

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO

“LA ENTIDAD PARAESTATAL EN EL DERECHO
MEXICANO COMO ELEMENTO CONSTITUTIVO
DEL PODER EJECUTIVO FEDERAL Y SU
INTERPRETACIÓN JUDICIAL CONTRARIA”

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE
LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A :

JUAN JOSÉ CHÁVEZ JIMÉNEZ

ASESOR: LIC. PEDRO NOGUERÓN CONSUEGRA

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

265036



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.

188
2 es.



FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO ADMINISTRATIVO

Ciudad Universitaria, D.F., a 6 de julio de 1998

ING. LEOPOLDO SILVA GUTIERREZ
DIRECTOR GENERAL DE ADMINISTRACION ESCOLAR
P R E S E N T E.

El pasante de esta Facultad, CHAVEZ JIMENEZ JUAN JOSE, con número de cuenta 9038455-6, ha elaborado la tesis denominada "LA ENTIDAD PARAESTATAL EN EL DERECHO MEXICANO COMO ELEMENTO CONSTITUTIVO DEL PODER EJECUTIVO FEDERAL Y SU INTERPRETACION JUDICIAL CONTRARIA", bajo mi dirección, y la cual cumple con los requisitos reglamentarios del caso.

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

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

Transcribo acuerdo del Consejo de Directores de Seminarios, según circular SG/003/98, de la Secretaría General:

"El interesado deberá iniciar el trámite para su titulación dentro de seis meses siguientes (contados de día a día) a aquél en que le sea entregado el presente oficio, en el entendido de que transcurrido dicho lapso sin haberlo hecho, caducará la autorización que ahora se le concede para someter su tesis a examen profesional, misma autorización que no podrá otorgarse nuevamente sino en el caso de que el trabajo recepcional conserve su actualidad y siempre que la oportuna iniciación del trámite para la celebración del examen haya sido impedida por circunstancia grave, todo lo cual calificará la Secretaría General de la Facultad".

Reitero a usted las seguridades de mi consideración y respeto.

"POR MI RAZA HABLARA EL ESPÍRITU"

El Director del Seminario

[Firma manuscrita]

PEDRO NOGUERON CONSUEGRA
LICENCIADO EN DERECHO



c.c.p.- Dr. Máximo Carvajal Contreras.- Director de la Facultad de Derecho.- presente.

DEDICATORIAS

A la memoria de mi papá, Sr. Juan Oswaldo Chávez, ejemplo de responsabilidad y respeto, quien siempre inculcó en mí el ánimo de estudio y superación, su mejor herencia. Y aunque el destino nos separó, cada día lo extraño más con el grato recuerdo de nuestro inmenso cariño.

A mi mamá, Sra. Cristina Jiménez, motivo de mi vida y adoración, mujer que me ha dedicado todo su tiempo, esfuerzo y cariño, contribuyendo en todo para mi superación personal y profesional.

Para mis hermanas Cristina y Cecilia, con todo el amor, ya que siempre me han brindado el apoyo y cariño que motivan mis aspiraciones profesionales.

A la memoria de mis queridos abuelitos María Viviana y Enrique Jiménez, con todo cariño y admiración.

Para mi gran amigo, Lic. Carlos G. González Brieño, hombre digno de admiración y respeto que me ha tendido la mano con el afán de procurar mi superación. Su preocupación, experiencia y consejos forman parte de este trabajo.

Para el maestro Lic. Pedro Nogueroñ Consuegra, mi asesor en la realización de este trabajo, con admiración y respeto profundos.

Para mis compañeros de la Facultad de Derecho por todas sus aportaciones y experiencias, particularmente a Susana Pacheco por su comprensión y cariño, así como a Carlos Torres por su apoyo y entrañable amistad.

Para mis compañeros de la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal quienes me han brindado siempre su apoyo y cariño, en especial para Angélica Hernández por la materialización de este trabajo, Evangelina Torres, Araceli Zafra y Rubén Altamirano Chávez.

Para las personas que durante el desarrollo de mis estudios siempre han compartido su conocimiento y experiencia, así como su apoyo y confianza, especialmente para la Lic. Norma Sosa, Lic. Martha Yolanda Aguilar, Lic. Ildefonso Frago, Sr. Guadalupe Arreola, Lic. José Sosa, Lic. Mario Banda, Lic. Luis Banda y al Dr. Jaime Sosa Echevarría.

A todos mis queridos maestros de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México, con gratitud.

INDICE

**LA ENTIDAD PARAESTATAL EN EL DERECHO MEXICANO COMO
ELEMENTO CONSTITUTIVO DEL PODER EJECUTIVO FEDERAL Y SU
INTERPRETACIÓN JUDICIAL CONTRARIA**

ÍNDICE

DEDICATORIAS

INTRODUCCIÓN

CAPÍTULO I

ANTECEDENTES DE LAS ENTIDADES PARAESTATALES EN MÉXICO.

1. ÉPOCA COLONIAL	1
2. ÉPOCA DEL MÉXICO INDEPENDIENTE	6
3. ÉPOCA POSREVOLUCIONARIA	11
3.1 Las Entidades Paraestatales en México a partir de la Constitución Federal de 1917.	
4. ETAPAS DE FORMACIÓN Y REGULACIÓN JURÍDICA DE LAS ENTIDADES PARAESTATALES.	14
4.1 Primera etapa 1917-1947	14
4.2 Segunda etapa 1947-1976	20
4.3 Tercera etapa 1977-1982	30
5. MARCO CUANTITATIVO DE LA EXPANSIÓN HISTÓRICO DE LAS ENTIDADES PARAESTATALES	35
5.1 De 1920 a 1940	35
5.2 De 1941 a 1954	36
5.3 De 1955 a 1969	36
5.4 De 1970 a 1982	37
5.5 De 1982 a 1988	38
5.6 De 1989 a 1994	38
5.7 De 1995 a 1998	39
6. MARCO JURÍDICO VIGENTE APLICABLE A ENTIDADES PARAESTATALES	40
6.1 La Constitución Federal de 1917 y su artículo 90	40
6.2 Ley Orgánica de la Administración Pública Federal	46
6.3 Ley Federal de las Entidades Paraestatales y su Reglamento	48
6.4 Otras disposiciones jurídicas aplicables	53

CAPÍTULO II

LA FUNCIÓN ADMINISTRATIVA DEL PODER EJECUTIVO FEDERAL POR CONDUCTO DE LAS ENTIDADES PARAESTATALES

1. EL EJERCICIO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA POR LOS PODERES DE LA UNIÓN	62
1.1 Función Legislativa	69
1.2 Función Jurisdiccional	74
1.3 Función Administrativa	77
2. LA FUNCIÓN ADMINISTRATIVA DEL PODER EJECUTIVO DE LA UNIÓN	80
2.1 Carácter funcional	80
2.2 Carácter Orgánico	81
3. EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA COMO PRINCIPAL ADMINISTRADOR	90
3.1 Subjetividad	90
3.2 Unipersonalidad	91
3.3 El Presidente como depositario del Poder Ejecutivo de la Unión	93
4. LA UNIDAD ADMINISTRATIVA FEDERAL Y SU NECESARIA ORGANIZACIÓN	94
5. LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL PARAESTATAL	106
6. RÉGIMEN JURÍDICO DE LOS ORGANISMOS PÚBLICOS DESCENTRALIZADOS	111
6.1 Constitucionalidad	112
6.2 Legalidad	117
6.3 Creación	124
6.4 Naturaleza jurídica	124
6.4.1 Personalidad jurídica	127
6.4.2 Patrimonio	129
6.5 Objeto	133
6.6 Teoría de los Poderes de Jerarquía aplicable a los organismos descentralizados	133
6.7 Régimen laboral	136

CAPÍTULO III

LA INTERPRETACIÓN JUDICIAL: LOS ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS NO FORMAN PARTE DEL PODER EJECUTIVO FEDERAL

1. LA JURISPRUDENCIA 1/1996	141
1.1 Origen	142
1.1.1 Asunto: Compañía Nacional de Subsistencias Populares	144
1.1.2 Asunto: Servicio Postal Mexicano	148
1.2 Precedentes e integración	152
1.3 Contenido	154
1.3.1 Fundamental: Administrativo	154
1.3.4 Secundario: Laboral	155
2. LA DEFENSA DE LOS ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS	156
3. ANÁLISIS DE LA INTERPRETACIÓN JURÍDICA APLICADA	158
3.1 Puntos concretos de interpretación	158
3.2 Consideraciones jurídicas aplicadas	159
3.3 Resolución	165
4. EFECTOS DE SU APLICACIÓN	165
4.1 Jurídicos	165
4.2 Políticos y sociales	168

CAPÍTULO IV

OPINIONES A PARTIR DEL CONOCIMIENTO DEL DERECHO ADMINISTRATIVO

1. VOTO PARTICULAR DEL PRESIDENTE DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN	170
1.1 Contenido	170
1.1.1 Diferencia entre empresa descentralizada y organismo descentralizado.	170
1.1.2 Los organismos descentralizados forman parte del Poder Ejecutivo Federal	172
2. OPINIONES DE ALGUNOS JURISTAS	177
2.1 José Trinidad Lanz Cárdenas	177
2.2 Miguel Acosta Romero	178
2.3 Enrique Larios Díaz	181
2.4 Juventino V. Castro y Castro	183
2. OPINIÓN PERSONAL DEL AUTOR	187
CONCLUSIONES	203
BIBLIOGRAFÍA	208

INTRODUCCIÓN

INTRODUCCIÓN

En el año de 1996 la Suprema Corte de Justicia de la Nación, emitió en sesión plenaria la tesis de jurisprudencia 1/1996, en la cual se declaró la inconstitucionalidad del artículo 1o de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado toda vez que éste incluye como sujetos de aplicación de dicho ordenamiento a los organismos públicos descentralizados. En este criterio la Corte considera que los organismos descentralizados no forman parte del Poder Ejecutivo de la Unión y por lo tanto su inclusión en la ley citada resulta contraria a lo dispuesto por el apartado B del artículo 123 de la Constitución Federal.

