestro país, en la época precolonial encontramos un panorama conformado de tribus indígenas (cacicazgos o reinos), viviendo algunos en estado sedentario, extendiéndose por todo el territorio de lo que hoy es el Estado Mexicano".(12)

De tales grupos, han alcanzado un grado de civilización y complejidad que les permitió poseer instituciones gubernamentales de cierta importancia, en donde se ubican los reinos México, Texcoco y Tacuba, a tal grado, que el Gobierno de la Nueva España tuvo su asiento principal en dichos territorios. Los mencionados reinos formaron la ya conocida Triple Alianza defensiva y ofensiva, que les permitió tener en sujeción a tribus que una vez vencidas las sometían "únicamente al pago del tributo y al contingente de armas, municiones y soldados para la guerra; pero dejaba a los señores naturales su señoría, al pueblo sus usos y costumbres".

(13)

---

(12) Francisco López Alvarez. "La Administración Pública y la Vida Económica de México". Edit. Porrúa. México. 1956. pág. 78

(13) Idem. pág. 79

En el Imperio Azteca, quien presidía la administración pública era el Rey, auxiliado en sus funciones por el sacerdocio, la nobleza y la clase militar. El supremo rey era primordialmente el jefe militar de la confederación; lo que concernía a la guerra y defensa del Imperio era encomendado al ejército que estaba organizado de la siguiente forma: Un Jefe Supremo, con sus secciones respectivas, contaba además cada una de ellas con un jefe principal y varios subalternos. Los movimientos de cargos estaban de acuerdo con la capacidad y méritos en campaña y número de prisioneros que se lograban. Los guerreros famosos gozaban de muchos bienes, desarrollaban funciones de elevada importancia en la administración exterior, además gozaban de numerosos privilegios que otorgaba el rey.

El maestro Lucio Mendieta Núñez expresa que, "La organización militar de los aztecas comprendía también la administración de Justicia que se regía por leyes especiales y otros órganos auxiliares, los constituidos por los embajadores y comerciantes, diplomacia y servicio de espionaje e información". Los comerciantes constituyeron el aparato de información y espionaje militar, por ese rango se les estimaba.

En el ámbito de la justicia, correspondía la defensa interna a los Tribunales y Policía; la administración de

justicia se desarrollaba en sus funciones mediante tribunales que conocían de diversos asuntos por razón de su competencia. Las resoluciones y órdenes judiciales debían cumplirse a través de la ejecución realizada por un ejecutor adscrito a cada tribunal. Por otro lado, el órgano policiaco no sólo se dedicaba a la aprehensión de las órdenes judiciales, sino que desempeñaba funciones preventivas y de vigilancia sobre las personas a quienes se les imponía ciertas reglas, como los miembros de las familias importantes. Las penas privativas se extinguían en las cárceles que a su vez, eran lugares de confinamiento para los condenados a muerte.

Al caso, cabe transcribir un breve párrafo del autor Francisco López Alvarez en su multicitada obra: "sobre la organización e importancia del comercio, en la famosa Carta de Relación que Hernán Cortés dirige a Carlos V, se maravilla de la variedad y riqueza de las mercancías y afluencia de gente que había encontrado en el mercado de Tlatelolco. En los mercados había tribunales especiales y policías que cuidaban de la verificación de las medidas y justeza de las transacciones. Los comerciantes formaban poderosas corporaciones con tribunales y prisiones particulares y

estaban exceptuados del servicio militar ordinario".

(14)

En el aspecto de instrucción pública, la misma se impartía por conducto de dos instituciones, el Calmécac y el Telpuchcalli. Los hijos de los nobles iban al Calmécac, instituido como una especie de seminario orientado por sacerdotes. Al Telpuchcalli asistían los hijos de los plebeyos desde los quince años hasta que contraían matrimonio; era la escuela del clan en que, además de la educación se les instruía militarmente.

La hacienda pública se mantenía a través de un sistema fiscal, suficientemente organizado mediante la imposición de tributos, es decir, impuestos en especie a los súbditos y pueblos vencidos; dichos impuestos se capturaban al final de la estación agrícola, se hacía con rigor, y quienes no los pagaban eran condenados a muerte o reducidos a la esclavitud; es pertinente agregar, que cuando las cosechas eran escasas o se perdían, el pago del tributo no era exigido.

El Imperio Azteca tenía una administración hacendaria bien organizada, ya que la recaudación de los impuestos se realizaba por medio de los recaudadores e inspectores de diversa jerarquía; dichos impuestos se almacenaban en

---

(14) Idem. pág. 80

lugares especiales y se llevaba la cuenta de las entradas y salidas por medio de pinturas jeroglíficas. Los representantes de la administración pública estaban sujetos a responsabilidades y penas severas cuando en el ejercicio de su cargo aceptaban dádivas o imponían resoluciones notoriamente injustas.

Después de la conquista, el proceso de colonización se rigió por dos ideas fundamentales, la teoría económica mercantilista, que tomó mayor impulso merced al crecimiento del caudal metálico proveniente de América, y las colonias fueron fuente de riqueza, principalmente mineral.

La actividad administrativa, cuyas ideas fundamentales se caracterizaban por un centralismo orgánico que garantizó el control de la autoridad española. Las importantes instituciones de la Nueva España, se situaban en los siguientes órganos de gobierno: Los Reyes, El Consejo Real de Indias, La Casa de Contratación de Sevilla, El Virrey, Las Audiencias Reales, Los Gobernadores y Adelantados, Los Intendentes, Los Corregidores y los Ayuntamientos.

El Consejo de Indias tuvo a su cargo la administración, supervisión y reglamentación de todos los asuntos del gobierno colonial; era el único

autorizado para resolver problemas operativos en las áreas financieras, judicial, política, militar, eclesiástica y comercial. Dada la naturaleza de los asuntos que trataba, el Consejo incorporó a geógrafos, historiadores, relatores, matemáticos, contadores y cronistas, cuyo número y funciones aumentaba de acuerdo con la complejidad creciente de la administración y avances de la Corona en su política europea; las facultades del Consejo quedaron claramente detalladas hasta el gobierno de Felipe II. Sin embargo, una vez creado dicho Consejo, el gobierno había trazado un esquema de carácter central, iniciándose así la administración jerarquizada en su aspecto territorial, a través de la creación de virreinos, y sus representantes se encargaron de su organización, como son: Virreyes, Capitanes, Generales, Gobernadores y, junto con ellos los Oidores, la mayoría de los españoles se seleccionaron con base en sus servicios y lealtad a la Corona Real.

Los virreinos eran órganos representantes del rey, y atendían funciones de asuntos civiles y militares, así como la supervisión de negocios financieros, de justicia y asuntos eclesiásticos.

Por otra parte, había una descentralización funcional que dio nacimiento a un orden judicial de un gran número

de tribunales que asumían la jurisdicción de determinados asuntos en los que cada rama de la administración pública tenía una especial importancia; asimismo, dichos tribunales se conocieron como ordinarios o comunes, que conocían legalmente de juicios civiles y penales que carecían de jurisdicción especial; de las cuestiones en materia impositiva, se encargaban los tribunales de la hacienda real.

Además, "el clero gozaba de fuero especial a través de los tribunales eclesiásticos. En materia de comercio conocían de los negocios unos cuerpos casi gubernamentales llamados Consulados, que integrados por un presidente llamado Prior y por varios cónsules electos por el gremio de los comerciantes, contrataban, además, la recolección de algunos impuestos del gobierno y también construían obras públicas; el camino de Veracruz a México fue obra del Consulado de aquel puerto. El Tribunal de la Santa Hermandad cuidaba de la seguridad en los caminos". (15)

De lo anteriormente relatado, se advierte que fueron instituidos diversos tribunales especiales en la Nueva España, citando algunos como: Tribunales de Minas, De la Santa Inquisición, De Militares, etcétera.

---

(15) Idem. pág. 87

En la organización de la tierra y fuerza de trabajo, se creó la encomienda como un núcleo de la organización económica y social de la vida colonial, dicho modelo fue adaptado en América para explotar al indígena.

Francisco López Alvarez, cita un comentario de Gordon Schaeffer que se enuncia en el siguiente texto: "... queda claro, pues, que la autoridad administrativa estaba extraordinariamente subdividida. Sin embargo, la Audiencia ataba mucho de los cabos sueltos. En ciertos casos, los jueces de ésta servían en los tribunales específicos. Además, las apelaciones ante los tribunales menores generalmente eran conocidas por la Audiencia. De este modo existía cierta integración en el sistema, aunque emanaba en un principio del uso múltiple del personal y del curso de las apelaciones en los tribunales, y no de una dirección centralizada en el virrey". (16)

El precitado autor continúa relatando, "la aplicación de la exuberante legislación y la desconcentración funcional daba a la administración un notable cariz procesal y legalista que hacía difícil la distinción entre lo que era administración y lo que estrictamente era judicial. La demora en los litigios y la fragmentación de la autoridad, traían como consecuencia

---

(16) Idem. pág. 88

la lentitud administrativa agravada, en casos, por las consultas necesarias al gobierno de la metrópoli de quien dependía muchas veces el fallo definitivo. La razón política de estas medidas enderezaba a evitar la concentración de poder y prestigio del administrador colonial siempre peligrosa por la distancia que opera aflojando los lazos de unión y de control, situación que pudiera inducir a la independencia". (17)

Consecuentemente, concluimos que la organización y administración de la Colonia no fue uniforme, por lo que, "la impreparación política fue la más funesta herencia que la Colonia legó al México Independiente. La anarquía y el caos de todo un siglo fincan ahí sus raíces", además, "la atrofia de las instituciones, por la inoperancia de la iniciativa individual nos ha acostumbrado a ver en el jefe del Ejecutivo al gobernante omnisciente y fuerte, benévolo y previsor que ha de cuidar paternalmente de nuestros intereses, esa es la tarea que le exigimos por brindarle el favor de apoyarlo soportándolo. Desgraciadamente, nuestra filosofía política no ha podido sacudirse esa herencia". (18)

---

(17) Idem. Pág. 89.

(18) Francisco López Alvarez. op. cit. pág. 95

## II.2 Su Desarrollo en México.

Con la Independencia, la administración pública mexicana sufre un cambio radical en su estructura. Los líderes criollos de la Nueva España se consideraban como vasallos de España quienes tenían derecho para organizar una junta similar a la junta de Sevilla. Las primeras medidas del nuevo virrey consistieron en suspender la ejecución de las sanciones económicas que afectaban a la Iglesia, a los comerciantes y a los latifundistas. Alterado el orden por quienes debían respetarlo, el camino quedó abierto para los que deseaban luchar por la Independencia. Miguel Hidalgo y José María Morelos se convirtieron en los líderes de las ideas libertarias. "Con Hidalgo surgió el primer intento de separación de poderes confiando al legislativo a una junta o congreso, mientras que al ejecutivo se reservó al jefe del movimiento". (19) En la Constitución de Apatzingán de 1814, se establecieron tres órganos de gobierno como son: El Supremo Congreso Nacional, el Supremo Gobierno y el Supremo Tribunal de Justicia. Existía un predominio del Supremo Congreso Nacional sobre el Supremo Gobierno, que se concibe como un órgano de ejecución de aquel; para llevar a cabo sus funciones

---

(19) Idem. pág. 102

se crean tres secretarías de despacho: la de guerra, la de hacienda y la de gobierno.

"La administración de los asuntos públicos durante la Revolución de Independencia, se hacía de acuerdo con los principios de un estado de guerra. Todo se administraba en condiciones extraordinarias; el éxito sería de quienes lograban obtener mejor financiamiento; el apoyo financiero forjado por los poderosos y aceptado por las contribuciones de la iglesia, permitió el pago de los emolumentos del ejército real. Por su parte, los insurgentes recurrían al apoyo popular supliendo con hombres lo que no podían aportar en dinero por carecer de grandes fortunas para mantener la lucha". (20)

La Junta Provisional Gubernativa se instituyó dentro de las estructuras administrativas del gobierno de Iturbide, cuya función legislativa era proteger los intereses de la oligarquía que era compuesta por los representantes de la Iglesia, los militares y la nobleza, existiendo para tal efecto "cuatro causas" (hacienda, justicia, gobierno y guerra). De esta forma, se constituyeron mediante un Reglamento para el Gobierno Interior y Exterior de las Secretarías de Estado y del Despacho Universal, del 8 de noviembre de 1821, las secretarías de Relaciones exteriores e Interiores; la

(20) Romeo Flores Caballero. "Administración y Política en la Historia de México". Edit. INAP. México. 1981.

de Justicia y Negocios Eclesiásticos; Guerra y Marina, y Hacienda. Dicho Reglamento describe la estructura y funciones de la administración central con alto grado de sencillez y sin complejidad.