Así, de la lectura de la jurisprudencia de referencia se desprende que para determinar el régimen laboral aplicable a los organismos descentralizados, la Suprema Corte ha realizado el análisis de disposiciones concernientes al Derecho Administrativo y Constitucional, lo que nos llevó a elegir el estudio de la interpretación judicial sobre dichas disposiciones.

Podría pensarse que con esta jurisprudencia la Corte ha terminado con el criterio que da origen a que existan organismos descentralizados que se rijan laboralmente por lo dispuesto en el apartado A y otros por el apartado B del artículo 123 de la Constitución Federal; pero la declaración está encaminada a excluirlos de la estructura del Poder Ejecutivo Federal, ubicándolos entonces como organismos públicos autónomos e independientes de los órganos del Estado.

Este problema procede, en principio, del análisis de la fracción XXXI, inciso b), subinciso 1, del artículo 123 apartado A de la Constitución Federal, donde se dispone que serán las autoridades federales del trabajo las competentes para conocer los asuntos concernientes a "Empresas administradas en forma directa o descentralizada por el Gobierno Federal". Tal disposición ha sido discutida, en virtud de que no hay una certeza que determine si se refiere o no a los organismos descentralizados; pero independientemente de su alcance jurídico netamente laboral, desde el punto de vista administrativo no es un elemento que determine la exclusión de dichos organismos del Poder Ejecutivo de la Unión.

Este modesto estudio pretende sugerir, respetuosamente, un análisis del marco jurídico aplicable a la Administración Pública Federal, toda vez que consideramos que "las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal centralizada y paraestatal, forman, en conjunto, la estructura orgánica necesaria a efecto de que el Presidente de la República lleve a cabo la función administrativa del Estado mexicano y que si bien existen características que las diferencian, esto no significa la ruptura de la unidad del Poder Ejecutivo Federal."

Aunque las consideraciones jurídicas que constituyen el criterio de la mayoría de los Ministros que integran el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, no sean del todo afines con el criterio expresado en el párrafo anterior, nuestro objetivo es aportar, con el debido respeto, mayores elementos que contribuyan a la revisión y en su caso modificación de la jurisprudencia de referencia, precisamente por tratarse de un asunto de alto interés jurídico para la organización administrativa federal.

Para lograr nuestro objetivo, analizaremos el régimen jurídico de las entidades paraestatales con relación a la estructura, funciones, organización y régimen jurídicos de los órganos del Estado mexicano.

En este contexto, en el Capítulo I, elaboramos el estudio correspondiente de los antecedentes de formación y regulación de las entidades paraestatales en nuestro país desde la época Colonial, donde consideramos surgen las primeras formas de organización paraestatal, debido a las actividades que desempeñaban grupos de particulares para el beneficio económico y social para la Corona Española.

Observamos que a partir de que México se constituyó en una nación independiente, la preocupación constante del inestable Gobierno fue procurar una economía basada en la industrialización del país, permitiendo entonces la explotación de recursos naturales y vías de comunicación por parte de capitales extranjeros.

Con las nuevas tendencias en las políticas económicas y sociales generadas por el movimiento revolucionario de 1910, el Estado mexicano consideró absorber la obligación de diversas actividades catalogadas de interés nacional. Así el desarrollo de dichas actividades comenzó a materializarse por conducto de estructuras administrativas transformadas o creadas a cargo del Gobierno Federal. En un principio esta estructura, fue colocada bajo el control vigilancia y responsabilidad del Poder Ejecutivo de la Unión aunque de manera difusa, dispersa y desproporcionada, pero en el año de 1981 se elevó a nivel constitucional como parte constitutiva del Poder Ejecutivo de la Unión.

Dedicamos el Capítulo II al estudio de la función pública administrativa a cargo del Poder Ejecutivo de la Unión, la cual lleva a cabo, en una parte, por conducto de las entidades de la Administración Pública Federal paraestatal, y en específico de sus organismos descentralizados.

Partimos entonces del estudio de la conformación del Estado mexicano para poder determinar cuál es su función, es decir su objeto, y en este sentido también determinar los órganos por los cuales materializa dicho objeto.

Uno de nuestros objetivos fue el análisis, con base en el Derecho Positivo, de la estructura del Poder Ejecutivo Federal, la organización y división de competencias centralizada y paraestatal de dicha estructura, y en específico las características de los organismos descentralizados y sus relación con el titular del Ejecutivo de la Unión así como con sus dependencias centralizadas. Lo anterior con la pretensión de demostrar que los organismos públicos descentralizados forman parte de la estructura del Poder Ejecutivo Federal, independientemente de que sus características no sean semejantes a las de las dependencias de la Administración Pública Federal centralizada.

En el Capítulo III abordamos los antecedentes, integración y contenido de la interpretación judicial que dio origen a la jurisprudencia de referencia, con la finalidad de establecer puntualmente el criterio de la Corte respecto de las disposiciones constitucionales y legales de la materia y los afectos de su aplicación.

En el Capítulo IV, realizamos brevemente un análisis de las opiniones que algunos juristas han emitido respecto de este asunto, destacando el voto particular disidente del Ministro Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Lo que pretendemos con este análisis, es allegarnos de diversas opiniones que traten en particular este tema, cabe señalar que las obras consultadas en este trabajo en sus últimas ediciones no lo han abordado.

Finalmente resultó conveniente emitir una opinión de carácter personal del autor de este trabajo, con lo cual se enfatiza y justifica el criterio por él sustentado y que sirvió de base para la realización de este trabajo.

" El pueblo que ha defendido con su sangre nuestras libres instituciones, ha impuesto a los poderes públicos el constante y sagrado deber de observar fielmente la Constitución y las leyes, que afianzas los derecho y las garantías de los ciudadanos, siendo una prenda segura de la paz y el progreso de la sociedad"

Bonito Juárez

CAPÍTULO I

ANTECEDENTES DE LAS ENTIDADES PARAESTATALES EN MÉXICO

ANTECEDENTES DE LAS ENTIDADES PARAESTATALES EN MÉXICO.

CAPITULO PRIMERO

1. ÉPOCA COLONIAL.

Concretándonos al estudio de la etapa colonial de México, encontramos que dentro de la organización del Virreinato se crean figuras precedentes a las entidades paraestatales que hoy conocemos.

Lo anterior deriva de los principios generales de la organización política, económico y social que se ensayaron en las colonias españolas y principalmente en la Nueva España por ser el primer virreinato formado en América.

En principio, esta organización comprendía dos faces administrativas.

1.- Peninsular.

El ejercicio del Poder se ejerció jerárquicamente desde España, la autoridad suprema era el Rey junto con el Consejo de Indias que como cuerpo colegiado actuaba como legislador, administrador y juzgador a última instancia;¹ aunque en realidad solo era en teoría, pues el monarca se reservaba la aprobación a sus decisiones y la designación de sus miembros.

2.- Virreinal.

En la Nueva España, el poder se ejerció mediante un dispositivo central jerárquico; constituido en primer lugar por el Virrey, y por la Real Audiencia, cuerpo colegiado presidido por el Virrey encargado de funciones judiciales. Estas dos instituciones compartían su autoridad y de hecho la Audiencia resultaba un cuerpo más permanente y continuo en razón de la designación y destitución de diversos virreyes, además de que en asuntos de gran importancia era necesario consultarla, lo que la ponía en una posición superior.

Por debajo de los cuerpos ya descritas, se encontraban los alcaldes mayores y corregidores que se encontraban en distritos o jurisdicciones de

¹ El Colegio de México "Historia General de México" 3ª. Edición, México 1981, pág. 454.

justicia,² jueces y autoridades de Distrito y en Villas, ciudades españolas y pueblos de indias se encontraban los cabildos.³

Estos dos sistemas de organización administrativa permitieron que en la Nueva España existiera una notable descentralización funcional de la administración.

En la especie, la lejanía existente entre la autoridad central y las de poblaciones de la Nueva España propiciaron que grupos de familias o gremios se colocaran en distintas zonas como funcionarios del gobierno de la Nueva España. Eran verdaderos grupos de Poder que actuaban con el consentimiento de la autoridad local, debido a dos causas:

- a) Se trataba de familias, grupos o gremios con poderío económico y social y,
- b) Las actividades que se realizaban eran de vital importancia para que el desarrollo de la colonia mantuviera el patrimonio del gobierno peninsular.

Esta forma dispersa de organización del poder se arraigo con gran fuerza en la Nueva España debido a una extensa tendencia por pagar mediante privilegios y jurisdicciones especiales los servicios hechos a la corona.

La corporación más poderosa era la Iglesia, debido lógicamente a su poderío social y económico. La Iglesia, a través de su organización y con apoyo del rey, proporcionaba educación, asistencia pública, realizaba funciones políticas, en caso de conflicto bélico asumía una postura pacificadora o de arbitro; así mismo tenía facultades de vigilancia de los principios tradicionales y doctrinales que influían en la moral de la población y en consecuencia facultad para sancionar las conductas contrarias a éstas mediante el Tribunal del santo oficio de la Inquisición.⁴

Cabe aclarar, que el efecto de permitir corporaciones y grupos privilegiados no debilitó la estructura centralista del poder novohispano pues en el ámbito económico (de vital importancia para la corona), el Estado creó

² idem.

³ Antecedente directo del Municipio.