"Diez años de lucha habían causado la muerte de medio millón de hombres, la paralización del comercio, la reducción al mínimo de la actividad minera, la agricultura en ruinas, una deuda de 76 millones y un fondo de 42 mil pesos para iniciar la actividad del nuevo gobierno". (21)

El efímero Imperio fue incapaz de resolver la caótica situación política, sin mantener la paz ni la unión que pretendía. El 19 de marzo de 1823, Iturbide abdica con el levantamiento de Casa Mata.

El 4 de octubre de 1824 fue promulgada la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos que tiene sus antecedentes en la Constitución Norteamericana y en la Constitución Liberal de Cádiz de 1812. En sus disposiciones se ventilaban las dos opiniones que estarían en controversia hasta la promulgación de la Constitución de 1857, las ideas federalistas de origen norteamericano y el centralismo francés, que se introdujo en México con la Constitución de Cádiz. Con esta nueva Constitución, se instituyen por separado los

---

(21) Idem pág. 53

poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial. La administración se contempla desde entonces, en una función del Poder Ejecutivo, y de esta forma los Estados adquieren su autonomía administrativa en forma local, reduciendo así las funciones del Poder Ejecutivo. Este sistema sufre una grave interrupción con la promulgación en 1836 de la Constitución conocida como Las Siete Leyes que implanta un centralismo atenuado y reduce los estados a la categoría de departamentos.

En la primera vigencia del sistema federal en el período comprendido entre 1824 y a principios de 1935, el Poder Ejecutivo Federal cambió de titular en dieciséis ocasiones. Los ministros de Relaciones cambiaron o fueron ratificados, en treinta ocasiones; los de Justicia, treinta y cuatro; los de Guerra, cuarenta y ocho, y los de Hacienda, treinta y siete. Era difícil que en estas circunstancias se pudiera establecer una administración pública eficaz. Cabe resaltar, de entre diversas instituciones y dependencias de la administración pública, la creación del Banco de Avío, con motivo del desorden político y administrativo, que los capitalistas no querían arriesgar sus inversiones en negocios productivos; el proyecto de gobierno de Lucas Alamán se financió con el 20% del

pago de los impuestos de importación de artículos de algodón y lana, cuya importación estaba prohibida según el arancel de 1829. "Podríamos sostener que el Banco de Avío se constituye como el antecedente primario de la administración paraestatal en México". (22)

Con el triunfo de Movimiento de Reforma se liquida para siempre diversos problemas que habían obstaculizado la estabilidad de las funciones públicas. El centralismo, como plataforma política desapareció. La nacionalidad y la idea republicana se fortalecieron.

La primer Dirección General de la Industria Nacional fue precedida por Lucas Alamán quien también había sido fundador y primer presidente del Banco de Avío, cuya designación directa la hacia el Jefe del Poder Ejecutivo; el financiamiento de las operaciones de dicha Dirección quedó a cargo del gobierno, a través de la captación de ingresos derivados de una franca política proteccionista. El éxito de la citada Dirección General de Industria como lo fue el Banco de México, también estaba condicionado por la estabilidad política y el equilibrio presupuestal, que no lograron mantenerse durante su existencia.

---

(22) Luis García Cárdenas. "Antecedentes y Desarrollo de la Administración Pública Federal en México". Edit. RAP.54. páq. 239.

"Las ideas administrativas de Alamán planteaban la necesidad de integrar un sistema administrativo que fuera capaz de ordenar la función pública en vista de los requerimientos de la época. La concepción de la administración pública como actividad de organización y dirección social, estaba presente en los funcionarios públicos mexicanos, existía la voluntad, pero no así la capacidad". (23)

En el período de Juárez, comprendido de 1861 a 1865, parecía indicar que resuelto el problema político, nuestro país estaría en la etapa de la Institucionalización y de la reorganización social. Pues en la nueva administración se da origen con la difusión del plan de gobierno, en esencia, a los anteriores del grupo de reforma; el gobierno estaba decidido a lograr el equilibrio entre la política y la administración, además, dictaría las medidas prontas, enérgicas y eficaces en el contexto económico y administrativo, a fin de evitar la disolución social.

Cuando Porfirio Díaz asume la Presidencia (1877-1880) (1884-1910), la administración pública adquirió un verdadero desarrollo en sus diversos matices. Con esto, se actualizó la estabilidad del porfiriato, permitiendo además de las condiciones materiales, la creación de una

---

(23) Idem. pág. 246

de las secretarías de estado más importantes de la historia administrativa, siendo la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas.

Resulta claro, que nuestra administración pública adquirió un carácter típicamente capitalista al abandonar el criterio de las cuatro funciones de gobierno y, asume bajo responsabilidad del estado las funciones de obras públicas, comunicaciones, instrucción pública, bellas artes, fomento y otras de considerable importancia.

Con la llegada de Madero a la Presidencia de la República, el 6 de noviembre de 1911, su imagen y liderazgo se deterioró, pues fue acusado de inepto para realizar las promesas de la Revolución, sin tomar en cuenta las condiciones negativas en su administración, Madero logró realizar importantes reformas en la administración de justicia, educación, asistencia pública, reforma agraria, reforma electoral, legislación, transportes, conflictos laborales y financieros.

La presencia de Victoriano Huerta en el poder no tuvo reposo; con el asesinato de Belisario Domínguez se precipitó la ruptura entre la Cámara de Diputados y el usurpador.

La lucha contra el gobierno de Huerta se extendió en todo el territorio, pues con el Plan de Guadalupe y las adiciones al Plan de Ayala recogían y reflejaban la naturaleza del movimiento; predominó el desorden en su gobierno, ya que hubieron diversos cambios de secretarios de estado.

El primer jefe constitucionalista, C. Venustiano Carranza, proclamó el Plan de Guadalupe, desconociendo a Huerta como presidente, así como también a los poderes Legislativo y Judicial. Al caso es preciso transcribir un breve párrafo del autor Flores Caballero Romeo de su obra "Administración y Política en la Historia de México" que dice: "Carranza decidió establecerse a fines de agosto de 1913 en la ciudad de México e inició una efectiva gestión administrativa. Al asumir la primera jefatura del Ejército Constitucionalista formó su gabinete con las mismas dependencias que habían funcionado en la administración maderista, desconociendo los cambios realizados por Huerta". (24)

Por otro lado, la administración pública carecía de titulares en diversas secretarías; los asuntos encomendados a la Secretaría de Fomento se atendían por la de Comunicaciones y Obras Públicas. No obstante, que dadas las condiciones extraordinarias de su

(24) Romeo Flores Caballero. op.cit. pág. 158

administración, era fundamental apoyarse en las Secretarías de Guerra, Gobernación y Hacienda para organizar al ejército y administrar el territorio que paso a paso se le quitaba a la usurpación.

Carranza entendió que con la Carta de Querétaro, la estructura del poder se había modificado y las nuevas atribuciones del Estado requerían adecuaciones del aparato administrativo; en una ocasión en el mes de diciembre de 1917, se transformaron las Secretarías de Industria y Comercio y la de Fomento para añadirles asuntos laborales a una, y los agrícolas a otra. La Secretaría de Estado se dividió en la Secretaría de Gobernación y en la de Relaciones Exteriores. Por otro lado, se dio origen a los Departamentos de Aprovisionamientos Generales, de Contraloría, de Establecimientos Fabriles y Aprovisionamientos Militares. También se crearon los Departamentos Administrativos, para auxiliar al Jefe del Ejecutivo Federal, en asuntos de carácter técnico, lo que constituyó una innovación importante, ya que facilitó la atención inmediata de los principios de la Revolución Mexicana y de los objetivos económicos y sociales impuestos a la Administración Pública por la Constitución de 1917, y permitió una mayor flexibilidad de la estructura administrativa, con esta estructura

creada fue posible solucionar problemas de índole agrario y obrero.

Para el cinco de septiembre de 1920, se llevaron a cabo elecciones presidenciales y Alvaro Obregón ganó por mayoría; con lo que dio paso a un nuevo ciclo en la historia de México.

El nuevo gobierno asentó las bases para la institucionalización del país y fortaleció la organización y estructura administrativa para consolidar las conquistas de la Revolución. Procuró el reconocimiento de su gobierno por las potencias del momento y renegociar los términos de la deuda externa; Obregón quería fomentar la industria y la agricultura y, de igual manera, cumplir con los compromisos establecidos con los trabajadores y campesinos.

"Se consideró que la reestructuración de la Secretaría de Relaciones Exteriores era un renglón prioritario para el mejor desarrollo de la política internacional del gobierno, el punto de origen fue la asignación de la Comisión Internacional de Límites solamente a esta dependencia. La Comisión se encargó de realizar estudios sobre la rectificación de la línea divisoria con los Estados Unidos".(25)

---

(25) Idem. pág. 296

En el año de 1921, se reorganizó y depuró el servicio consular y los consulados generales agrupándose en dos categorías: seis de primera y catorce de segunda, que se encargaron de afectar labores de inspección. Para febrero de 1922, se reestructuró esta Secretaría a fin de que sus servicios fueran más eficientes. Los órganos que la constituirían, de acuerdo con el reglamento que se expidió, serían las Oficinas del Subsecretario y del Oficial Mayor, y los Departamentos Consultivos de Derecho: Administrativo, Consular, Contabilidad y Glosa, Diplomático y de Publicidad.

Para inicios del año de 1921, comenzó la reconstrucción económica del país, que se manifiesta en una serie de decretos y reglamentos sobre asuntos financieros con el fin de estabilizar la situación monetaria del país y, básicamente, en la reorganización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en esta reestructuración se inició mediante la formación de inventarios y la revalorización de los bienes nacionales. Se realizó la Convención Nacional Catastral y se estableció la Comisión Permanente de la misma, para promover las reuniones anuales.

La Secretaría de Hacienda cobró mayor importancia, ya que todos los presupuestos de las dependencias gubernamentales deberían enviársele antes de ser

turnados a la Comisión de Auditoría del Congreso; tal Secretaría realizaba una auditoría especial, por su cuenta, para introducir las adiciones o sustracciones que consideraba necesarias.

Se creó el Departamento Técnico Fiscal para formular el presupuesto de egresos y la Ley de Ingresos para adaptar los impuestos a las necesidades nacionales. Otro aspecto de esta organización que constituyó el establecimiento de inspecciones permanentes en todas las Secretarías de Estado para vigilar escrupulosamente el manejo de fondos del erario. Para 1921, se reorganizó el sistema de glosa y se descentralizó mediante la creación de las auditorías regionales, cuyo propósito era el de agilizar las operaciones de contabilidad y responsabilidades; para esto, se establecieron veintinueve delegaciones de este departamento en el interior de la República.

"La Secretaría de Educación Pública fue creada en octubre de 1921, con la designación de José Vasconsuelos como Secretario, siendo un aspecto muy importante dentro de la reconstrucción en el sector educativo. Se había estipulado que la educación primaria sería libre y obligatoria para todos los niños hasta los 15 años de edad y que el gobierno, en la medida que lo permitiera

la hacienda pública, tendría la obligación de alimentar, vestir y educar a los niños huérfanos".(26)

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

En el año de 1922, se creó, mediante decreto, la Dirección de Cooperación Agrícola, con la finalidad de constituir a los trabajadores del campo en agricultores autónomos y promover el cooperativismo agrícola; en 1921 había 220 sociedades cooperativas ejidales y esta Dirección se reorganizó, por acuerdo presidencial del 20 de julio de 1923, con la Dirección de Aprovechamiento de Ejidos y Cooperativas Agrícolas; otra de las medidas de la citada dependencia, en ese mismo año, fue la

---

(26) Idem. pág. 181

desconcentración del Departamento de Aguas, el país se dividió en siete zonas, con el propósito de controlar el uso de las aguas.

En julio de 1923, también se creó la Dirección de Pesquerías incorporada a la Secretaría de Agricultura y Fomento; y se reglamentó la pesca marítima y fluvial. Después, se establecieron agencias y cuerpos de inspecciones de esta dirección en los principales puertos del país.

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

Por lo que hizo a la reorganización del Ejército, la primera medida tomada fue la creación de la Comisión Revisora de hojas de servicio del ejército y la expedición del reglamento de la misma el 29 de abril de 1921; asimismo, se crearon los Talleres Nacionales de Construcciones Aeronáuticas, que dependía de Establecimientos Fabriles y Militares, pasaron a formar parte del nuevo departamento.

Al ocupar la Presidencia de la República, el General Plutarco Elías Calles, el 18 de diciembre de 1924,

realizó una reforma agraria intensiva y una completa reorganización de la política financiera y bancaria. El 25 de enero de 1925, se dio el primer paso para la reorganización de la Secretaría de Hacienda mediante la supresión del Departamento de Aprovechamientos Generales que duplicaba funciones de otras dependencias. Se elaboró la Ley de Ingresos, que tenía por objeto clasificar técnicamente los ingresos federales; la Ley del Impuesto sobre la Renta, se expidió el 2 de abril de ese año, y como consecuencia, su reglamento el día 29 del citado mes y año.