⁴ Toribio Medina, José "Historia del Tribunal del Santo Oficio de la Inquisición". Cit por Wendell Karl Gordon "Aportaciones al conocimiento de la Administración Federal" Presidencia de la República, México 1977 pág. 209.

monopolios en la extracción, producción y venta de algunos productos, y de esa manera podría regular y controlar la actividad económica. A estos monopolios se les denominó Estancos y se esblecieron en razón de la agricultura y minería entre los que destacan el tabaco, la vainilla, la sal, cobre, plomo, azogue y pólvora entre otros. Creándose las industrias respectivas bajo el semicontrol del Estado.

La minería representó el mejor punto en la economía colonial debido a que se alcanzaran grandes avances técnicos y el establecimiento de centros mineros con prospera riqueza. Fue un impulso para el ámbito mercantil que a su vez estimuló la capacidad política y económica del gremio de los comerciantes que constituyeron El Consulado. Este organismo concebido como un ente casi gubernamental controlaba la vida mercantil de la Nueva España, actuaba como órgano jurisdiccional a través del Real Tribunal del Consulado en los negocios mercantiles privados; debido a que la actividad mercantil generaba el pago de impuestos el consulado tenía facultades de recaudación de las contribuciones.

El historiador mexicano Lucas Alamán nos señala: "El Consulado en una larga serie de años, administro los fondos de su dotación y otros que le fueran encargados con economía; constituyó grandes y útiles obras."⁵

Obras que se realizaban mediante convenios con la autoridad centralista. Crea los edificios de la Aduana, el hospital de Belemitas, caminos y el Canal del desahue de huehuetea. La actividad mercantil creció profundamente y para llevar a cabo las transacciones comerciales en un principio se utilizó moneda de cobre, la cual resulto ser poco estimada por el valor que dicho metal significaba; por tal razón, se creó una Casa de Moneda, donde se acuñaron monedas de giro corriente. Las causas de su creación principalmente debieron ser tres:

- a) El sector minero creció notablemente, lo que produjo una basta extracción de metales preciosos en la Nueva España.
- b) El Crecimiento poblacional, lo que generó la necesidad de producir más bienes y servicios.
- c) Como consecuencia de lo anterior, un mayor tráfico y actividad mercantil.

⁵ Alamán Lucas, "Historia de México" Tomo I, Editorial, IUS, S.A de C.V. México 1942 pág. 49.

La creación de dicho organismo se realizó por medio de la *“Cédula y ordenanzas para la Nueva España, que mandan la orden que se ha de tener en la Casa de Moneda de ella en la labor de la dicha moneda”*, en la que se dispuso: *“Para la labor de la dicha moneda de plata y vellón es necesario que haya casa conveniente, os encargo y mando que veáis si en las nuestras casas de la Audiencia de la Ciudad de México hay disposición y aparejo para labrar la dicha moneda con el buen recado y seguridad que conviene, y si en las dichas casas hubiere tal disposición señalareis en ellas la parte de aposentos y suelos y corrales que fueren necesarios, y no habiendo buena disposición en las dichas nuestras casas de la Audiencia para ello ni en la nuestra casa de fundición, tomaréis otro sitio cual os pareciere más conveniente, y en él haréis a nuestra costa una casa cual convenga, y proveeréis que los indios que os pareciere ayuden a ello, dándoles congrua sustentación”*⁶.

Llegados los Borbones al poder la política que consentía y privilegiaba a los grupos o corporaciones cambió de manera radical, en cambio se orientó al ataque de su poder, comenzando por la Iglesia y posteriormente abatió al Consulado de comerciantes al realizar la liberación del comercio de tal manera perdió su poder monopólico debido a la creación de los consulados de Guadalajara, Veracruz y Puebla y asimismo se suprimió el apoyo político del que gozaban.

Muchas de las reformas de los borbones golpearon las corporaciones poderosas, pero también permitieron que se crearan y se estructuraran otras, tal es el caso de los mineros. La minería (como ya señalamos) fue la principal base económica de la colonia pero no estaba constituida como un grupo de poder, lo que sucedió durante las reformas borbónicas. Se fortaleció el sector minero, integrado por familias criollas, creando un Cuerpo de Minería que se desarrolla como un organismo semiautónomo con facultades legislativas, administrativas y jurisdiccionales en su ramo. Lo más relevante de este organismo fue la creación de un tribunal especial con jueces mineros y la característica de impartir justicia rápida y sin costas; un Colegio de Minería donde se realizaron análisis y estudios de ramo minero, adelantos tecnológicos y científicos, artes mecánicas e ingeniería⁷, además de construir un edificio con matices de palacio y la fundación de un banco.

Así tenemos, que debido a la falta de un verdadero cuadro

⁶ León Portilla, Miguel *“Historia Documental de México”* Tomo I, 3ª. Edición, UNAM, México 1984 pág. 234.

⁷ Flores Caballero Romeo *“Administración y Política en la Historia de México”* INAP, la Edición, Fondo de Cultura Económica, México 1988 págs. 40 y 41.

administrativo en la estructura orgánica, no se permitió diferenciar entre las líneas políticas, directivas y funcionales del poder soberano, lo que generó la creación de corporaciones que cumplen funciones de gobierno con todo y derechos patrimoniales.

2. ÉPOCA DEL MÉXICO INDEPENDIENTE.

Después de trescientos años (aproximadamente) de dominación española sobre la colonia de la Nueva España, surgió en el ánimo de la población criolla el deseo por separarse del esquema tradicional de dominio impuesto por el gobierno peninsular. Esta tendencia se originó en lo que la historia nacional se denominan *causas internas y externas de independencia*. En el año 1810 se suscito una guerra que duró once años y de la cual al concluir, arrojó como primer afecto una clara desorganización en todos los aspectos de la estructura del país.

La monarquía era la forma de gobierno con mayor tradición en América y la que se conocía mejor; pero fueron los antecedentes señalados en el párrafo anterior los que generaron repugnancia por este sistema de gobierno y aunado a lo anterior, los líderes políticos del país no contaban con ninguna experiencia del ejercicio del poder, lo que llevo a adoptar las instituciones del sistema republicano establecidos en Estados Unidos de América; principalmente la división de Poderes y la creación de ministerios administrativos.

Lo anterior trajo como consecuencia que se adoptaran medidas para romper los esquemas de la descentralización colonial, eliminando los monopolios mediante la doctrina liberalista.⁸

El interés de utilizar ésta tendencia económica y política se centro principalmente en la minería y en el proceso de industrialización.

La minería en la vida republicana fue la esperanza de volver a la opulencia del siglo XVIII⁹, por tal razón se realizaron diversos actos encaminados a sustituir las cargas fiscales sobre el sector minero y se otorgaron incentivos fiscales con el fin de animar el interés económico europeo (Inglaterra, Francia y Alemania) y norteamericano.

La Industrialización del país fue una actividad prioritaria en aquellos años. Habiendo observado los efectos de la industrialización en Estados

⁸ Mediante la formula *Lasser Faire*, el Estado no debe intervenir en las relaciones económicas que se ventilan entre particulares. Tendencia que fue necesaria adoptar en razón de que se necesitaba la inversión de capitales debido a la precaria situación de los sectores económicos del nuevo estado.

⁹ El Colegio de México op. cit, Tomo 2, p. 777.

Unidos y Europa, Lucas Alamán¹⁰ se dio a la tarea de modernizar este sector. En principio el sistema industrial mexicano se cimentaba en la industria textil que solo tenía injerencia en el mercado interior.

Un obstáculo que se suscitó para este proceso, fue la desconfianza de los inversionistas que tomaban como antecedente la guerra de independencia y la inestabilidad política generada por esta.

Alamán se dio cuenta de los problemas que generaba el desarrollo industrial; la importación de maquinaria, la exención de impuestos, decretar tarifas protectoras y principalmente sustituir el dinero de la Corona española para que los inversionistas confiaran en arriesgar sus capitales en negocios productivos.

Así se concibió la idea de estimularlos mediante la intervención del Estado y la participación de latifundistas y; con la inyección del veinte por ciento del pago de impuesto provenientes de la importación de artículos de algodón y lana se constituyó el Banco de Avío. Creado por decreto del Poder Ejecutivo de fecha 16 de octubre de 1830 y su reglamento y régimen de Gobierno expedido según decreto 1627 de 5 de octubre de 1835¹¹; primer antecedente de una sociedad mercantil del Estado en el México Independiente, además de que el control directo del banco lo tenía el ministro de Relaciones.

Años después, fue creado por Ley de 17 de enero de 1837 y su reglamento de enero del propio año¹² el Banco de Amortización de la moneda de Cobre, creado para solucionar los problemas económicos ocasionados por la falsificación de la moneda de cobre. Su organización y funcionamiento estaba sujeta al Congreso, quien designaba al presidente de la junta de administración; además intervenían un clérigo, un comerciante, un labrador y un minero designado por sus respectivas organizaciones.

Ambas instituciones tenían un doble propósito.

- a) Permitir la intervención del Estado en la economía¹³.
- b) Resolver el problema para la industrialización del país y estabilizar el

¹⁰ Ministro de Relaciones Interiores y Exteriores.

¹¹ Acosta Romero Miguel "Teoría General del Derecho Administrativo" 5ª. Edición, Editorial Porrúa, México 1983 p. 233.

¹² Idem.

¹³ Tendencia contraria al liberalismo adoptado, lo que muestra una clara estrategia del control económico; permitir el libre comercio y obtener recursos para el propio estado.

sistema monetario respectivamente.

El Estado mexicano tenía que definir su política y su administración a mediados del siglo XIX independientemente de todos los problemas que se suscitaron en el país. Así de nueva cuenta regresó el gobierno dictatorial con Antonio López de Santa Anna y una de las medidas para definir la injerencia gubernamental en la actividad económica fue la expedición de las Bases para la Administración de la República, por decreto de 22 de abril de 1853¹⁴. Dicho ordenamiento tiende a la organización administrativa del país bajo los principios centralistas pero considerando el interés por promover actividades industriales.

Se crea el Ministerio de Fomento, colonización, Industria y Comercio que tenía encargados el despacho de los negocios determinados en el artículo 3° del instrumento en comento:

Artículo 3°. Los asuntos de que debe ocuparse el nuevo ministerio de fomento, colonización, industria y comercio son los siguientes:

Formación de la estadística general de la industrial, agrícola, minera y mercantil, siguiendo en cada año el movimiento que estas ramas tengan.

La Colonización.

Las medidas conducentes al fomento de todos los ramos industriales y mercantiles en todas las líneas.

La expedición de las patentes y privilegios.

Las exposiciones públicas de productos de la industria agrícola, minera y fabril.

Los caminos, canales y todas las vías de comunicación de la República.

El desahue de México y todas las obras concernientes al mismo.

Todas las obras públicas de utilidad y ornato que hagan con fondos públicos.

El anterior instrumento constituye uno de los primeros ordenamientos que además de organizar la administración centralizada sirvió para regular la estructura sectorial de importancia nacional en el ámbito económico.

¹⁴ Iturriaga José E. "Aportaciones al Conocimiento de la Administración Federal" Op. cit. p. 71.

Posteriormente y derrotado el Partido conservador al decretarse la Constitución de 1857, los matices del liberalismo clásico fueron tomando arraigo en el pensamiento mexicano que limitó la intervención del Estado en la economía mediante la eliminación de los monopolios¹⁵.

Ahora bien, con independencia de la tendencia económica y política adoptada, el Estado mexicano estuvo participando en la operación y control de empresas creadas al amparo de la legislación mercantil.¹⁶

Después de intensos movimientos sociales que terminaron con agotar los recursos económicos del país, de la minería, de la industria y de la agricultura; la nación se encontraba sin energía, es decir sin productos energéticos que impulsaran el desarrollo de los sectores económicos. La base energética había sido el carbón, pero surgió un proceso circular en que se necesitaba carbón para obtener carbón, el cual era casi ausente en el medio mexicano. Por lo anterior surgió una modificación en el pensamiento institucional del Estado para la utilización de la energía eléctrica. De tal manera, el uso creciente de la electricidad en México impulsó los procesos tecnológicos capaces de crear recursos de vital importancia. Entre 1879 creció notablemente la instalación y uso de plantas eléctricas que principalmente dependían de la iniciativa privada extranjera dedicada a prestar el servicio eléctrico privado.

Así mismo se instalaron plantas para el servicio público, reducidas en un 20% en comparación con los de servicio privado. Es aquí donde la intervención del Estado insertaba capital obtenido de sus ingresos para pagar el servicio público de electricidad mediante contratos de índole mercantil.

En el mismo orden, el Estado participa en la ferrocarrilización del país. En un principio el gobierno conservador concibió el descenso económico provocado en parte por el limitado sistema de comunicaciones, así que se permitió la inversión extranjera debido a la falta de capital interno. Esta situación se prolongó hasta el período porfirista en donde se otorgaban subsidios para atraer la inversión extranjera. Ahora bien, en la última década del siglo XIX, todos los asuntos de comunicaciones se encontraban en manos

¹⁵ Artículo 28 de la Constitución Política de la República Mexicana de 5 de febrero de 1857 ... "No habrá monopolios, ni estancos de ninguna clase, ni prohibiciones a título de protección a la industria. Exceptuándose únicamente, los relativos a la acuñación de moneda, a los correos y a los privilegios que, por tiempo limitado, conceda la ley a los inventores o perfeccionadores de alguna mejora" Cámara de Diputados "México a través de sus Constituciones" Tomo V, talleres gráficos de la Nación, México 1967 p. 27.

¹⁶ Lombardo, Horacio y Orozco Jesús "Régimen jurídico de las Entidades Paraestatales" en "Crisis y Futuro de la Empresa Pública" México, UNAM-PEMEX 1994 p.255.

de la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas, en específico se decreto una Ley General de ferrocarriles y así el gobierno en forma gradual tuvo cierto control sobre este sector, pues podría aprobar tarifas, vigilar sus operaciones, nombrar representantes gubernamentales en los consejos de administración, requería informes anuales, transporte gratuito del correo y carga, precios reducidos a empleados públicos y el libre uso de telégrafos del sistema ferroviario.¹⁷

¹⁷ Patton Glade, William "Las Empresas Gubernamentales descentralizadas" en "Aportaciones al Conocimiento de la Administración Federal" op. cit p. 466.

3. ÉPOCA POSREVOLUCIONARIA

3.1 LAS ENTIDADES PARAESTATALES EN MÉXICO A PARTIR DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL DE 1917.

El régimen establecido en México a finales del siglo XIX y principios del XX, basado en una tendencia liberalista fue motivo generador del movimiento armado de 1910 y a mayor precisión, del cambio ideológico que produjo el marco de la vida del país que hoy conocemos.

Varias son las características del sistema de gobierno de Porfirio Díaz, autoritario, centralista, liberal, progresista, dependiente, extranjerizante, urbanista; además de que se le conoce como feudal, corrupto y conservador.

Dicho régimen benefició a las clases ricas del país y a los empresarios con verdadero poderío económico, incluyéndose los extranjeros; asimismo las clases media y baja no tenían vida activa en la política o la económica y sólo eran utilizados para los fines de las clases beneficiadas.

De 1906 a 1910 se revelaron las ideas que motivaron el movimiento de Revolución: mejoramiento y fomento de la instrucción, protección a los trabajadores, acciones en materia agraria y protección indígena.

Y una vez comenzado el proceso de la lucha armada se ponderó por el voto directo, la no reelección, la reorganización de la estructura del Estado, la restitución de tierras, la expropiación de latifundios y fomento rural.

Las demandas de la Revolución, a la vez que reafirmaban los principios políticos del liberalismo (Democracia, derechos del hombre, división de poderes, sistema representativo, régimen Federal y separación de estado e iglesia), subrayaron la necesidad de una acción política decisiva para transformar el orden social y económico con el fin de hacer viables aquellos¹⁸

A pesar de la desestabilidad existente en el país producida como efecto del movimiento armado, de la falta de dirección política, de la división de los caudillos que encabezaron el movimiento y de una irregular base económica se

¹⁸ Miguel de la Madrid, "El Congreso Constituyente de 1916-1917" en México a través de sus Constituciones, op. Cit. Tomo II pág. 596.

estableció un Congreso Constituyente en 1916, conformado en su mayoría por revolucionarios

Extensos, agotadores y agerridos fueron los debates que mediaron el proceso legislativo del Constituyente de Querétaro, donde se perfiló recoger los matices revolucionarios, que principalmente fueron:

- a) Los principios de democracia y política;
- b) El cambio en el sistema económico y social nacionales.

Así, en 1917 se promulgó una nueva constitución¹⁹ que establecía las bases de un Estado fuente y con amplias facultades para intervenir en las cuestiones económicas, de propiedad, de trabajo, de educación, con objeto de realizar el bienestar y la justicia social.²⁰

Ahora bien, con independencia de la promulgación del instrumento jurídico en mención, la realidad nacional se encontraba en crisis y desorganización lo que generó un Estado débil para hacer frente a las necesidades del país. Las comunicaciones eran pocas y además deterioradas, se utilizaban técnicas rudimentarias para la actividad agropecuaria, la industria se encontraba paralizada, insuficiencia de energéticas y de servicios urbanos; analfabetismo, desnutrición e insalubridad. Por tales motivos era necesario aplicar debidamente la nueva política reorganizando el aparato administrativo.

En primer término se organizó la administración central con nuevas disposiciones jurídicas que modificaron la estructura del gobierno.

En segundo término, el Estado mexicano tomó conciencia de las nuevas demandas sociales que aún con la nueva organización central no se lograron satisfacer, por tal razón se vio obligado a intervenir cada vez más como rector e interventor de la economía nacional. Bajo este principio, el Estado resolvió tomar las siguientes medidas:

- 1.- Crear órganos para ejercer funciones necesarias que propiciaran estabilidad y desarrollo al sistema económico así como consolidar los programas de la Revolución.

¹⁹ Las trascendentales novedades que se introdujeron a la carta de Querétaro fueron suficientes para considerarla como una nueva Constitución y no como la reformadora de la Constitución de 1857 que fue la finalidad inicial del movimiento constitucionalista.

²⁰ Flores Caballero, Romeo, op. cit, pág. 169.

- 2.- La prestación de algunos servicios públicos y productor de bienes de interés nacional por parte del Estado a través de los organismos que estableciera para tal efecto.
- 3.- Crea organismos que atendieran sectores que el sector privado no pudiese atender adecuadamente.
- 4.- Absorber empresas privadas a punto de desaparecer por quiebra y así evitar síntomas de crisis como el desempleo y el desequilibrio financiero.²¹

De tal manera se creó una administración pública distinta de la central, que fuera un instrumento útil para cumplir con los cometidos del Estado, resolviendo con agilidad y eficacia objetivas del desarrollo económico y social.

Cabe mencionar que en el texto original de la Constitución de 1917 no se atribuye competencia expresa a los poderes constituidos para la creación de estos organismos; y solo se dispone en los artículos 28 y 73 fracción X y XXV la facultad del Congreso para establecer el Banco Único de emisión, instituciones educativas y culturales. Y, tratándose este esquema de un estudio preciso que desarrollaremos posteriormente, desde este momento señalaremos la causa posible de su creación sin el apoyo constitucional, que fue la consideración de que en el mismo texto no existía impedimento jurídico alguno y que el espíritu constitucional proporcionaba el criterio al Estado para tal fin.