A principios del año de 1928, se expidió el Reglamento de la Ley de Agentes Aduanales, y en ese mismo año la Ley Aduanal, para el efecto de modernizar los procedimientos relacionados con el comercio exterior, se delimitaron las responsabilidades y el área de competencia de los funcionarios aduanales, se decretó por tanto, la autonomía para la Dirección General de Aduanas. En la rama hacendaria, casi la mayoría de los organismos fueron reestructurados para modernizar los sistemas de trabajo y uniformar los procedimientos.

Los primeros resultados en la reestructuración financiera se presentaron en el Banco de México, ya que este organismo se ocuparía de emitir billetes y regular la circulación monetaria en la República, así como los

cambios sobre el exterior y la tasa del interés, redescantar documentos de carácter originalmente bancario y, efectuar las operaciones crediticias que requería el servicio de la Tesorería y, subsidiariamente, aquellas que en general competen a los bancos de depósito y descuento.

La finalidad en la creación de la Banca Central fue de satisfacer las necesidades del país dentro del marco bancario como una orientación económica y social.

Por decreto del 30 de marzo de 1925, se creó la Comisión Nacional de Caminos, con el objeto de dotar al país de vías de comunicación; dicha Comisión estuvo administrada por la Junta Nacional de Caminos, erigida mediante el mismo decreto, la cual se constituyó con representantes de las Secretarías de Hacienda y Comunicaciones, y de los causantes de impuesto por consumo de gasolina.

En el año de 1928, se reglamentó el tránsito en los caminos y se estableció el servicio de vigilancia en los caminos reconstruidos; la Comisión dotó al país de vías de comunicación, inexistentes hasta ese momento, con lo que se logró la ampliación de comunicaciones telefónicas, carreteras y vías.

La Dirección de Ferrocarriles Nacionales de México pasó a depender en el mes de febrero de 1925 de la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas, para reorganizar sus servicios y nivelar sus gastos. El nacionalismo de Calles se manifestó en las relaciones exteriores, por lo que, entre otros objetivos, tuvo que liberar al país de la dependencia exterior, a través de la reducción de la participación de extranjeros en la vida nacional. En el gobierno de Emilio Portes Gil, se planteó establecer un sistema de partidos políticos sólido que permitiera desvincular la política de la administración; y enfatizó en continuar la institucionalización del país, promover el campo y el establecimiento de un programa de desarrollo, mediante el cual se dieron facilidades para constituir las ligas de comunidades agrarias, estimulándose así la creación de casas de campesinos, se formaron los circuitos rurales para promover la educación en el campo y, después se organizaron las Juntas de Defensa Agrícola en cooperación con la Secretaría de Agricultura.

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

escuelas, de las academias de profesores y alumnos.

En el gobierno de Ortiz Rubio, se enfrentó a una crisis económica derivada de la situación mundial de 1929, que obstaculizó el desarrollo de los programas de la administración pública. Abelardo L. Rodríguez, designado presidente provisional en sustitución de Pascual Ortiz Rubio, llevó a cabo una reorganización administrativa, iniciándose con la creación en 1933 de la Secretaría de Economía Nacional; mediante decreto del 16 de enero de 1934, la Comisión Nacional Agraria fue convertida en Departamento de Asuntos Agrarios como dependencia del Ejecutivo Federal. Ya en el gobierno del General Lázaro Cárdenas, quien ocupó la presidencia el 30 de noviembre de 1934, inició un programa nacional de organización del país que comprendió a todas las agrupaciones de los sectores público y privado, cubriendo así el ámbito político, económico y administrativo; cabe agregar, que para el cumplimiento del plan sexenal, exigió reformas y adecuaciones a la administración pública. Con la nacionalización del petróleo, obligó al gobierno a asumir la responsabilidad de su administración y, posteriormente, las labores de exploración, localización, comercialización y distribución fueron encomendadas a Petróleos Mexicanos, que nacía en esos momentos.

"El 24 de agosto de 1937, el Ejecutivo expidió una ley para el establecimiento de la Comisión Federal de Electricidad, como organismo encargado de organizar y dirigir un sistema general de generación, transmisión y distribución de energía eléctrica, bajo la coordinación de la Secretaría de Economía Nacional". (27)

En el gobierno de Manuel Avila Camacho, que comprendió del 15 de diciembre de 1940 al 30 de noviembre de 1946, se exigió nuevamente la modernización del aparato administrativo del gobierno; en el año de 1942, se promulgó la Ley del Seguro Social, en la que se preveía la implantación de un seguro sobre los diversos riesgos profesionales que garantizara los derechos adquiridos a los contratos colectivos y, básicamente, se proponía el establecimiento de un instituto de servicio público descentralizado.

En el régimen del Presidente Miguel Alemán, que se iniciaba en 1946, continuó principalmente con los intentos de modernización de la economía nacional que había promovido anteriormente el Presidente Avila Camacho; se expidió una Ley de Secretarías y Departamentos de Estado que creó dos Secretarías de Estado: Recursos Hidráulicos y Bienes Nacionales e Inspección Administrativa, para satisfacer con más

(27) Luis García Cárdenas. op. cit. pág. 308

eficacia las necesidades del país y como parte del programa de reorganización de la administración pública.

Para 1947, las empresas del Estado se habían convertido en un elemento fundamental del fortalecimiento de la independencia económica del país; en el régimen de Miguel Alemán se expidió la Ley para el Control de Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, que establecía los lineamientos legales para normar sus actividades, bajo la supervisión de la Secretaría de Hacienda.

En el período de Adolfo López Mateos, se emitió el 24 de diciembre de 1958, la nueva Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, introduciendo en la Administración Pública Federal, los cambios más importantes, desde Cárdenas, que permitieron según los especialistas del régimen, mayor eficacia administrativa para dar soluciones adecuadas a los problemas cada vez más complejos que planteaba el crecimiento de la población, y la amplitud de las tareas sociales y económicas del país.

El Presidente Gustavo Díaz Ordaz (1964-1970), trataría de rebasar el fallido intento de relacionar el funcionamiento con la planteación y buscar en la coordinación de las dependencias centrales y paraestatales, la racionalización administrativa.

En el mandato presidencial del C. Luis Echeverría, una de las características más sobresalientes fue en que, al Estado le dio mayor intervención en la actividad económica del país, manifestándose así en el incremento de empresas de participación estatal que por su diversidad y complejidad, hicieron necesaria una reforma a la citada Ley para el Control de Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal. Se crearon diversos organismos tales como: El Instituto del Fomento Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT), el Comité Nacional Mixto de Protección al Salario, el Instituto Nacional de Consumidor, etc.

"Hasta antes del gobierno del Presidente López Portillo (1976-1982), el país no contaba con un plan de desarrollo socioeconómico coherente y articulado, ello impedía o frustraba los intentos de una Reforma Administrativa cabal, ni siquiera a principios de su mandato fue posible contar con él; así que hubo de elaborar un programa global como marco de referencia que precisara con claridad los objetivos generales y particulares y sentara las bases metodológicas, que permitieran concebir y formular programas articulados y compatibles entre sí. Debería contener también, las estrategias para instrumentar los proyectos específicos,

considerando además que el aparato burocrático dependiente del Poder Ejecutivo se constituía, al inicio de su mandato, por un conjunto complejo de más de quinientos organismos estructurados jurídica y administrativamente de diversas maneras, y bajo distintas denominaciones". (28)

---

(28) Flores Caballero, Romeo. op. cit. pág. 285

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal implicó la creación de seis nuevas dependencias, la desaparición de dos, y una más racional redistribución de funciones que ha permitido afirmar a los especialistas al Programa de Reforma 1976-1982, que ella significó el cambio más profundo que se ha realizado en la historia.

Es importante agregar que, "el primero de diciembre de 1982, al asumir su responsabilidad como titular del Poder Ejecutivo Federal, el Presidente de la República, Miguel de la Madrid, recibió un país en crisis, siendo el problema económico el que más destaca, y esto no se debe a meras circunstancias temporales, sino a factores de estructura: desequilibrio en las finanzas públicas con un déficit creciente; en las relaciones entre los sectores de la economía y de la sociedad, fundamentalmente la polarización entre la ciudad y el campo; otro factor importante, es el problema demográfico, su mala distribución geográfica, las grandes concentraciones urbanas, etc. y que como consecuencia, esto acarrea el desempleo" (29)

---

(29) Enrique Loubert, Jr. "Entrevista exclusiva con Miguel de la Madrid Hurtado". Excélsior. 1984

En el año de 1984, Miguel de la Madrid incluyó varios cambios, destacando la implantación del programa de simplificación administrativa, cuya orientación ha consistido en imprimir mayor fluidez y oportunidad a la aplicación del gasto público. En dicha simplificación se trata de conjugar los aspectos técnicos con los orgánico-funcionales, para dar mayor racionalidad al proceso de planeación. Se crearon medidas para la reestructuración de la industria paraestatal, como el retiro por parte del Estado de la participación en entidades que se ubicaban en áreas no prioritarias, por lo que dio lugar a su venta, liquidación o extinción en los años de 1983, 1984 y 1985.

### II.3 Concepto Doctrinal.

Según el maestro Acosta Romero, "Es la parte de los órganos del Estado que dependen directa, o indirectamente, del Poder Ejecutivo, tiene a su cargo toda la actividad estatal que no desarrollan los otros poderes (Legislativo y Judicial), su acción es continua y permanente, siempre persigue el interés público, adopta una forma de organización jerarquizada y cuenta con: a) elementos personales, b) elementos patrimoniales, c) estructura jurídica y, d) procedimientos técnicos". (30)

Para Andrés Serra Rojas, sostiene que la Administración Pública, "está constituida por los diversos órganos del Poder Ejecutivo Federal, que tienen por finalidad realizar las tareas sociales, permanentes y eficaces de interés general, que la Constitución y las leyes administrativas señalan al Estado para dar satisfacción a las necesidades generales de una nación". (31)

(30) Miguel Acosta Romero. Teoría General del Derecho Administrativo. Edit. Porrúa. México. 1991.

(31) Andrés Serra Rojas. Derecho Administrativo. Edit. Librería de Porrúa Hermanos y Cía., S.A. México. 1972, 5a. Edición. pág. 45

Del enfoque formal de la Administración Pública, Gabino Fraga la considera como "el organismo público que ha recibido del poder político la competencia y los medios necesarios para la satisfacción de los intereses generales". (32)

Del Diccionario Jurídico Mexicano, se aprecia un concepto de lo que es la Administración Pública, como "aquella parte del Poder Ejecutivo a cuyo cargo está la responsabilidad de desarrollar la función administrativa". (33)

De los anteriores conceptos expuestos, el primero de ellos, concebido por el maestro Acosta Romero, resulta ser claro y completo en comparación con los demás; en primer lugar, menciona que los órganos del Estado dependen directa o indirectamente del Poder Ejecutivo, esto es, que el conjunto de dependencias creadas por el Estado pertenecen de alguna forma al mencionado Poder Ejecutivo Federal y, además, tiene a su cargo todo lo que respecta a la administración estatal, desde luego, excluyendo a los demás poderes de la Unión (Legislativo y Judicial), tal y como lo mencionó en su concepto; en segundo lugar, aduce que la acción es continua y permanente, y que siempre persigue el interés público, en efecto, la actividad provocada en los diversos

---

(32) Diccionario Jurídico Mexicano. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la U.N.A.M. Pág. 108

(33) Idem. pág. 107

órganos de la administración pública es de acción constante e ininterrumpida, dado que las necesidades de una sociedad moderna tienden a ser cada vez más complejas, lo que origina que la acción desarrollada en dichos órganos sea con tales características, sin esperar que éstas sean de carácter limitado; y por lo que refiere a su interés público, éste tiene como finalidad la actualización de diversas pretensiones que se hallan relacionadas con las necesidades de la comunidad, protegida, directa y permanentemente por el Estado.

Por otro lado, en dicho concepto que nos ocupa, se argumenta que adopta una forma de organización jerarquizada; al caso, existe una relación jerárquica que nos es más que el orden que guardan entre sí los distintos órganos de la administración pública, con la finalidad desde luego técnica, de establecer y determinar órganos superiores, coordinados e inferiores, a través de la ejecución de sus funciones que posee cada órgano. Como consecuencia de la jerarquización entre los órganos, se advierte de manera clara que sus funciones están establecidas en forma vertical, y llevan implícitas las decisiones desde los planes y programas, así como su dirección, hasta la ejecución, coordinación y control de todas las actividades que desarrollan los

citados órganos de la administración. Cabe agregar, que la relación jerárquica es un instrumento jurídico, político y administrativo en el Poder Ejecutivo Federal.

Además, dicha relación de jerarquía, tiene como efecto agrupar los órganos centralizados, ya que dado el vínculo jurídico de jerarquización, se logra diferenciar por grados o estratos de competencia, según el nivel del órgano o dependencia en que se encuentren.

Con respecto a que cuenta con diversos elementos personales y patrimoniales, así como su estructura jurídica y procedimientos, con dichas características complementa su concepto de manera amplia y precisa, ya que se alude a los elementos esenciales de la administración pública, y no como los demás conceptos que se limitan a considerar lo que simple y directamente se concibe como administración pública.