Lo anterior, fue posible debido a que la Constitución de 1917 estableció las bases de la rectoría del Estado en el desarrollo nacional; lo que se expresó y desarrollo explícita o implícitamente durante el régimen posrevolucionario a través de diversas leyes, reglamentos, planes y programas, así como en el discurso político.²²

²¹ Salvador Garcilita C. "Intervención del Estado en la economía mexicana y las repercusiones políticas y económicas del sector paraestatal" en Control de empresas Públicas en México. Instituto Nacional de Administración Pública, vol I, México 1980, pág. 44 a 46.

²² Horacio Lombardo y Jesús Orosco. op cit pág. 276.

4. ETAPAS DE FORMACIÓN Y REGULACIÓN JURÍDICA DE LAS ENTIDADES PARAESTATALES.

Hemos visto que existen antecedentes en nuestro país de organismos que semejan a las entidades paraestatales en la organización administrativa colonial y del conflictivo siglo XIX. Así mismo hemos llegado a precisar que es a partir del movimiento revolucionario que originó la promulgación de la Constitución de 1917, donde el Estado funda tener la real injerencia en las áreas estratégicas y económicas que excluyen la participación particular.

En este sentido, vemos como a partir de la Carte de Querétaro, el sector paraestatal se crea certeramente y comienza a desarrollarse en la vida nacional; lo que generó el proceso de su regulación jurídica a lo largo de siete décadas aproximadamente.

Nuestra intención es establecer la relación entre los fenómenos que dieron origen a la creación y desarrollo del sector paraestatal con el sistema jurídico mexicano. Así hemos dividido este proceso en tres etapas.

- a) De 1917 a 1947, que responde a la creación y desarrollo de éste sector únicamente bajo el marco constitucional.
- b) De 1948 a 1976, en razón a los primeros instrumentos jurídicos, en específico dirigidas a este sector.
- c) De 1977 a 1982, en función de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y la reforma al artículo 90 de la Carta Magna.

4.1 PRIMERA ETAPA 1917-1947.

Esta primera etapa se caracteriza por la creación de la estructura institucional que sirviera como desarrollo para el futuro de la entidad paraestatal, el cual, se abocó principalmente en el sector económico-social de gran interés nacional.

Nos es de suma importancia resaltar que el proceso señalado, se realizó sin que existiera un marco jurídico específico destinado al sector paraestatal. Por tal motivo la base jurídica que le dio fundamento fueron las propias disposiciones de la Constitución Federal ; principalmente los artículos 73 y 89 en relación con otras disposiciones de la misma carta magna.

Dichas disposiciones constitucionales, no hacían referencia concreta a los organismos que constituyen al sector paraestatal, pero de su redacción se deduce la facultad para su creación y establecer su funcionamiento.

El texto original de artículo 73 de la Constitución Federal de 1917 disponía:

ARTICULO 73.- El Congreso tiene facultad:

I a IX ...

X.- Para legislar en toda la República sobre Minería, Comercio, Instituciones de Crédito, y para establecer el Banco de Emisión Único, en los términos del artículo veintiocho de esta constitución.

XI a XVI ...

XVII.- Para dictar leyes sobre vías generales de comunicación, y sobre postas y correos, para expedir leyes sobre el uso y aprovechamiento de las aguas de Jurisdicción Federal.

XVIII a XXVI ...

XXVII.- Para establecer escuelas profesionales de investigación científica, de bellas artes, de enseñanza técnica, escuelas prácticas de agricultura, de artes y oficios, museos, bibliotecas, observatorios y demás institutos concernientes a la cultura superior general de los habitantes de la República, entre tanto dichos establecimientos puedan sostenerse por la iniciativa de los particulares, sin que esas facultades sean exclusivas de la federación. Los títulos que se expiden por los establecimientos de que se trata surtirán sus efectos en toda la República.

XXVIII a XXXI ...²³

Así mismo, el titular del Ejecutivo Federal, tenía facultad para expedir decretos y acuerdos para crear y desarrollar los tópicos de funcionamiento del sector en estudio con fundamento en lo dispuesto por la Fracción I del Artículo 89 Constitucional en su texto original (vigente):

ARTÍCULO 89.- Las facultades del Presidente son las siguientes

I.- Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia.²⁴

²³ Partido Revolucionario Institucional "Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Reformas y Adiciones 1917-1994", Editorial Siquisiri, S.A. de C.V., México 1994 pág. 178 y 179.

²⁴ Idem.

Y respecto a esta última disposición es necesario precisar, que la facultad reglamentaria del Presidente de la República para crear entidades paraestatales, se concebía en esta etapa, como un mecanismo necesario para el funcionamiento y logro de los objetivos de la administración pública²⁵

Como se ha venido mencionando, el Estado Mexicano se vio forzado a recurrir de manera importante a la forma de administración descentralizada por considerarla eficiente en algunas actividades; actividad que realizó principalmente a partir de 1925, con la creación del Banco de México: *Diario Oficial de la Federación*, 31 de agosto de 1925.

"PLUTARCO ELIAS CALLES, Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos a sus habitantes sabed:

Que en uso de las facultades extraordinarias de que me hallo investido en el ramo de Hacienda por el H. Congreso de la Unión, he tenido a bien expedir la siguiente:

²⁵ Salvador Gracilata C. op. Cit. Pág. 22.

LEY QUE CREA EL "BANCO DE MÉXICO".

CAPÍTULO I

De la Constitución del "Banco de México" como Sociedad Anónima.

Artículo 1o.- En cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 28 Constitucional, se constituirá una Sociedad Anónima cuya organización y funcionamiento quedarán sujetos a las siguientes bases:

- I. La denominación será: "Banco de México".
 - II. El domicilio de la Sociedad será la ciudad de México. El Consejo podrá establecer sucursales y agencias en la República y en el extranjero.
 - III. La duración de la Sociedad será de treinta años ...
 - V.- ...
 - VI.- El Objeto de la Sociedad será:
 - A. Emitir billetes
 - B. Regular la circulación monetaria ...
 - C. Redescantar documentación de carácter genuinamente mercantil.
 - D. Encargarse del Servicio de la Tesorería del Gobierno Federal.
- III a XIII.- ..."

De este instrumento jurídico, se desprende que el Estado en términos del artículo 28 Constitucional, establece la emisión de billetes por un sólo banco, que será controlado por el Gobierno Federal, aprovechando un procedimiento legislativo por el que se concedía facultades extraordinarias al Ejecutivo para legislar fuera de los casos del artículo 29 de la carta magna. Constituyendo un importante antecedente de una entidad paraestatal con forma de Sociedad Anónima de Estado del México posrevolucionario.

Asimismo en la década de los años veinte se constituyó el Banco de Crédito Agrícola en 1926, que sirvió como un instrumento financiero para hacer frente a las demandas agrarias de la Revolución.

Se estableció igualmente la Comisión Nacional de Caminos, con la idea

de lograr en definitiva la integración física del territorio nacional²⁶

Concretamente en esta década la entidad paraestatal sirvió como impulsora de la inversión privada con fines industrializadores y de igual manera respondían al interés social obrero como protectoras de fuentes de Trabajo.

En la década de los años treinta, el Estado mexicano fortaleció los sectores económicos dañados por la depresión de 1929 mediante la figura de la entidad paraestatal.

En 1933 se expidió la Ley que autoriza a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para la fundación de una Sociedad financiera con el carácter de Institución Nacional²⁷. Para la creación de dicho organismo, el titular del Ejecutivo expide la ley en comento, con fundamento en las facultades extraordinarias concedidas en materia de instituciones de crédito por ley de 30 de diciembre de 1932²⁸, autorizando al Secretario de Hacienda y Crédito Público para suscribir acciones en dicha institución, otorgar las escrituras respectivas y dictando las cláusulas para dar a esta un carácter nacional. Como se observa la constitución de la Nacional Financiera como organismo paraestatal se crea sólo con las facultades contenidas en la Constitución Política y diversas leyes.

Otra entidad creada en esta década con un carácter de vital importancia social y económica fue la Comisión Federal de Electricidad, la cual consta de dos momentos. Primero en 1934 el Congreso de la Unión autoriza al Ejecutivo Federal para la Constitución de dicha entidad, la cual sería integrada por el Secretario de Economía Nacional, designados del Ejecutivo Federal, consumidores de energía eléctrica (agricultores, industriales, consumidores y los gobiernos de los Estados) gozando de preferencia sobre particulares para el uso y preferencia de sus bienes, los que por causa de utilidad pública fuesen expropiadas²⁹; Segundo, en 1937 el Ejecutivo de la Unión en ejercicio de facultades extraordinarias para legislar en materia de industria eléctrica expide la Ley que crea la Comisión Federal de Electricidad con el carácter de dependencia oficial para intervenir y resolver en lo procedente a actividades

²⁶ Instituto Nacional de Administración Pública, "Las empresas Públicas en México", INAP, 1a. Edición. México 1976, pág 17

²⁷ Diario Oficial de la Federación. 31 de Agosto de 1933,

²⁸ Idem.

²⁹ Diario Oficial de la Federación. 20 de Enero de 1934.

de electrificación³⁰.

De una gran importancia fue la creación de las entidades denominadas Ferrocarriles Nacionales de México y Petróleos Mexicanos. La primera de ellas que como una Sociedad Anónima se expropiaron sus bienes para el mejoramiento de las líneas ferroviarias y su impacto económico nacional. Así mismo se expropiaron 17 empresas de la industria petrolera con la finalidad de obtener los recursos materiales energéticos para el progreso nacional.

Lo anterior fue posible debido a la reforma constitucional al artículo 27;

ARTÍCULO 27.- Párrafo Sexto

“Tratándose del Petróleo y de los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos, no se expedirán concesiones y la Ley Reglamentaria respectiva determinará la forma en que la Nación llevará a cabo las explotaciones de esos productos”³¹

En la década de los años cuarenta, la actividad del Estado se encaminó al sector privado buscando un efecto industrializador, de protección al productor agrícola, al consumidor, y la del primer organismo de seguridad Social.