#### II.4 Clasificación.

Habiendo tomado en consideración su concepto, podemos orientarnos para analizar su clasificación, basándonos en lo que dispone el Artículo 1o. de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal:

Art. 1o.- "La presente Ley establece las bases de organización de la administración pública federal, centralizada y paraestatal.

La Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Procuraduría General de la República integran la administración pública centralizada.

Los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y de fianzas y los fideicomisos, componen la administración pública paraestatal". (34)

De lo antes transcrito, dicha Ley siguiendo el criterio congruente y concordante con lo que establece la Carta Magna en su artículo 90, divide la administración pública federal en centralizada y paraestatal, como ya quedó detallado con los diversos órganos que conforman dicha administración.

(34) Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Edit. Porrúa. México. 1992.

Ahora bien, es necesario abundar en el caso, que cada órgano integrante de la Administración Pública Federal, tiene su propia estructura, y sus respectivas esferas de competencia, por conducto de su organización específica; además, deben cumplir los objetivos previstos tanto en la Constitución Federal como en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, así como con sus respectivas leyes. El Poder Ejecutivo Federal, depositado en una sola persona denominada Presidente de la República, como órgano político es el jefe de Estado; en su calidad de órgano administrativo, el Presidente Constitucional es la máxima autoridad y funge como el jefe supremo de la Administración Pública Federal; la complejidad y diversidad en el desempeño de la función administrativa, exige que el Presidente de la República se auxilie de las Secretarías de Estado, Departamentos Administrativos y, de la Procuraduría General de la República, asimismo, de organismos autónomos. De estos organismos, desde luego, integran la administración pública paraestatal, ya que si bien, los organismos descentralizados no forman la administración centralizada, es debido a la personalidad jurídica y patrimonio propios que poseen y, por tanto, sus poderes de mando y de decisión son absolutamente independientes del Poder Ejecutivo Federal.

Es menester resaltar la observación que el maestro Jacinto Faya Viesca hace respecto de que "las dependencias y entidades de la administración no son elementos de constitución orgánica del Ejecutivo Federal, puesto que la Constitución Política del país expresa que el Poder Ejecutivo Federal se deposita en una sola persona que será el Presidente de la República Mexicana, y la administración pública es sólo auxiliar del Ejecutivo Federal, y que por ningún motivo forma parte de él". (35)

Del párrafo anterior, es pertinente hacer la aclaración, en el sentido de que, si bien es cierto que el Poder Ejecutivo Federal se deposita en una sola persona, tal y como lo ordena la Constitución Federal, esto es para efectos de la representación del cargo anteriormente citado; mas no significa que hasta ahí deba tener alcance de interpretación, ya que en su sentido amplio el Poder Ejecutivo Federal como uno de los Poderes de la Unión, tiene su estructura detallada que, tanto la Ley Suprema como las leyes secundarias le han dado su existencia estructural, es decir, que desde este punto de vista, el Poder Ejecutivo se integra por las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos, así como los órganos de carácter

(35) Jacinto Faya Viesca. Administración Pública Federal. Edit. Porrúa. México. 1979. pág. 32

autónomo; podemos también decir, que el Poder Legislativo está representado por la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores; asimismo, siguiendo este amplio criterio, agregamos que el Poder Judicial Federal, está representado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y no como limitadamente pretende argumentar el maestro Jacinto Faya Viesca, por decir un ejemplo análogo, que la Presidencia de la Suprema Corte de Justicia, se deposite en el Presidente de la Suprema Corte, pues de seguir su criterio, los Tribunales Colegiados, los Tribunales Unitarios y Juzgados de Distrito, no formarían parte de la misma. Es necesario aclarar y corregir la interpretación que le da el maestro Jacinto Faya, como ya se dijo, en sentido amplio los tres Poderes de la Unión están conformados por diversos órganos que las leyes han dotado para diversas actividades específicas.

Las funciones encomendadas a la administración pública federal, se han incrementado y, en consecuencia, ha aumentado el número del órganos y organismos destinados a cumplirlas.

Se establecieron los departamentos administrativos como instituciones de diversa naturaleza a las de las Secretarías de Estado, atribuyéndoles labores básicamente de apoyo administrativo comunes a diversas

dependencias. El sector central se integra por las Secretarías de Estado, así como por la Procuraduría General de la República; es necesario agregar, que los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal, que tienen dependencia mediata del Ejecutivo, se han multiplicado en las últimas décadas debido a situaciones diversas, de entre las que destacan: a) La decisión del Estado de crear organismos para ejercer funciones que hasta el momento no desempeñaba; unos se hicieron necesarios para dotar de estabilidad al sistema económico, como el llamado Banco de México, que se creó en principio, para atender la necesidad de contar con un emisor único de moneda; otros por ser indispensables para propiciar un desarrollo económico y social sostenido, y consolidar los programas de la Revolución Mexicana, como los Bancos de Crédito Agrícola y Ejidal, la Nacional Financiera y la Compañía Nacional de Subsistencias Populares.

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

La centralización administrativa consiste en que siempre hay algunos poderes de decisión que a su vez van de superiores, intermedios a inferiores; dicha

centralización estructura de tal manera su aparato administrativo, que sólo ciertos funcionarios tienen la facultad de decidir en los asuntos que comprometan sus finanzas y aspectos jurídicos; además, las autoridades superiores tienen poder jurídico, administrativo y técnico. Los órganos superiores asumen el control para imponer determinaciones que impliquen el uso de la fuerza pública.

"La administración pública paraestatal, corresponde en la doctrina a una forma jurídica y técnica de organizar a ciertos órganos de la administración centralizada. El hecho que las entidades paraestatales estén organizadas bajo un régimen jurídico distinto al de los órganos centralizados, no significa que escapen del control y actúen independientemente". (36)

Conviene hacer notar, como acertadamente lo expresó el maestro Jacinto Faya, de que si bien el régimen legal de las entidades paraestatales sea distinto al de los órganos centralizados, no implica que quede fuera del margen y actúen de manera independiente, ya que si tomamos en consideración que diversos organismos poseen personalidad jurídica y patrimonio propios, se autodeterminan para tomar decisiones en torno a sus características que les ha dotado la Ley que los creó,

(36) Idem. op. cit. pág. 47

sin embargo, hay organismos que destinan sus actividades a áreas estratégicas en la economía del país, es cuando precisamente no escapa al Estado para que dichos organismos actúen de manera independiente, ya que tratándose de recursos naturales que son del dominio directo de la Nación, aunque esté administrado por un organismo descentralizado, el Estado intervendrá siempre y cuando afecte su patrimonio federal.

## II.5 Descentralización Administrativa y sus diferencias con la Desconcentración Administrativa.

### II.5.1 Aspectos Generales de la Descentralización Administrativa.

La descentralización administrativa es un modo de organización a través de la cual se integra como una persona jurídica del derecho público para administrar que tiene como finalidad ejecutar las funciones atribuidas por el Estado, mediante la ley. También significa una forma de organización que se desliga del poder de mando central, realizando acciones y decisiones propias, esto es, sin que intervenga algún órgano de carácter central.

Al organismo descentralizado se le ha dotado de autonomía orgánica y autonomía financiera, por parte del Estado, atribuyéndole elementos necesarios para el desenvolvimiento de sus actividades, así como bienes que se encuentran desincorporados del patronato federal, desde luego, con la finalidad de la prestación de un servicio público o para atender un interés general.

La descentralización persigue fundamentalmente, la conveniente distribución de ciertas funciones administrativas, lo cual se obtiene con un equilibrio adecuado entre la organización centralizada y descentralizada; por otro lado, tiene como finalidad

disminuir los efectos derivados de que, en un solo órgano lleve todas las funciones administrativas que le correspondan al Estado, por ejemplo, la gestión de los servicios públicos se realiza, entre otras formas, mediante la afectación de un patrimonio, que con estructura administrativa constituye una persona jurídica creada por el sistema de desmembramiento del Poder Ejecutivo.

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

Ahora bien, con el objeto de diferenciar lo que es la descentralización administrativa de la desconcentración administrativa, es necesario asentar las características que identifica a los órganos desconcentrados, a saber: son creados por una Ley o Reglamento, depende de la Presidencia, de una Secretaría o Departamento de Estado; su competencia deriva de las facultades de la administración central; su patrimonio es el mismo que el

de la Federación; sus decisiones deben ser aprobadas por el órgano del cual dependen; pueden contar con personalidad jurídica; poseen facultades limitadas y autonomía técnica. El objeto de la desconcentración administrativa, lo es como lo menciona Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez, quien señala que "en la actualidad nuestra legislación reconoce y regula esta forma de organización como una estructura dentro de la administración centralizada - Para la más eficaz atención y eficiente despacho de los asuntos de su competencia...-, con facultades para resolver en razón de materia y de territorio,...". (37)

Existen dentro de la desconcentración diversas modalidades, y son las siguientes:

"a).- Desconcentración funcional.- Consiste en una forma de organización administrativa en la que se otorga al órgano desconcentrado facultades de decisión y ejecución limitadas, que le permite actuar con mayor rapidez, eficacia y flexibilidad, manejando su patrimonio sin que quede al margen el nexo jerárquico.

b).- Desconcentración vertical.- Consiste en delegar a órganos subordinados determinadas facultades del órgano superior.

---

(37) Miguel Acosta Romero. op. cit. pág. 377-378

c).- Desconcentración regional.- Aun cuando sea una variante de la anterior, la delegación de las facultades limitadas a órganos inferiores, estos se distribuyen geográficamente dentro de un territorio determinado.

d).- Desconcentración horizontal.- Consiste en crear oficinas de igual rango entre sí". (38)

De las diferencias que existen entre la desconcentración y la descentralización, algunos estudiosos del tema consideran que los órganos descentralizados gozan de autonomía orgánica, capacidad de estructurarse y dictar sus propios ordenamientos, asimismo, cuentan con autonomía técnica, mientras que los órganos desconcentrados únicamente poseen autonomía técnica.

(38) Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez, Elementos de Derecho Administrativo. Edit. Limusa. México, 1986. Primera edición. pág. 91

### **II.5.2 Concepto en sentido amplio de la Descentralización Administrativa.**

Es una forma jurídica en que se organiza la administración pública, mediante la creación de entes públicos por el legislador, dotados de personalidad jurídica y patrimonio propios, además con responsabilidad de una actividad específica de interés público.

### **II.5.3 Concepto en sentido estricto de la Descentralización Administrativa.**

Tomando en consideración la opinión del maestro Acosta Romero, concibe a la descentralización administrativa como "una forma de organización que adopta, mediante una ley (en el sentido material), la administración pública para desarrollar: 1. actividades que competen al Estado; 2. o que son de interés general en un momento dado; y, 3. a través de organismos creados especialmente para ello, dotados de: a) personalidad jurídica, b) patrimonio propio, y c) régimen jurídico propio".(39) De este concepto, resulta ser claro y basto para concebir lo que es la descentralización administrativa en su sentido estricto, puesto que viene siendo la segunda forma de organización que adopta

(39) Miguel Acosta Romero. op. cit. pág. 377-378

la administración pública, para desarrollar actividades que competen al Estado o son de interés general, por otro lado, se encuentra compuesta de organismos descentralizados con personalidad jurídica, patrimonio propio y régimen jurídico.

#### II.5.4 Tipos de Descentralización.

En la doctrina mexicana se aceptan generalmente dos clases de descentralización administrativa: por servicio y por región. La primera caracterizada por organismos creados exprofesamente para prestar determinados servicios público (Comisión Federal de Electricidad, Ferrocarriles Nacionales de México, Instituto Mexicano del Seguro Social, etc.), y la segunda, por organismos instituidos para atender necesidades públicas de una determinada región como lo es el municipio.

Cabe agregar aquí, una tercera clasificación denominada: por colaboración, que se tipifica en las organizaciones de los particulares que coadyuvan con el Estado, resulta inoperante en nuestros días, en México.

### **II.5.5 Diferencia con la Descentralización Política.**

Según la definición que ilustra el Diccionario Jurídico Mexicano, es la "forma de distribuir el ejercicio del poder político entre diversos entes de derecho público, por virtud de la cual pueden crear y aplicar normas jurídicas en el ámbito de su competencia". (40)

La diferencia radica esencialmente en que, la descentralización política corresponde a la forma de Estado o forma de gobierno y, la administrativa, exclusivamente a los órganos del Poder Ejecutivo (ya sea a nivel federal, local o municipal).

### **II.5.6 Autonomía de la Descentralización Administrativa.**

Es notoria la separación de los organismos descentralizados que tienen respecto de la administración central, pues no están sujetos a las decisiones jerárquica de ésta; significa una separación orgánica, administrativa y técnica a la vez, y en la medida que se pierde de hecho o de derecho en la misma se irá perdiendo la fisonomía y la existencia jurídica real de la descentralización administrativa. Otorgar

(40) Diccionario Jurídico Mexicano. op. cit. pág. 1088

personalidad jurídica y patrimonio propios a las entidades descentralizadas, es una de las formas de asegurar en parte, esa autonomía; pero falta su autonomía económica, consistente en la libre disposición de los bienes que forman su patrimonio y en la aprobación y ejecución que hagan de su presupuesto, sin injerencia de ninguna autoridad central.

En efecto, no debemos de confundir que, mientras se apruebe un presupuesto de determinado organismo descentralizado que va a estar destinado a la adquisición de la totalidad de su patrimonio, éste no se desincorpora material y jurídicamente del patronato nacional, en cambio, una vez que ha sido aprobado el presupuesto destinado para la adquisición de bienes que serán propiedad del organismo descentralizado, dicho patrimonio dejará de ser propiedad del Estado, quedando exclusivamente en beneficio del organismo, esto es, que será de su propiedad y ya no pueda hablarse material ni legalmente que sea un patrimonio del Estado.

## II.6 De los Organismos Descentralizados.

### II.6.1 Noción General.

La organización de las entidades de la administración pública paraestatal, en sus orígenes copió el modelo de organización de las sociedades mercantiles, con las modalidades propias a su naturaleza jurídica. En las empresas de participación estatal, por estar constituidas precisamente bajo la forma de sociedades mercantiles, observan desde luego, los principios generales prescritos por la Ley General de Sociedades Mercantiles y, por ende, cuentan con una Asamblea General de Accionistas, en la que el socio mayoritario es el Estado, a través de las acciones que emite en serie especial; con un Consejo de Administración, como el órgano que garantiza el funcionamiento y operación de la sociedad, y por último, de un director o gerente general.

En el caso de los organismos descentralizados presenta diferencias importantes, primeramente, en lo que se refiere a sus órganos de administración y gobierno, como no tienen la forma de sociedades mercantiles, carecen de una asamblea general, y su máxima autoridad está representada por una junta directiva, junta de gobierno u otro órgano similar, siempre de naturaleza colegiada, en el que participan distintos servidores públicos y

que, generalmente, podemos asimilar a consejo de administración de una sociedad mercantil.

Cabe agregar, que en sus orígenes existieron organismos descentralizados que se organizaron bajo la forma de sociedades mercantiles, pero esta práctica se olvidó por lo poco idóneo y eficaz que resultaba para la organización de una entidad en la que sólo participa el Estado. La regulación que nuestra Legislación ha hecho sobre los órganos de gobierno, en los distintos momentos históricos, ha variado, oscilando entre férreos sistemas de control y vigilancia de la operación, programación y presupuestación de sus actividades a formas de control más flexibles.

Por otro lado, el hecho de que el Estado sea el socio mayoritario de las empresas paraestatales o el creador de los organismos descentralizados, ha hecho que los consejos de administración estén integrados por una representación mayoritaria de funcionarios de la administración pública federal, que cuenta con poderes de decisión, voto de calidad, además, en la mayor parte de los casos el Presidente de la República es el encargado de nombrar al Director o gerente general de una determinada entidad.

Es preciso asentar, que el 11 de agosto de 1953, fecha en la que el Presidente de la República publicó un acuerdo que ordenaba que los consejos de administración de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal, que estuvieren constituidos como sociedades anónimas, deberían reunirse por lo menos una vez al mes.

Entre los organismos descentralizados de más reciente creación, encontramos al Servicio Postal Mexicano y a Telégrafos Nacionales, ambos gobernados por una junta directiva en la que sólo participan altos funcionarios de la administración centralizada; el director general de una entidad descentralizada es nombrado y removido libremente por el Presidente de la República. Las instituciones de educación superior, que cuentan con autonomía reconocida legalmente, y que desde luego, se les califica de organismos descentralizados, representan un verdadero ejemplo de descentralización por servicio, gozando de una plena autonomía técnica, orgánica, jurídica y patrimonial. Están dirigidas por una junta de gobierno u órgano similar, y en la integración de sus supremos órganos colegiados, así como en la designación de sus autoridades no interviene la administración central. Es la propia comunidad universitaria la que designa democráticamente y de conformidad con los

procedimientos legales a sus autoridades.

#### II.6.2 Conceptos

##### a) Legal

Sobre el particular, la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, en su artículo 14 dispone: "Son organismos descentralizados las personas jurídicas creadas conforme a lo dispuesto por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, y cuyo objeto sea:

I. La realización de actividades correspondientes a las áreas estratégicas o prioritarias;

II. La prestación de un servicio público o social;

III. La obtención o aplicación de recursos para fines de asistencia o seguridad social. (41)

##### b) Doctrinal.

En este caso, el maestro Acosta Romero de manera breve concibe a los organismos descentralizados como "personas jurídicas de derecho público". (42)

Del anterior concepto doctrinal, resulta acertada la concepción aunque no amplia, pues basta decir que son personas morales creadas por el derecho público, esto es, por alguna ley que al efecto expida el Congreso de la Unión, tal como lo califica la fracción II, del artículo 25, del Código Civil.

(41) Ley Federal de Entidades Paraestatales. Edít. Porrúa. México. 1992.

(42) Miguel Acosta Romero. op. cit. pág. 378.

### II.6.3 Su naturaleza jurídica desde el punto de vista jurisprudencial.

Para precisar la naturaleza de los organismos descentralizados, no habrá más que la acertada interpretación ha dado la Cuarta Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al ilustrar su criterio en torno a la citada naturaleza; y al efecto, se transcribe a continuación un precedente emitido por la mencionada Cuarta Sala, bajo el siguiente texto:

**\*ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS, NATURALEZA DE LOS.** Los organismos descentralizados, conocidos también en la doctrina como establecimientos públicos y cuerpos de administración autónomos, son en estricto derecho órganos distintos del estado, vinculados a él por autarquía. Su creación obedece a una ley que les confía la gestión de un determinado servicio público o de un conjunto de servicios públicos, dotándolos de personalidad jurídica, afectándoles un patrimonio y proveyéndoles de una estructura orgánica administrativa. Si bien es cierto, que en el sentido orgánico, amplísimo de la administración pública, los establecimientos públicos forman parte del estado, en tanto que éste se integra por todo el conjunto de cuerpos destinados a la prestación de servicios públicos a la colectividad, también lo es que si se restringe el concepto de estado a sus justos límites de organización política de la sociedad como titular de la fuerza pública, se hace necesario considerar a los organismos descentralizados como colocados fuera de la órbita estrictamente estatal; desde este punto de vista, es inconcuso que la Ley Federal del Trabajo al referirse en su artículo segundo, a las relaciones entre el estado y sus servidores, se refirió al estado como fenómeno político, en la forma en que está previsto en la Constitución, circunscrito a los tres poderes de gobierno, y no es lícito hacer extensivo ese precepto a los organismos descentralizados que en lo general operan marginalmente al poder público. Los órganos del estado, en estricto sentido, se identifican por relaciones de supra y subordinación que los vincula dentro de la estructura jerárquica del poder público,

relaciones que afectan esencialmente a las facultades decisorias y de ejecución de tales órganos. Los organismos descentralizados, en cambio, deciden y actúan en forma autónoma, su personalidad jurídica es distinta de la del estado, el que como tal sólo ejerce sobre ellos funciones de vigilancia". (43)

---

(43) Cuarta Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Sexta Epoca, Vol. LXXVI, Pág. 17, del Seminario Judicial de la Federación.

#### II.6.4 Sus características.

##### a) Régimen Jurídico propio.

Todos los organismos públicos descentralizados están dotados de un régimen legal que regula además de su personalidad, su patrimonio, su denominación, su objeto y la actividad que desarrolla; su régimen jurídico está normado por su ley orgánica que expidió el Congreso, o bien, por el Decreto que expidió el Ejecutivo Federal. La actividad que desarrollan dichos organismos está basada, tanto por normas del derecho público como disposiciones del derecho privado.

##### b) Personalidad Jurídica.

Con tal capacidad legal y propia, también gozan los organismos descentralizados que les dotó la ley o decreto que en su oportunidad los creó; por tanto, dichos organismos tienen la aptitud de ser sujetos de derechos y obligaciones dentro del marco de las leyes secundarias que al efecto han sido expedidas.

##### c) Patrimonio propio.

Como una secuencia lógica, al gozar de personalidad jurídica los organismos descentralizados, por razón obvia, cuentan con un patrimonio propio. Dicho patrimonio se encuentra constituido por derechos, obligaciones, recursos, bienes e inversión; agregando que la totalidad patrimonial de los organismos no

depende del patronato nacional, ya que al haber sido creado un organismo está afectado de un determinado patrimonio, del que puede disponer libremente sin consultar su decisión a la administración centralizada.

**d) Objeto.**

Resulta ser muy variable el objeto de los organismos descentralizados, tomando en consideración su orden práctico y político, pues conforme con el artículo 14 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, se puede apreciar como la realización de actividades que corresponden al Estado; la prestación de servicios públicos; y la obtención de recursos para fines de asistencia o seguridad social.

Es necesario agregar, a fin de ampliar este renglón que según el criterio del maestro Acosta Romero, incluye la prestación de servicios administrativos; la realización coordinada de actividades federales, estatales, locales y municipales, de actividades de asistencia técnica y desarrollo económico, la producción de servicios o procesos industriales; por último, la distribución de productos y servicios que se consideran de primera necesidad o que interesa al Estado intervenir en su comercio.

#### II.6.5 Su constitucionalidad.

En la actualidad, quedó en tela de juicio por parte de la doctrina sobre la base constitucional de la creación de los organismos descentralizados y de las entidades que se le conocen como el sector paraestatal, sin embargo, la reforma reciente a los artículos 90 y 92 de la Constitución Federal de la República, no deja en duda que tales establecimientos públicos se ubican bajo una concepción moderna y comprensiva desde luego, de la administración pública federal. Las bases fijadas antes de las reformas, en el artículo 123, apartado A, fracción XXXI, de la Constitución, atribuye competencia a las autoridades federales en asuntos relativos a "...empresas que sean administradas en forma directa o descentralizada por el gobierno federal"; y considerando también en el artículo 73, fracción XXX, de la misma Constitución, contiene lo que la teoría denomina facultades implícitas; atribuciones que desarrollan de manera autónoma e independiente de la administración central. Los organismos descentralizados, así como los desconcentrados y las sociedades mercantiles del estado, aun antes de las reformas al artículo 90 de la Carta Magna, tenían su base en los siguientes artículos constitucionales: 93, párrafos segundo y tercero; 28, que habla de los monopolios del

aparato estatal, relativos a la acuñación de moneda, a los correos, telégrafos y radiotelegrafía, asimismo, la emisión de billetes por medio de un solo banco central, controlado por el gobierno federal; por lo tanto, se concluye que el Congreso de la Unión tiene atribuciones para crear organismos de tal naturaleza, dotándoles la modalidad organizativa correspondiente. De acuerdo con lo previsto en el artículo 73, fracción X, de la Constitución Política, otorga facultades al Congreso para legislar en toda la República sobre actividades estratégicas de la Nación, como son los hidrocarburos, minería, industria cinematográfica, energía eléctrica, etc. De esta forma, tenemos que para la extracción y explotación de hidrocarburos se creó Petróleos Mexicanos; en materia de comercio, la Compañía Nacional de Subsistencias Populares; así también, se creó la Comisión Federal de Electricidad, para la acumulación, conducción y distribución de la energía eléctrica.

En conclusión, se considera que el Congreso tiene facultad para crear todas las instituciones de tal naturaleza, dándoles la forma administrativa que corresponda. Además, dicho Congreso tiene facultad para dictar las leyes que se refieran a esas materias o instituciones, creando organismos descentralizados, desconcentrados, así como comisiones intersecretariales.

#### II.6.6 Su creación.

Para la creación de los organismos descentralizados, no aparece precepto legal alguno en la Constitución Federal, que otorgue facultad expresa al Jefe del Ejecutivo Federal para crear por decreto las llamadas personas jurídicas del derecho público, al respecto, cabe aclarar, que el Presidente sí tiene facultad expresa de iniciativa de ley ante el Congreso de la Unión para tales efectos, esto es conforme con el artículo 71 fracción I de la Constitución.

Sobre esta situación, la doctrina resulta ser unánime en el sentido de que la creación de órganos públicos descentralizados por decreto del Ejecutivo Federal, estaría al margen de la Constitución, sobre todo cuando a través de ese decreto se le otorga personalidad jurídica y patrimonio propios, y se le fija competencia. Por último, cabe agregar que del artículo 90 constitucional no se desprende que el poder ejecutivo tenga facultad alguna para crear a los organismos descentralizados, pues la facultad le compete exclusivamente al Congreso de la Unión.