En este sentido destacan Altos Hornos de México, Caminos y Puentes Federales de Ingresos y Servicios, Comisión Nacional de Subsistencias Populares, Fondo de Fomento y Garantía para el Consumo de los Trabajadores, el Instituto Nacional del Consumidor; asimismo se crea el Instituto Mexicano del Seguro Social, para responder a las exigencias obreras en el cumplimiento de la Constitución de 1917. Tal organismo encontró su origen en la propia constitución (Artículo 123), con la característica de ser un organismo con facultades fiscalizadoras de impacto social en el año de 1943, reiterando su creación directamente de un artículo constitucional.

Fue 1942, cuando se adiciona la fracción XXXI al artículo 123 Constitucional y en la cual se distinguen la figura de las Empresas administradas descentralizadamente por el Gobierno Federal.

ARTÍCULO 123.- ...

XXXI.- La aplicación de las leyes del Trabajo corresponde a las autoridades de los Estados, en sus respectivas jurisdicciones, pero es de

³⁰ Diario Oficial de la Federación. 24 de Agosto de 1937.

³¹ Partido Revolucionario Institucional, op. cit. Pág. 65

la competencia exclusiva de las autoridades Federales, en asuntos relativos a la industria textil, eléctrica, cinematográfica, hulera, y azucarera, minera, hidrocarburos, ferrocarriles y empresas que sean administradas en forma directa o descentralizada por el Gobierno Federal ...³²

Es como en dichos textos constitucionales que puede hablarse de una primera etapa, durante la cual es posible inferir el mandato para la creación u operación de empresas o instituciones públicas cuyas actividades hubiesen quedado reservadas en exclusiva al Estado, o bien se reconoce que podía "Administrarlas directa o descentralizadamente."³³

4.2 SEGUNDA ETAPA 1947-1976.

El crecimiento del sector paraestatal se desarrollo de manera rápida con efectos de trascendencia, sociales y económicos para el país; por tal motivo el Gobierno Federal tomo conciencia de la necesidad de controlarlas para evitar que su actividad fuese contraproducente.

Así el 31 de diciembre de 1947 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* la Ley para el Control por parte del Gobierno Federal de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal.

De este primer instrumento jurídico, creemos necesario señalar los siguientes aspectos.

1. Se faculta al Ejecutivo Federal por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Publico para supervisar financieramente y controlar administrativamente dichas entidades.
2. Se define por primera ocasión tales entidades:
 - a) Organismo descentralizado.- Personas morales creadas por el Estado, mediante leyes expedidas por el Congreso de la Unión o por el Ejecutivo Federal en ejercicio de sus facultades administrativas, cualquiera que sea la forma jurídica que adopten, que cuenten con recursos administrados por el Gobierno Federal y que su objeto sea la prestación con servicio público o

³² Idem

³³ Carrillo Castro, Alejandro y García Ramírez, Sergio. "Las Empresas Públicas en México", Editorial Miguel Angel Porrúa, México 1983, pág. 182. 1ª. Edición.

- social, explotación de recursos naturales o la obtención de recursos con fines de asistencia social (Art. 1o.).
- b) Empresas de participación estatal.- Aquellas en que el Gobierno Federal haya designado a la mayoría del Consejo de Administración, sea propietario del 51% del capital, se emitan acciones sólo por el y que su actividad este subordinada por una disposición general.
3. Los funcionarios designados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para controlar las figuras objeto de la ley, se consideraban empleados de confianza con obligaciones y responsabilidades de servidores públicos
4. También la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa podía ser un órgano de control y vigilancia, ya que se le facultó para intervenir en la celebración de contratos y obras realizar investigaciones a solicitud de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, realizar los inventarios respecto de sus bienes muebles e inmuebles.
5. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público estaba facultada para crear el organismo administrativo encargado de aplicar la ley en comento, la cual serviría como contacto entre organismos, empresas y fideicomisos y la Secretaría de Hacienda.
6. Quedaba prohibido a los entes bajo control realizar trabajos o actividades distintas a su objeto y realizar, sin autorización de la Secretaría de Hacienda, gratificaciones, obsequios o donaciones.

Este instrumento jurídico asigno al sector paraestatal un carácter primordial dentro de la economía nacional, pues la inversión pública en la industria fue de gran provecho nacional.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público en ejercicio de la facultad conferida por el artículo 15 de la Ley mencionada, creó por decreto de 27 de enero de 1948, la Comisión Nacional de Inversiones que en la práctica rebasaba en facultades a la propia Secretaría, lo que produjo una duplicidad en el control.

Estaba integrada por funcionarios públicos de rango superior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, del Banco de México, Nacional Financiera y de las Secretarías de Marina, Defensa Nacional, Agricultura y

Ganadería, Comunicaciones, Obras Públicas y Economía Nacional, quienes designaban un vocal sólo en asuntos de su competencia.

Este organismo administrativo, podía fomentar su propio presupuesto de egresos con aprobación de la Secretaría de Hacienda. Asimismo podrá proponer a la misma secretaría, las cantidades que como cuota anual tenían que cubrir los organismos descentralizados y empresas de participación estatal por concepto de gastos de inspección y vigilancia.

Con fecha 6 de diciembre de 1949, se expidió un decreto en el cual se reconoció la inoperancia del presente organismo, encomendándose ahora su control y vigilancia a la Comisión Nacional Bancaria y a la Comisión Nacional y de Seguros, de los organismos y empresas que de acuerdo a su objeto se relacionaran con la competencia de dichas comisiones. Por lo que toca a las organismos y empresas que no competían a las anteriores comisiones fueron encargadas a la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa; tal es el caso de la Comisión Federal de Electricidad que por Decreto de 29 de junio de 1951 publicado en el *Diario Oficial de la federación* el viernes 7 de septiembre del mismo año se dispuso como nuevo organismo encargado de su control administrativo a dicha Secretaría:

“CONSIDERÁNDO que el artículo 8o. del Decreto que establece bases para el funcionamiento de la Comisión Federal de Electricidad, otorga al Ejecutivo de mi cargo, la facultad de ejercer el control sobre la administración del patrimonio de dicho organismo”.

“CONSIDERÁNDO que el propio decreto por el que se creó la Comisión Nacional de Inversiones, mismo al que se remite el artículo 8o. Del Estatuto que regula el funcionamiento de la Comisión Federal de Electricidad, prevé la intervención de la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa en el control de la Comisión Federal de Electricidad, al otorgar a dicha dependencia del Ejecutivo, una representación permanente en la Comisión Nacional de Inversiones, según lo previsto por el artículo 20, su intervención en materia de inspección de obras, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 12 y la facultad de proporcionar a la Comisión Nacional de Inversiones informes sobre precios máximos, a fin de vigilar las adquisiciones en los términos del artículo 11 de la ley del Control de Organismos descentralizadas y Empresas de Participación Estatal, según lo previsto por el artículo 13, he tenido a bien dictar el siguiente.

DECRETO

Artículo 1o.- La Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa substituirá a la Comisión Nacional de Inversiones, como organismos encargado del Control Administrativo de la Comisión Federal de Electricidad.³⁴

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público integró en 1953 el Comité de Inversiones, dependiente de la Dirección General de Crédito³⁵. Este organismo realizó primordialmente actividades de recopilación informativa y estadística de los entes bajo su control. Asimismo para instrumentar el control, coordinación y supervisión se expidió el acuerdo que dispone que las Secretarías de Estado, el Departamento del Distrito Federal, los organismos descentralizados y empresas de Participación estatal, deberán proporcionar a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público el programa de Inversiones relativo al sexenio 1953-1958:

“QUINTO.- Los organismos descentralizados y empresas de participación estatal deberán de proporcionar iguales informaciones y prestar las mismas facilidades a la Secretaria de Hacienda, a cuyo efecto ésta ejercitara las facultades que la ley para el Control de Organismos descentralizados y empresas de participación Estatal le otorga, conforme lo dispone el decreto de fecha 6 de diciembre de 1949, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el día 19 del mismo mes y año.

Es necesario mencionar que a pesar de que este organismo fue un modelo importante de control, realmente no se convirtió en un instrumento útil, debido al poderío económico y social de los sujetos de control, ya que rebasaron el campo de acción de la propia secretaria y por tal motivo su desaparición era inminente.

Con el esquema planteado, el Gobierno Federal se vió en la necesidad de jerarquizar la actividad de estos entes, así se modificó la estructura del anterior comité creándose la Comisión de Inversiones, mediante acuerdo de fecha 7 de septiembre de 1954 publicado en el *Diario Oficial* con fecha 29 de octubre del mismo año. El objeto principal de este organismo fue “Controlar

³⁴ *Diario Oficial de la Federación*, 7 de Septiembre de 1951.

³⁵ *La Planeación en México*, Secretaría de la Presidencia, México, 1968, p. 5, Cit. Por Carrillo Castro y García Ramírez, op.Cit. p. 46.

y Coordinar las inversiones publicadas en cada obra realizada por conducto de las Secretarías y Departamentos de Estado, organismos descentralizados y empresas de participación estatal"; dejando el mando jerárquico directamente al Presidente de la República como principal administrador". Lo anterior garantizó la racionalización económica en el sector público Federal, el cumplimiento efectivo de su objeto y su transformación en Secretaría de Estado: La Secretaría de la Presidencia³⁶

Transformada la Comisión de Inversiones en la Secretaría de la Presidencia, ésta tendría a su cargo.