**II.6.7 Extinción y destino de los bienes que forman el organismo.**

Sobre este aspecto, cuando los organismos públicos descentralizados se extingan y liquiden, así como son creados por una ley desde el punto de vista material, también para su extinción debe ser ordenada por un acto de la misma naturaleza del que le dio origen; además, se proveerá sobre el procedimiento de extinción en cuanto a la relación que guardan los empleados trabajadores, así como los bienes que forman dicho organismo. Tales bienes al quedar extinguido el organismo descentralizado, pasan a reincorporarse al patrimonio federal en el rubro del dominio privado de la Federación, conforme con lo dispuesto por la fracción VI, del artículo 65 de la Ley General de Bienes Nacionales, estableciendo que deberán ser inscritos en el Registro de la Propiedad Federal a cargo de la actual Secretaría de Desarrollo Social.

**CAPITULO III****III PATRIMONIO DEL ORGANISMO DESCENTRALIZADO.****III.1 Concepto de Patrimonio.**

a) **Noción General.**- Desde el punto de vista general, es "el conjunto de bienes y derechos y el pasivo por las cargas y obligaciones susceptibles de una obligación pecuniaria". (44)

b) **Noción Jurídica.**- La concepción de patrimonio desde el punto de vista jurídico, que concibe el maestro Acosta Romero, "es el conjunto de bienes, derechos y obligaciones que forman una universalidad y que es susceptible de una valoración económica". (45)

De los anteriores conceptos, considero que debe agregarse además, de que sea el conjunto de bienes, derechos, así como las obligaciones traducidas en dinero, también pueden ser las inversiones que se consideren en el presupuesto de egresos. La concepción de patrimonio que asienta Enrique Pérez de León "es el que se constituye total o parcialmente con fondos o bienes federales o de otras organizaciones descentralizadas, aportaciones, subsidios, concesiones o

---

(44) Diccionario Jurídico Mexicano. op. cit. pág. 2353

(45) Miguel Acosta Romero. op. cit. pág. 473

derechos que le otorgue el Gobierno Federal, o con el rendimiento de un impuesto específico". (46)

De lo antes expuesto, debe considerarse como un concepto más técnico y acertado, ya que si bien es cierto que el patrimonio de un organismo descentralizado, se integra total o parcialmente con fondos federales o de otras organizaciones descentralizadas, aportaciones o subsidios, también lo es que con derechos o con el rendimiento de un impuesto específico, esto es, tiende a ser más real su contenido, ya que los anteriores conceptos se limitan en forma general a conceptualizar el patrimonio verdadero de un organismo descentralizado, asentando que son bienes, derechos y obligaciones susceptibles de una valoración económica.

---

(46) Enrique Pérez de León. Notas de Derecho Constitucional y Administrativo. Edit. Porrúa. México, 1990. Decimaprimer edición. pág. 190.

### III.2 Sus Características.

Es importante señalar que la descentralización administrativa se identifica con los siguientes elementos, esto es, que el órgano no depende directamente del Ejecutivo Federal; tiene invariablemente personalidad jurídica; posee un patrimonio propio; por último, posee facultades autónomas. Lo anterior, hace distinguir lo que es la desconcentración administrativa, si se atiende a los siguientes criterios que le dan el calificativo correspondiente, basándose en que, el órgano inferior subordinado depende del Ejecutivo Federal, en algunos casos carece de personalidad jurídica así como de patrimonio propio, por otro lado, tiene facultades limitadas, ya que sus decisiones están jerárquicamente sometidas a la de los órganos que se encuentran ubicados en un nivel superior.

### III.3 Su origen.

La totalidad de los bienes que integran el patrimonio de un organismo descentralizado, tiene su origen en el patrimonio nacional; puesto que al ser creado un organismo de tal naturaleza, la ley lo dota de bienes que se encuentran desincorporados del patronato federal, por lo que, pueda considerarse que el patrimonio del organismo tiene su carácter autónomo sin

que intervenga decisión alguna de la administración central. Por otro lado, es necesario decir que los bienes que han sido desincorporados del patrimonio de la Federación, deben ser inscritos en el Registro de la Propiedad Federal, dándoles la baja correspondiente al efectuarse su desincorporación; además, al haberse constituido en un patrimonio que pertenece exclusivamente a un organismo, los movimientos jurídicos, como podrían ser traslación de dominio de algún bien, su inscripción deberá realizarse en el Registro Público de la Propiedad, por ser un bien que ya no pertenece al patrimonio del estado, puesto que, como ya se dijo, la ley que creó el organismo le ha dotado de un patrimonio propio.

Por último, se debe agregar que todos los bienes que posee un organismo descentralizado, tienen su origen en el dominio privado de la Federación, ya que tienen un destino a la prestación de un servicio público, esto es, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 36 de la Ley General de Bienes Nacionales.

#### **III.4 Diferencia con el patrimonio nacional.**

Es preciso diferenciar lo que es el patrimonio de un organismo descentralizado con los bienes propiedad de la Nación y al efecto, el Diccionario Jurídico Mexicano

proporciona el concepto de patrimonio nacional, "es la totalidad de bienes, derechos y obligaciones en donde el estado es el propietario y que sirven para el cumplimiento de sus atribuciones conforme a la legislación positiva". (47)

Por otro lado, Eduardo Bustamante, lo define como "un conjunto de bienes y derechos, recursos e inversiones, que como elementos constitutivos de su estructura social o como resultado de su actividad normal ha acumulado el Estado, y posee a título de dueño, 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". (48)

---

(47) Diccionario Jurídico Mexicano. op. cit. pág.  
2362

(48) Eduardo Bustamante. Memoria de la Secretaría del Patrimonio Nacional. México. Secretaría del Patrimonio Nacional. 1959.

### III.5 Su Definición.

#### a) Legal.

De acuerdo con la Ley General de Bienes Nacionales, se desprende que, en su artículo primero, ésta define que "El patrimonio nacional se compone: I. De bienes de dominio público de la Federación, y II. De bienes de dominio privado de la Federación". (49)

Al respecto, la definición que asentó el legislador lo hizo de una manera técnica y breve, ya que en sus artículos 9 y 36 de la ley de la materia hace una relación detallada de lo que integra el patrimonio nacional.

#### b) Doctrinal.

De acuerdo con Rogelio Martínez Vera, "se encuentra formado por el conjunto de bienes, inversiones y recursos apreciables pecuniariamente, de los cuales se vale el poder público para llevar a cabo sus funciones". (50) De esta definición, la encontramos más práctica y real dado a que se aproxima a su estructura económica, desplegando los órdenes de su concepto material más precisos y tangibles, sin que desde luego, llegue a ser un concepto sumamente técnico.

(49) Ley General de Bienes Nacionales. Edit. Porrúa. México. 1980.

(50) Rogelio Martínez Vera. Nociones del Derecho Administrativo. México. Edit. Banca y Comercio, S.A. 1982. pág. 249

### III.6 Clasificación del Patrimonio Federal.

#### a) Bienes del dominio público.

Según el criterio de Martínez Vera, "Son aquellos que forman parte importante del patrimonio nacional, y que estando dotados de las características de inalienabilidad e imprescriptibilidad, se usan, explotan y aprovechan en beneficio de la colectividad bajo un régimen jurídico de derecho público". (51)

Estos bienes a su vez, se encuentran agrupados en los siguientes términos: los de uso común, los que detalla el artículo 27 constitucional, así como los bienes inmuebles que destina el gobierno federal a un servicio público, u otros bienes declarados inalienables e imprescriptibles, así también tenemos las servidumbres, en todos aquellos casos en que el predio dominante sea alguno de los mencionados anteriormente, por último, aquellos bienes muebles de propiedad federal que por su naturaleza no puedan ser sustituidos; como ya se dijo, todos estos bienes no pueden ser adquiridos en propiedad particular, ni por enajenación, prescripción, tampoco opera sobre ellos la acción reivindicatoria de posesión.

---

(51) Rogelio Martínez Vera. op. cit. pág. 242

**b) Bienes del dominio privado.**

En este caso, siguiendo el criterio de Martínez Vera, lo conceptúa como "aquellos que perteneciendo al estado, son susceptibles de pasar a depender de los particulares por enajenación, sin necesidad de llenar más formalidades que las que establezcan las disposiciones de derecho administrativo o privado aplicables al caso".

(52)

Su exposición legal la encontramos detalladamente en el artículo tercero de la Ley General de Bienes Nacionales, y son: las tierras y aguas no comprendidas dentro del dominio público, los nacionalizados conforme con el artículo 27 constitucional, asimismo, los bienes ubicados dentro del Distrito Federal considerados como vacantes, los que hayan formado parte de corporaciones u organismos de carácter federal, así como los bienes muebles que tienen las dependencias de los poderes de la Unión, y los demás que adquiere la Federación mediante algún título jurídico.

Es preciso aclarar que en el momento en que cualquiera de los bienes anteriormente enunciados, pasen a prestar un uso común o un servicio público, dejarán de pertenecer al dominio privado de la Federación, y

---

(52) Idem. op. cit. pág. 246-247

pasarán a formar parte de los bienes del algún organismo paraestatal.

Estos bienes pueden ser adquiridos en propiedad por los particulares, ya sea por enajenación o por prescripción. La adquisición por prescripción quedará regulada por las disposiciones del Código Civil para el Distrito Federal en materia Común y para toda la República en materia Federal, cuyos plazos establecidos en dicho ordenamiento se duplicarán.

**CAPITULO IV.****IV.1 CONTROVERSIAS EN QUE SE APECTA EXCLUSIVAMENTE EL PATRIMONIO DE UN ORGANISMO DESCENTRALIZADO.****A. COMPETENCIA DE LOS TRIBUNALES DEL FUERO COMUN.****A.1 Motivos para la Competencia.**

En este apartado, se analizará la competencia que se surte a favor de los Tribunales del Fuero Común, cuando se suscite alguna controversia de carácter judicial en que afecte exclusivamente al patrimonio de un organismo público descentralizado.

En efecto, tomando en consideración que los organismos públicos descentralizados, si bien pertenecen a la administración pública paraestatal, tal y como lo clasifica el artículo 90 constitucional, estos organismos poseen patrimonio propio diverso del patronato federal; esto es, se les puede calificar como personas morales con carácter público, cuya administración es totalmente autónoma, y se les tiene confiado la gestión de un determinado servicio público, que actúa y decide en forma independiente de la administración central, y tienen una personalidad jurídica distinta a la del Estado. Con apoyo en lo anterior, basta citar la fracción II, del artículo 25 del Código Civil, el cual dispone que las personas

morales son las demás corporaciones de carácter público reconocidas por la Ley.

Ahora bien, de lo antes relatado, si algún organismo público descentralizado fuere parte en un juicio ordinario civil, conduce a considerar con propiedad que la competencia jurisdiccional no se surte a favor de los Tribunales de la Federación, pues si tomamos en cuenta la fracción III del artículo 104 constitucional ordenando que, "Corresponde a los Tribunales de la Federación conocer de aquellas en que la Federación fuese parte".(53) Por tanto, no se actualiza la hipótesis jurídica, ya que como en repetidas veces ha quedado asentado, la Federación no tiene interés alguno para intervenir en controversias de orden civil en que fuese parte un organismo descentralizado, pues no afecta su patrimonio; cuando exclusivamente afecta bienes de un organismo descentralizado y éste como persona moral, distinta a la de una corporación oficial, es obvio que la competencia radicará en el fuero del Juez Común, por ser una entidad jurídica de diversa naturaleza a la de la Federación.

A mayor abundamiento, considerando el contenido del artículo 54, fracciones II y VI, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación:

---

(53) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Edit. Porrúa. México. 1993

"II.- De los juicios que afecten bienes de propiedad nacional; y

VI.- De las controversias en que la Federación, fuere parte, ...". (54)

Se tiene como conclusión, que en ninguna de las dos fracciones transcritas, se finca que los Jueces de Distrito en materia civil deban conocer de las controversias en que fuese parte un organismo público descentralizado, pues si bien, el patrimonio de éste no forma parte del patrimonio federal, no existe razón alguna para que los Tribunales Federales conozcan de controversias del orden civil en que un organismo descentralizado sea parte, aun cuando se afecte o pueda afectarse su patrimonio.

Por último cabe agregar, que el artículo 80. de la Ley General de Bienes Nacionales, dispone que: "Sólo los Tribunales de la Federación serán competentes para conocer de los juicios civiles, penales o administrativos, así como de los procedimientos judiciales no contenciosos que se relacionen con bienes nacionales, sean de dominio público o de dominio privado". (55)

---

(54) Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación. Edit. Porrúa. México. 1992.

(55) Ley General de Bienes Nacionales. Edit. Porrúa. México. 1980

Del precepto legal anteriormente transcrito, se desprende que exclusivamente surtirá a favor de los Tribunales Federales, la competencia para conocer de alguna controversia o asunto no contencioso, siempre y cuando afecten los bienes propiedad de la Nación, ya sea del dominio público o privado. Por tanto, se puede declarar, por exclusión, que los Tribunales Federales no son competentes para conocer de aquellas controversias de orden civil en que algún organismo descentralizado fuese parte.

**A.2 Competencia de los Tribunales del Fuero Común, con base en el artículo 104 fracción I de la Constitución Federal.**

En esta sección, se hará un breve análisis de la fracción I, del precepto legal 104 constitucional; al efecto, si corresponde a los Tribunales de la Federación conocer de las controversias del orden civil que se susciten sobre el cumplimiento y aplicación de leyes con carácter federal o tratados internacionales celebrados por el Estado; debe agregarse, que los Tribunales de la Corte de Justicia están obligados a conocer por competencia jurisdiccional de aquellas controversias de naturaleza civil o criminal, cuando se trate respecto del cumplimiento y aplicación de leyes federales o de algún tratado internacional, ya que el conjunto de leyes secundarias o algún tratado que ha celebrado el Ejecutivo, tienen el carácter federal, y por tanto, corresponde para resolver una controversia de naturaleza judicial, a los Tribunales de la Federación, pues de lo contrario, si se le atribuyera competencia jurisdiccional a los Tribunales del Fuero Común para conocer de aquellos litigios precisados en líneas que anteceden, se estaría en contra de la propia naturaleza de las leyes federales o de algún tratado internacional, que no es exclusiva de los citados Tribunales del Fuero

Común, sino a los Tribunales Federales, pues tomando en consideración que en los asuntos en que se aplique una ley federal o algún tratado internacional, la resolución que recaiga, podrá afectar el interés nacional.

De lo anteriormente relatado, conduce a considerar que en las demás controversias del orden civil o penal, en que un organismo descentralizado intervenga como sujeto activo o pasivo, los Tribunales del Fuero Común tendrán competencia para conocer de las controversias judiciales en que no afecte el interés de la Nación, así como tampoco se pongan en juego los bienes nacionales.

Al efecto, tiene como apoyo la tesis jurisprudencial número 24/92, de la Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, aprobada en la sesión verificada el día 19 de octubre de 1992, bajo el siguiente texto:

**"COMPETENCIA FEDERAL. NO SE SURTE POR LA SOLA CIRCUNSTANCIA DE QUE SEA PARTE EN EL JUICIO UN ORGANISMO DESCENTRALIZADO Y SE AFECTE O PUEDA AFECTARSE SU PATRIMONIO.** Si bien conforme a lo dispuesto por los artículos 90 constitucional, 1o. y 3o. de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, los organismos descentralizados forman parte de la Administración Pública Federal Paraestatal, lo cierto es que en términos de lo establecido por los artículos 45 de esta Ley, 11, 14, 17, 18, 60 y demás relativos de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, constituyen entes creados por el Congreso de la Unión o el Ejecutivo Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, cuyo objeto es la realización de actividades correspondientes a las áreas prioritarias, la prestación de servicios públicos o sociales o la obtención y aplicación de recursos para la asistencia y seguridad sociales, que cuentan con su propia organización y administración y gozan de autonomía de gestión aun

cuando están sujetos a la supervisión y vigilancia del Ejecutivo Federal. Por tanto, los organismos descentralizados no pueden considerarse como la Federación, en la acepción que le da el artículo 104, fracción III, constitucional, es decir, como el ente jurídico denominado Estados Unidos Mexicanos. Asimismo, tanto los bienes muebles como los inmuebles, patrimonio de los organismos descentralizados, incluidas las aportaciones que reciben del gobierno federal, como no están incluidos en los artículos 10. y 30. de la Ley General de Bienes Nacionales, ni en ningún otro dispositivo legal, como de dominio público o de dominio privado de la Federación, no constituyen bienes nacionales; por el contrario, la fracción IV del artículo 30. antes citado dispone que son bienes del dominio privado de la Federación los que hayan formado parte del patrimonio de las entidades de la Administración Pública Paraestatal, que se extingan o liquiden, en la proporción que corresponda a la Federación, por lo que mientras dichos bienes sean patrimonio de dichas entidades no son bienes nacionales, pues es necesario para ello que antes dejen de ser propiedad de las entidades con motivo de su extinción o liquidación. En consecuencia, por el solo hecho de que en el juicio sea parte de un organismo descentralizado y se afecte o pueda afectarse su patrimonio, no se surta la competencia de los tribunales federales conforme a los artículos 104, fracción III, constitucional, 54, fracciones II y VI, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y 70. de la Ley General de Bienes Nacionales, en virtud de que no puede considerarse que la Federación sea parte ni que se afecten sus intereses. Atento a lo anterior debe interrumpirse la jurisprudencia publicada con el número 12 en el informe de 1988, segunda parte, página 62 a 64 con el rubro: "ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS. COMPETENCIA DEL FUERO FEDERAL PARA CONOCER DE JUICIOS EN LOS QUE INTERVENGA Y SE COMPROMETA SU PATRIMONIO.- La creación de los organismos públicos descentralizados obedece a una necesidad de confiar algunas actividades administrativas a órganos que guardan con la administración federal, una relación que no es de jerarquía, para lograr de esa manera la satisfacción más eficaz de los intereses sociales; por ello, como caracteres esenciales de los organismos descentralizados, se encuentra la existencia de una personalidad jurídica especial y de un patrimonio propio. Sin embargo, el patrimonio de esos organismos forma parte del de la Federación, ya que de acuerdo con los artículos 10., 30. y 45 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, los organismos descentralizados se encuentran integrando la

administración pública paraestatal y de conformidad con los artículos 10. a 30. de la Ley General de Bienes Nacionales, los bienes que integran su patrimonio son considerados como bienes de la Federación por lo que la misma tiene interés en los litigios en que estén comprometidos. De ello debe concluirse, con fundamento en los artículos 104, fracción III constitucional, 54, fracción II, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, 18 y 19 del Código Federal de Procedimientos Civiles, que es en el fuero federal en el que radica la jurisdicción para conocer de tales controversias, lo que coincide con lo previsto en el artículo 70. de la Ley General de Bienes Nacionales que dispone que "sólo los Tribunales de la Federación serán competentes para conocer de los juicios civiles, penales o administrativos, así como de los procedimientos judiciales no contenciosos que se relacionen con bienes nacionales, sean de dominio público o de dominio privado". (56)

---

(56) Jurisprudencia número 24/92, aprobada por la Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el 19 de octubre de 1992.

### A.3 Excepciones.

Sobre el particular, si tomamos en cuenta la fracción I-A, del artículo 104 constitucional, dispone que cuando en las controversias sólo afecten intereses particulares, podrán conocer también de ellas, a elección del actor, los jueces y tribunales del orden común; se puede concluir que el promovente de una demanda de naturaleza mercantil, tiene facultad para elegir libremente el órgano jurisdiccional. Aquí es donde se aplica y se rompe la regla general de la primera parte del párrafo que nos ocupa, esto es, da lugar a aplicar la regla excepcional, eligiendo libremente el órgano jurisdiccional del fuero que más convenga al promovente de la demanda, en el caso de tratarse de un asunto meramente mercantil, aun siendo parte en una controversia un organismo público descentralizado, como acertadamente tal precepto legal califica a dicho organismo como particular, conocido también como persona moral. De lo que se desprende, que de un asunto de naturaleza mercantil, siendo parte algún organismo descentralizado, los Jueces de Distrito están facultados conforme con la Constitución Federal, para conocer de aquellas controversias mercantiles, cuando el actor los elija libremente.

**B. DE LAS CONTROVERSIAS EN QUE EL PATRIMONIO NACIONAL SE COMPROMETA.**

**B.1 De aquellas en que se afecte el patrimonio federal, siendo explotado por un organismo público descentralizado.**

En las controversias judiciales del orden civil en que se afecten bienes de propiedad nacional, aun cuando sean explotados por un organismo público descentralizado que al efecto fue creado, en este supuesto se actualiza la hipótesis jurídica contenida en la fracción III, del artículo 104 constitucional, disponiendo que, los Tribunales de la Federación deberán de conocer las controversias en que la Federación fuese parte, desde luego, debe decirse que en este caso ya no intervendrá el representante del organismo descentralizado para defender alguna causa jurídica, sino en todo caso, el Procurador General de la República como consejero jurídico del gobierno federal, intervendrá personalmente en un juicio ordinario civil para deducir sus derechos, esto es con base en el penúltimo párrafo del apartado A del artículo 102 constitucional; en efecto, la intervención del representante de la Federación es necesaria, puesto que cuando se encuentre en juego o se comprometan alguno de los bienes que formen parte de la Federación, y cuya

resolución del juicio condenen o no alguna de las partes, de algún modo trascenderá al interés nacional. Por otro lado, cuando algún recurso natural no renovable esté en juego, como por ejemplo los hidrocarburos, que son del dominio directo de la Nación, conforme con el artículo 27 constitucional, si bien la exploración, extracción, explotación, producción y distribución de tal recurso se encuentra en manos del organismo público descentralizado denominado Petróleos Mexicanos, esta institución no podrá intervenir como parte en un juicio ordinario civil para tratar de defender y hacer valer derechos sobre el mencionado recurso natural, pues al no ser un bien propiedad exclusiva del organismo mencionado, no cabe razón jurídica para que pretenda comparecer como parte en tal juicio, ya que si bien el recurso natural de que se trata forma parte del patrimonio federal. De las relatadas circunstancias, conduce a considerar que en una controversia de tal naturaleza, esto es, en que intervenga como parte la Federación por conducto del Procurador General de la República, es porque se afecta el interés nacional; cuando la afectación sea de mayor trascendencia los negocios jurídicos serán resueltos en única instancia, por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, con base en la fracción IV del artículo 11, en

relación con la fracción VI del artículo 54, ambos de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación. Cuando se trate de asuntos en que la Federación intervenga como parte, y a consideración del Pleno de la Suprema Corte resuelva que son de menor trascendencia del interés nacional, la competencia jurisdiccional se surtirá a favor de un Juez de Distrito, conforme con los términos que establezcan las leyes respectivas.

De lo antes narrado, tiene su apoyo en la tesis jurisprudencial ubicada en el informe de 1988, Parte I, pág. 847, emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, bajo el texto siguiente:

**\*JUICIOS FEDERALES. CASOS EN QUE LA FEDERACION ES PARTE.** La competencia de los tribunales federales a que se refiere el artículo 104, fracción III, de la Constitución se surte en las controversias en que la Federación es parte, es decir, en aquellas en que la Federación figura como sujeto activo o pasivo de la relación procesal. La forma de gobierno federal adoptada por el artículo 40 de nuestro Código Político, impide el conocimiento de los negocios que afectan en alguna forma a la Federación por los tribunales de los estados, pero ya dentro de la jurisdicción de los tribunales federales, el conocimiento de los negocios que a la Federación atañen, no compete en única instancia al Pleno de la Suprema Corte de Justicia, sino en los casos en que se afecta el interés nacional, a juicio del mismo Pleno, que sin duda tiene conforme al artículo 105 de nuestra Carta Magna, la competencia constitucional para determinar su propia competencia. Se estima que afectan el interés nacional las controversias que se refieren a los actos o a las leyes de la autoridad federal que restringen o vulneran la soberanía de los estados, o cuando las leyes o actos de las autoridades de éstos invaden la esfera de la autoridad federal e indistintamente reclaman la Federación o los estados el respeto a su soberanía, o defienden las atribuciones o

derechos que respectivamente les confiere la Constitución; también se afecta el interés nacional en cualquiera de los casos señalados en los artículos 117 y 118 constitucionales cuando un estado celebra alianza, tratado o coalición, con otro estado, o con una potencia extranjera; cuando acuña o emita moneda o títulos de deuda pública pagaderos en moneda extranjera; cuando mantienen tropa permanente o buques de guerra, etc. en los demás casos, cuando la materia de los conflictos sometidos a la jurisdicción de los tribunales federales afecta a la Federación en su patrimonio, pero sin menoscabar sus atribuciones constitucionales y sin afectar el funcionamiento de la forma de gobierno representativo, democrático y federal, o su dominio sobre la zona federal, la resolución de tales negocios no compete al Pleno en única instancia, sino a los juzgados de distrito, en la forma y términos establecidos por la Ley Fundamental y por la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación". (57)

---

(57) Tesis jurisprudencial ubicada en la pág. 847, Parte I, Informe de 1988, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

B.2 Asuntos jurídicos en que se afecten bienes del patrimonio nacional, corresponde su conocimiento a los tribunales de la Federación.