Coordinar los programas de inversión de los diversos órganos de la administración pública así como planear y vigilar la inversión pública y la de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal. (artículo 16 fracciones IV y V).³⁷

Igualmente se transformó la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa en la Secretaría del Patrimonio Nacional que a su vez podía Controlar y Vigilar financiera y administrativamente la operación de los organismos descentralizados, Instituciones, corporaciones y empresas que manejan, posean o explotaran bienes o las sociedades e instituciones en que el Gobierno Federal posea acciones o intereses patrimoniales encomendados a otra secretaría, (Artículo 7º. Fracción XII).³⁸

Este esquema jurídico de control en su época, fue estratégicamente acertado, pero a medida de que se aplicó las secretarías duplicaban funciones, entorpeciendo mutuamente, así como la actividad de los entes sujetos a control.

En 1959 (*Diario Oficial de la Federación* del 31 de marzo del mismo año) se creó la Junta de Gobierno de los organismos y empresas de Estado cuyo objeto principal era la intervención de la Secretaría del Patrimonio Nacional en el funcionamiento de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal, sin perjuicio de permitirles cumplir con sus funciones, produzca un rendimiento económico que el Gobierno Federal pueda emplear para impulsar y financiar el desarrollo económico del país. Asimismo se le facultó para aplicar la ley para el Control de 1947 y la determinación de cuales

³⁶ Ley de Secretarías y Departamentos de Estado publicada en el Diario Oficial el 24 de diciembre de 1958.

³⁷ Idem

³⁸ Idem

organismos, empresas y fideicomisos se sujetaban a control por parte de la Secretaría por su conducto; aunque por la jerarquía y ocupaciones de sus miembros la junta jamás sesionó.

Las facultades de la Secretaría de la Presidencia en la ley de Secretarías y Departamentos de Estado eran demasiado genéricas y con el fin de precisarlas se expidieron por parte del Ejecutivo los siguientes instrumentos jurídicos:

- a) Decreto por el que se crea el Comité de Importaciones del Sector Público, publicado en el Diario Oficial el 29 de enero de 1959. Su objeto era ejercer control en las importaciones hechas por las empresas públicas.
- b) Acuerdo por el cual las Secretarías, departamentos de Estado, organismos descentralizados y empresas de participación estatal deberán de elaborar un programa de inversiones para el período 1960-1964. Publicado en el Diario Oficial el 29 de junio de 1959.
- c) Acuerdo por el que los organismos y empresas públicas presentarán ante la Secretaría de la Presidencia las modificaciones que se introducirán en sus programas de inversión. Publicado en el Diario Oficial el 19 de noviembre de 1959.
- d) Acuerdo para promover las modificaciones que sean necesarias en la estructura y funcionamiento de la Administración Pública. Publicado en el Diario Oficial el 2 de agosto de 1961.
- e) Acuerdo por el que se constituye la Comisión Intersecretarial para formular planes nacionales de desarrollo económico y social del país, a corto plazo. Publicado en el Diario Oficial el 2 de marzo de 1962.

El gobierno del Presidente Díaz Ordáz, (1964-1970) fue muy efectivo en cuanto al control del Sector paraestatal, como lo demuestra el hecho de que haya sido el período en que el mayor porcentaje del ingreso que financio la Inversión Pública Federal provino de recursos propios.³⁹

Con fecha 27 de diciembre de 1965, se expidió una nueva Ley para el control por parte del Gobierno Federal de los Organismos Descentralizadas y

³⁹ Horacio Lombardo y J. Jesús Orozco. Op. At. Pág. 267.

Empresas de Participación Estatal, publicada en el Diario oficial de la Federación el martes 4 de enero de 1966.

En esta nueva ley se redefinió el concepto de organismo descentralizado, como "aquellos creados por Ley del Congreso de la Unión o Decreto del Ejecutivo Federal cualquier forma que adopten, con patrimonio constituido por fondos, asignación subsidios, concesiones derechos Federales o aquellos provenientes de otros organismos descentralizados y que su objeto sea la prestación de un servicio público o social, explotación de la propiedad Nacional, Investigación Científica y Tecnológica, Asistencia y Seguridad Social." (Artículo 2o.).

De igual manera el concepto de empresas de participación estatal se redefinió como "aquellas en que el Gobierno Federal sea propietario como mínimo del 51% del capital social, que emita acciones suscritas sólo por este y que la mayoría de sus miembros sean designados por el Gobierno de la Unión."

Este nuevo instrumento jurídico facultó al Ejecutivo Federal para controlar y coordinar por conducto de la Secretaría del Patrimonio Nacional, de la Presidencia y Hacienda y Crédito Público.

El Control y la vigilancia de la operación administrativa se ejercía para la Secretaría del Patrimonio Nacional mediante auditorías e inspecciones técnicas que se realizarán al efecto; funciones con plena independencia de las que ejercieran las otras dos Secretarías.

La vigilancia de las inversiones se ejercía por la Secretaría de la Presidencia y en cuanto la Secretaría de Hacienda y Crédito Público expedía normas para control y vigilancia presupuestal.

Esta ley en su artículo primero determinaba cuales organismos y empresas eran materia de excepción al control y vigilancia, a saber, instituciones nacionales de crédito y sus organismos auxiliares, instituciones nacionales de seguros y fianzas, empresas en que dichas instituciones tengan participación mayoritaria y cuyo capital no se encuentre comprendido en el presupuesto de Egresos de la Federación; fideicomisos constituidos por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (Organismos y empresas materia de la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares, de 1941 y adicionada en 1950), e Instituciones Docentes y Culturales.

Cuando un organismo descentralizado o empresa de participación estatal hayan suscrito la mayoría de su Capital Social directa o indirectamente en alguna empresa y fuesen participantes mayoritarios, ésta se asimilaba a una empresa de participación estatal y por lo tanto se sujetaba a las disposiciones de esta ley.

Los organismos y empresas estaban obligadas a inscribirse en el Registro de Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal que al efecto se estableciera por la Secretaría del Patrimonio Nacional, presentar presupuestos y programas de operación, estados financieros mensuales, anuales y facilitar las actividades de inspección y vigilancia de dicha dependencia, como organizar sus sistemas internos de contabilidad, control y vigilancia así como hacer públicos sus estados financieros.

De entre las facultades de la Secretaría del Patrimonio Nacional destacan designar y remover libremente al auditor externo y al personal técnico de los organismos y empresas; someter a consideración del Presidente de la República la modificación de la estructura y bases de organización y operación así como de su disolución y liquidación.

La reestructuración que le dió esta nueva ley al control y vigilancia del Gobierno Federal respondía al marco económico y social nacionales; la inversión pública en áreas estratégicas se aplicaba mediante las entidades paraestatales donde se obtuvieran benéficos resultados para el sector público.

Al amparo de esta ley se crearán Financiera Nacional Azucarera en 1966, Sistema de Transporte Colectivo en 1967 y Siderúrgicamente Lázaro Cárdenas - Las Truchas en 1969⁴⁰.

Con fecha 29 de diciembre de 1970, se expidió la nueva Ley para el control, por parte del Gobierno Federal, de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal. (Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el jueves 31 de diciembre de 1970).

En esta nueva ley, continúan aplicándose los mecanismos de control y vigilancia del Ejecutivo Federal por conducto de las Secretarías de Hacienda y Crédito Público, de la Presidencia y del Patrimonio Nacional; con los mismos

⁴⁰ Rogozinski, Jacques "La privatización de empresas paraestatales", 1a. Edición, Fondo de Cultura Económica, México 1993. Colección "Una Visión de la Modernización de México" Presidencia de la República.

27

lineamientos y facultades.

Realmente sólo se reformó la ley de 1966 en algunos artículos y en la adición de dos capítulos (II.- De los Fideicomisos; y III.- De las Empresas de Participación Estatal Minoritarias).

Respecto a los fideicomisos constituidos por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público como fideicomitente único el Gobierno Federal, en esta ley si serían materia de control y vigilancia por parte de un comisario designado por la Secretaría del Patrimonio Nacional y por todas aquellas disposiciones de la ley que les fuesen aplicables, incluyendo su inscripción en el Registro Público de Organismos y Empresas de Participación Estatal.

Esta ley diferencia de Empresas de Participación Estatal Mayoritarias y Minoritarias:

Mayoritarias, aquellas en que el Gobierno Federal opte o sea propietario del 50% o más del capital social, con acciones en serie especial suscritas solo por él y con la facultad de nombrar a la mayoría de sus miembros. Asimismo se les, asimilaran aquellas sociedades en que instituciones nacionales de crédito, organismos descentralizados o empresas de participación estatal individualmente o en conjunto representen el 50% o mas del capital social.

Minoritarias, aquellas sociedades en que instituciones nacionales de crédito, organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria, individualmente o en conjunto representen entre el 25% y 50% del capital social. Vigiladas por un comisario designado por la Secretaría del Patrimonio Nacional y por las disposiciones del capítulo respectivo (III).

Como ya hemos expuesto la creación de las entidades paraestatales, aun con estos instrumentos jurídicos de control y vigilancia, se realizaban en ejercicio de las facultades constitucionales del Congreso (Artículo 73) y del Ejecutivo Federal (Artículo 89, Fracción I). Por tal razón era necesario incluir las entidades paraestatales en el texto de la Carta Magna.

a) En 1972 fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación* (14 de Febrero) el Decreto por el cual se reforma la fracción XII del artículo 123 Constitucional, Apartado "A".

ARTÍCULO 123 ...

A ...

I a XI ...

XII ...

“Se considera de utilidad social la expedición de una ley para la creación de un organismo integrado por representantes del Gobierno Federal, de los trabajadores y de los patrones, que administre los recursos del Fondo Nacional de la Vivienda.” ...⁴¹

- b) En el mismo año fue publicado el 10 de noviembre el Decreto por el cual se reforman el artículo 123 constitucional, apartado B, Fracción XI, inciso f y fracción XIII.

ARTÍCULO 123 ...

A ...

B ...

I a X ...

XI ...