En principio, para determinar la competencia a favor de los tribunales federales, en relación a un negocio legal en que se afecte o pueda afectarse bienes del patrimonio del estado, deberán analizarse los artículos constitucionales siguientes: En efecto, considerando el contenido de la fracción III, del artículo 104 constitucional, dispone que los tribunales de la Federación deberán conocer de aquellas controversias en que la Federación fuese parte; de la fracción transcrita, el legislador se refirió que los tribunales federales conocerán los asuntos o negocios en que la federación fuere parte, cuando tenga interés jurídico para ejercer alguna acción o intervenir en una controversia por conducto del Procurador General de la República, como representante del ente jurídico denominado: Estados Unidos Mexicanos; así como las que se suscitaren entre dos o más estados de la Unión, entre la Federación y un estado, como la parte restante de los estados de la Unión, según como lo ordena el artículo 102 del tercer párrafo en su apartado A, de la Constitución Federal; por otro lado, se prevé en su parte relativa, el artículo 105 constitucional, que

corresponde solamente a la Suprema Corte de Justicia de la Nación conocer de las controversias que se susciten entre la Federación y uno o más estados; es preciso asentar con propiedad, que el término Federación la aplicó el legislador como la unión de estados en contra de una o más entidades federativas (como parte restante de la Federación), pero que están en controversia con aquella (la Federación); conflictos que de alguna manera son de trascendencia al interés nacional y, como consecuencia, se encuadra a la hipótesis jurídica contenida en el artículo 102 de la Carta Magna, disponiendo que el Procurador General de la República será el representante legal ya en el contexto nacional ante los tribunales federales, o ya en el contexto internacional, ante los órganos jurisdiccionales preestablecidos, para intervenir como representante jurídico de los Estados Unidos Mexicanos. Además, al considerar el artículo 40 constitucional, declara que la República Mexicana está integrada de estados libres y soberanos, en lo que concierne a su régimen interno, pero que se hallan unidos en una Federación establecida bajo los principios de la Constitución Federal; de lo anterior, se deduce lógicamente, que la Federación se compone de la unión de entidades libres y soberanas, por otro lado, debe sostenerse que desde el punto de vista

político-administrativo, el legislador también se refirió que el término Federación se equipara a la unión de poderes. Además, con base en el artículo 42, fracción I, en relación al numeral 43, ambos de la Constitución, fija clara y detalladamente que el territorio nacional comprende, entre otros, el de las partes integrantes de la Federación, los treinta y un estados y un Distrito Federal; retomando lo antes apuntado en el sentido de que los tribunales federales conocerán de aquellos negocios en que la Federación fuese parte, debiéndose entender cuando la unión de estados libres y soberanos se encuentre afectada en su ámbito territorial, amparado desde luego por el sistema jurídico mexicano preestablecido, es decir, que lesione de alguna manera, no sólo su extensión territorial y límites fijados, sino también aquellas actividades económicas monetarias, por movilización de tropas de las fuerzas armadas nacionales, en los casos que conciernan a mismos del cuerpo diplomático consular, por invasión de límites estatales, además, que un estado pretenda gravar alguna actividad económica a otro, o cuando dos o más entidades federativas celebren convenio que afecten o contravengan disposiciones de la Constitución Federal, y trasciendan en el interés nacional, por afectar a los intereses patrimoniales de la Federación, incluso por el

tránsito o estación de tropas extranjeras en el territorio mexicano, y perjudique de algún modo parte del mismo. Así como en los casos contenidos en los artículos 117 y 118 constitucionales.

Ahora bien, del análisis de los preceptos invocados, en relación con el numeral 90 constitucional, por exclusión, declara que para el establecimiento y función de la administración pública federal, será centralizada y paraestatal conforme con la ley correspondiente y, que los asuntos del orden administrativo se despacharán a través de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos; lo que se advierte que, tanto las mencionadas Secretarías como Departamentos, al conocer legalmente sus asuntos, concertarlos y despacharlos como corresponda, dichas entidades de la administración aplican y desarrollan exclusivamente su función administrativa, misma que se encuentra prevista en sus leyes y ordenamientos jurídicos. Es preciso definir aquí, que el patrimonio de la Federación no sólo comprende su ámbito territorial, sino también comprende aquellas actividades, actos o hechos que debido a su naturaleza excepcional y circunstancias muy especiales generadas por aquellas entidades de la administración pública centralizada, que trasciendan al interés nacional y que de alguna manera se comprometa o pueda

comprometerse el patrimonio de la Federación, tales actividades como: la emisión ilegal de dinero y, de títulos de crédito diversos que pretendan alterar el buen curso de la economía nacional de acuerdo con las políticas monetarias, u otras actividades ilícitas que sean contrarias a los principios e intereses patrimoniales de la Federación.

Como consecuencia, es preciso distinguir que si la administración pública federal es centralizada y paraestatal, ésta se desarrolla bajo las modalidades de una organización administrativa y jurídica; y si bien es cierto, que el representante legal de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos, cuando se comprometa el patrimonio federal, lo es el Procurador General de la República, ya que tal calidad representativa es para asesorar y defender los derechos, así como cumplir obligaciones originadas por las actividades jurídico-administrativas de la administración pública federal a través de sus órganos, no lo es menos que el representante social federal solamente intervenga en asuntos jurídicos cuando alguna entidad de la administración centralizada sea parte en un juicio. Por otro lado, cuando alguna de las entidades de la administración pública paraestatal figure como sujeto activo o pasivo en una relación

jurídica, comparecerá su representante jurídico, si tomamos en consideración que los organismos que integran el sector paraestatal están dotados de personalidad jurídica y patrimonio propios, que son parte independiente de la Federación, pues por obvia razón al afectarse algún patrimonio de determinado organismo descentralizado, no corresponde al Procurador General de la República intervenir como representante jurídico, ya que al no afectar bienes del patrimonio nacional, no se actualizan alguna de las hipótesis jurídicas contenidas en el artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

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

Expuesto el presente trabajo, me permito llegar de acuerdo con las consideraciones asentadas, a las siguientes conclusiones:

1. Tomando en cuenta que los organismos descentralizados al poseer personalidad jurídica y patrimonio propios, estos al no ser parte del patrimonio de la Federación, la competencia jurisdiccional se surte a favor de los Tribunales del Fuero Común, para dilucidar sus controversias, como regla excepcional contenida en la fracción III, del artículo 104 constitucional, ya que los bienes se encuentran desincorporados del patrimonio nacional.

2. Considerando que, en las controversias judiciales en que un organismo descentralizado sea parte, por no ser patrimonio de la Federación, debe intervenir su representante jurídico, o bien, ejercer la acción que conforme a derecho proceda, así como hacer valer los derechos legítimos, interponer los recursos con arreglo a la Ley; por lo que en este caso, no se actualiza alguna de las hipótesis jurídicas contenidas en el artículo 102 constitucional, ya que exclusivamente al Procurador General de la República, como consejero jurídico de la Federación, corresponde intervenir cuando ésta fuese parte en alguna controversia.

3. Si atendemos al criterio legal que el patrimonio de los organismos descentralizados, deberá inscribirse en el Registro Público de la Propiedad, por estar dotados de un patrimonio propio y, al no formar parte del patrimonio nacional, no existe razón jurídica para inscribir los bienes de dicho organismo, en el Registro Público de la Propiedad Federal; por lo que se estima, cuando algún organismo descentralizado se afecte su patrimonio o pueda afectarse, los Tribunales del Fuero Común serán competentes para conocer de sus controversias.

4. Habida cuenta que, conforme con la fracción VI, del artículo 54 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, los jueces de distrito en materia civil, conocerán de las controversias en que la Federación fuese parte, y en armonía con la fracción III, del artículo 104 de la Constitución Federal, se concluye, por exclusión, que los Tribunales de la Federación son incompetentes para conocer de aquellas controversias en que sea parte un organismo descentralizado.

5. Si bien es cierto que los organismos descentralizados poseen patrimonio propio y diverso del patrimonio nacional, resultan ser personas morales con carácter público, ya que se les tiene encomendado la prestación de un servicio público que actúa y decide en

forma autónoma, de acuerdo con la ley o decreto que lo crea, con base en la fracción II, del artículo 25 del Código Civil para el Distrito Federal en materia Común y para toda la República en materia Federal, no lo es menos que tales organismos no son parte de la Federación, ya que dicha disposición legal los clasifica como las demás corporaciones de carácter público reconocidas por la Ley; de lo anterior, se deduce que tales organismos al no ser parte del patrimonio de la Federación, sus controversias deben ser resueltas por los Tribunales del Fuero Común.

6. Por último, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 80. de la Ley General de Bienes Nacionales, sólo los Tribunales de la Federación serán competentes para conocer de los juicios civiles, penales o administrativos, así como de los procedimientos judiciales no contenciosos, siempre que se relacionen con bienes nacionales; por tanto, el patrimonio de un organismo descentralizado, al no ser calificado como patrimonio nacional, los Tribunales de la Federación son incompetentes para conocer de las controversias en que dichos organismos sean parte, ya activa o pasiva.

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

## OBRAS:

1. Acosta Romero, Miguel. "Derecho Administrativo". Editorial Porrúa, México 1979.
2. Burgoa Orihuela, Ignacio. "El Juicio de Amparo". Editorial Porrúa, México 1984.
3. Carrillo Castro, Alejandro. "La Reforma Administrativa en México, Base metodológica, antecedentes e institucionalización del proceso". Editorial Porrúa, México 1980.
- 4.- Cervantes del Río, Hugo. "La Administración Pública en México". Editorial RAP.27. México, 1988.
5. Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto. "Elementos de Derecho Administrativo". Editorial Limusa. México, 1986.
6. De Pina, Rafael. "Diccionario de Derecho". Editorial Porrúa. México, 1983.
7. Díez, Manuel María. "Derecho Administrativo". Editorial Abeledo Perrot. Buenos Aires, Argentina, 1965. Tomo II.
8. Gabino Fraga. "Derecho Administrativo". Editorial Porrúa. México 1979.
9. Garrido Falla. "Derecho Administrativo". Editorial Porrúa. México, 1965. Vol. II.
10. Garrone, José Alberto. "Diccionario Jurídico". Tomo II, E-O. Editorial Abeledo Perrot, Buenos Aires, Argentina. 1983.
11. Faya Viesca, Jacinto. "Administración Pública Federal". Editorial Porrúa. México, 1979.
12. Flores Caballero, Romeo R. "Administración y Política en la Historia de México". Editorial INAP. México, 1981.

13. López Alvarez, Francisco. "La Administración Pública y la Vida Económica de México". Editorial Porrúa. México, 1956.
14. Martínez Vera, Rogelio. "Nociones de Derecho Administrativo". Editorial Banca de Comercio, S.A., México, 1982.
15. Muñoz Amato, Pedro. "Introducción a la Administración Pública". Editorial Fondo de Cultura Económica. México,, 1973.
16. Murga Gener, José Luis. "Actas del II Simposium Historia de la Administración". Editorial Instituto de Estudios Administrativos. Madrid, 1971.
17. Polo Bernal, Efraín. "Manual de Derecho Constitucional". Editorial Porrúa. México, 1985.
18. Pérez de León, E. Enrique. "Notas de Derecho Constitucional y Administrativo". Editorial Porrúa, México, 1990.
19. Serra Rojas, Andrés. "Derecho Administrativo". Editorial Librería de Porrúa Hermanos, Cía. Tomo I. México, 1972.
20. Sierra Casasús, Catalina. "Aportaciones al conocimiento de la Administración Federal". Secretaría de la Presidencia, Dirección General de Estudios Administrativos, México, 1976.
21. Derechos del Pueblo Mexicano. Artículo 90 constitucional. México a través de sus constituciones. Tomo VII. XLVI Legislatura de la Cámara de Diputados.
22. Diccionario Jurídico Mexicano. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la U.N.A.M. Editorial Porrúa, México, 1992.

#### **LEGISLACION:**

1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Editorial Porrúa, México, 1994.
2. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Editorial Porrúa, México, 1980.

3. Ley Federal de Entidades Paraestatales. Editorial Porrúa, México, 1980.
4. Ley General de Bienes Nacionales. Editorial Porrúa, México, 1980.
5. Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación. Editorial Porrúa, México, 1993.
6. Diario Oficial de la Federación. 6 de diciembre de 1916. "Proyecto Constitucional del Primer Jefe del Ejército Constitucional", C. Gral. Venustiano Carranza, en relación con el artículo 90 de la Constitución.
7. Diario Oficial de la Federación. 16 de enero de 1917. "Se rindió dictamen correspondiente al artículo 90 constitucional".
8. Diario Oficial de la Federación. 18 de enero de 1917. "Debate en que se dio lectura al dictamen correspondiente al artículo 90 constitucional".
9. Diario Oficial de la Federación. 5 de febrero de 1917. "Fecha en que se publicó el Proyecto del Primer Jefe Constitucionalista en relación con el artículo 90 de la Constitución de 1917".

#### **JURISPRUDENCIA:**

1. Tesis Jurisprudencial número 24/92. Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Aprobada mediante sesión el 19 de octubre de 1992.
2. Tesis Jurisprudencial. Volumen número LXXVI, página 17, Sexta Epoca, Cuarta Sala, de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.
3. Tesis Jurisprudencial ubicada en la página 847, Parte I, del Informe de 1988, rendido por el Presidente del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

#### **OTROS DOCUMENTOS:**

1. Bustamante, Eduardo. "Memoria de la Secretaría del Patrimonio Nacional". México, 1959.

2. García Cárdenas, Luis. "Antecedentes y Desarrollo de la Administración Pública Federal en México". Editorial RAP.54. México, 1985.

3. Loubert, Jr., Enrique. "Entrevista exclusiva con Miguel de la Madrid Hurtado". Excélsior, noviembre 5 de 1984.