“Las aportaciones que se hagan a dicho fondo serán enteradas al organismo encargado de la seguridad social regulándose en su Ley y en las que corresponda, la forma y el procedimiento conforme a las cuales se administrará el citado fondo y se otorgarán y adjudicarán los créditos respectivos.”⁴²

- c) En 1974, se publicó con fecha 31 de enero el Decreto que reformo el artículo 93 Constitucional.

ARTÍCULO 93 ...

“Cualquiera de las Cámaras podrá citar a los Secretarios de Estado a los Jefes de los Departamentos Administrativos, así como a los Directores y Administradores de los Organismos Descentralizados Federales o de las Empresas de Participación Estatal Mayoritaria, para que informen cuando se discuta una ley o se estudie un negocio concerniente a sus respectivos ramos.”⁴³

Una labor fundamental de las entidades paraestatales fue la coordinación y programación de los sectores públicos, así nacen la Comisión Nacional de la Industria Azucarera (1970), La Comisión Coordinadora de la

⁴¹ Partido Revolucionario Institucional, op. cit pág. 382 y 383.

⁴² Idem

⁴³ Idem

Industria Siderúrgica (1973), Comisión Coordinadora de Política Industrial del Sector Público y Comisión Mixta de la Industria Textil del Algodón (1975); cuyas funciones primordiales eran la organización, vigilancia, procuración y planeación del desarrollo de la Industria.

El Estado emprendió la tarea de rescatar compañías al borde de la quiebra con el fin de evitar que su desaparición provocará desempleo y desajustes en la plana productiva.⁴⁴

Con el nuevo marco Constitucional y legal, se crearán el Instituto Nacional de Comercio Exterior, Consejo Nacional de Fomento Educativo y Productos Pesqueros, Fondo para la Vivienda de los Trabajadores al Servicio del Estado y el Instituto Nacional de Ciencias Penales, entre otros.

4.3 TERCERA ETAPA 1977 A 1982.

Este período de cinco años en la historia nacional fue determinante para la regulación jurídica de las entidades paraestatales.

En 1976 la organización administrativa era tema del discurso político. El Licenciado José López Portillo proyectó desde su campaña política como candidato presidencial, una reforma de fondo consistente en reorganizar la administración pública:

“La reorganización administrativa debe cumplir dos funciones: una, proveer al Ejecutivo de un instrumento moderno y eficiente para la prosecución de los objetivos nacionales y, otra, convertir la Administración Pública en un sistema accesible y eficiente para quienes necesiten negociar con ella, utilizar sus servicios y realizar trámites gubernamentales”.

“Propondremos oportunamente una reorganización administrativa moderna y sencilla” ... “Situaremos a los organismos descentralizados y empresas de interés social relacionadas con las tareas de cada sector, bajo la coordinación de las Secretarías y Subsecretarías que correspondan a los objetivos y funciones de esos organismos y de esas empresas”.⁴⁵

⁴⁴ Regozinski, Jacques, op. cit. pág. 31.

⁴⁵ José López Portillo, Acto final de su campaña, México, D.F., junio 27 de 1976, en “El pensamiento Político de

Es necesario apuntar que este período acorde al sexenio presidencia de José López Portillo, se inicia para nuestros efectos con la expedición de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicada en el *Diario Oficial de la Federación*, el miércoles 29 de diciembre de 1976.

El artículo 1°. de este instrumento establece su objeto fundamental "las bases de organización de la Administración Pública Federal". Asimismo se hace la distinción explícita de esta administración, en centralizada y paraestatal, constituyendo para tales efectos la administración pública paraestatal los organismos descentralizados, empresas de participación estatal, organizaciones auxiliares nacionales de crédito, instituciones nacionales de seguros y de fianzas y los fideicomisos.

La inclusión de las entidades paraestatales en esta ley, según la exposición de motivos, responde a establecer los mecanismos por medio de los cuales habrán de coordinar sus acciones con el resto de las dependencias del Ejecutivo, a fin de conseguir en estas coherencia, ahorro y desarrollo.

Podría ser discutible el fundamento constitucional de estas disposiciones, ya que el artículo 90 de la Carta Magna vigente en 1976 sólo disponía las bases para que las Secretarías de Estado, se encargarán de los asuntos del orden administrativo de la Federación, es decir que la Administración Pública Federal se realizaba a través de las Secretarías de Estado establecidas por ley.

La creación de entidades paraestatales continuó como se venía haciendo por el Congreso de la Unión o por el Ejecutivo Federal con fundamento en las facultades establecidas en los artículos 73 y 89 respectivamente, así como por otras disposiciones de la misma jerarquía jurídica que establecieran su creación.

Ahora bien, para no vulnerar el artículo 90 en comento, se dispuso en esta Ley que las dependencias directas del Ejecutivo serían unidades de responsabilidad sectorial, facultadas para coordinar a las entidades ubicadas en el sector a su cargo; y sus actividades se realizarían en forma programada en base a los planes de Gobierno que estableciera el Presidente de la República directamente o a través de las dependencias señaladas.

En esta ley se redefinen los conceptos de organismos descentralizados como instituciones creadas por el Congreso de la Unión o por el Ejecutivo Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propio, cualquiera que sea la forma o estructura legal que adopten. Eliminándose así el concepto de persona moral y los requisitos que disponía la ley para el control de 1970.

En el concepto de empresas de participación estatal mayoritaria sólo se incluyo a las instituciones nacionales de crédito, organizaciones auxiliares e instituciones nacionales de seguros y fianzas; con el mismo esquema que sobre requisitos se estableció en la ley para el control de 1970.

El Presidente de la República tenía facultad para agrupar las entidades paraestatales por sectores definidos para su coordinación, planeación y evaluación. Asimismo podría designar a los funcionarios procedentes para la integración de sus órganos de gobierno y facultades.

Este nuevo ordenamiento además de considerar los fideicomisos constituidos por aquellas entidades que constituían la administración pública paraestatal.

En virtud de la expedición de dicha ley, en la que se había considerado reformar la planeación del gasto público y de las inversiones a cargo de la Secretaría de la Presidencia, la presupuestación del gasto corriente en la Secretaría de Hacienda y la programación y el control de las entidades paraestatales en la Secretaría del Patrimonio Nacional, obligaron a integrar estas funciones en una sola dependencia: La Secretaría de Programación y Presupuesto.

Con posterioridad se expidieron diversas leyes que aluden a las entidades paraestatales, tales como:

- 1) Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, publicada el 31 de diciembre de 1976 en el *Diario Oficial de la Federación* y reformada en 1977 y 1980.

Disponía las erogaciones por concepto de pagos, inversión y gasto de las dependencias centralizadas y de las entidades paraestatales formuladas por el Ejecutivo Federal por conducto de la Secretaría de Programación y presupuesto.

2) **Ley General de Deuda Pública**, publicada el 31 de diciembre de 1976 en el **Diario Oficial de la Federación**.

Estableciendo las bases del financiamiento solicitado por los entes paraestatales para el desarrollo de sus respectivos objetos.

3) **Ley sobre Adquisiciones, Arrendamientos y Almacenes de la Administración Pública Federal**, publicada el 31 de diciembre de 1979.

Establecía las normas conforme a las cuales las dependencias y entidades adquirieran, arrienden, bienes y servicios y contraten y operen almacenes.

4) **Ley General de Obras Públicas**, publicada el 30 de diciembre de 1980 en el **Diario Oficial de la Federación**.

Ley que dispuso la competencia de la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas para fijar las disposiciones administrativas a observar en la contratación y ejecución de las obras.

Con fecha 21 de abril de 1981, se publicó el Decreto por el que se reforman los artículos 29, 90 y 92 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (*Diario Oficial de la Federación*); en su artículo Único se reforma al respecto el artículo 90 para quedar de la siguiente manera:

ARTÍCULO 90.- La administración Pública Federal será centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expide el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y Departamentos administrativos y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su opinión.

Las leyes determinarán las relaciones entre las entidades paraestatales y el Ejecutivo Federal, o entre estas y las Secretarías de Estado y Departamento Administrativos.

Reforma que respondió en inicio, a la exigencia de acrecentar la eficacia, eficiencia y la congruencia del sector público. La aparición de los organismos descentralizados que surgieron frente a los requerimientos del desarrollo y que en sus diversas modalidades han conformado la administración pública paraestatal, así como diversas leyes referidas al control por parte del Gobierno

Federal y de estas instituciones públicas, demostraron la necesidad de expedir una ley orgánica que regulara la Administración Pública Federal con un criterio global, en donde además de las atribuciones de los Secretarios de Estado y Jefes de Departamentos Administrativos previera las modalidades de creación, operación y control de dichas entidades paraestatales.⁴⁶

Elevar a rango constitucional la organización administrativa Federal, significó el fundamento jurídico para la creación, control y vigilancia de la entidad paraestatal mexicana, pues como ya lo observamos la competencia del Legislativo y del Ejecutivo era en ocasiones cuestionable.

El nuevo texto dispone que las relaciones del Ejecutivo (Presidente de los Estados Unidos Mexicanos) con las entidades paraestatales se someteran a la disposición de las leyes (no únicamente la orgánica).

Así, queda abierta la posibilidad de que no se expida un sólo código de control y, por ende subsista la técnica tradicional de que haya varios ordenamientos para regimantar la relación del sector centralizado con el paraestatal⁴⁷

⁴⁶ Exposición de Motivos del Proyecto de Decreto que reforma los artículos 29, 90 y 92 de la Constitución Federal, citado en el dictamen de la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales de la LI Legislatura de la Cámara de Diputados, consultable en el Diario de los Debates, año II, Tomo II, No. 35, diciembre 11, 1980.

⁴⁷ Ruiz Massieu, José Francisco, "Estudios jurídicos sobre la nueva administración pública Mexicana, 1ª Edición, editorial Limusa, México 1981, pág. 126

5.- MARCO CUANTITATIVO DE LA EXPANSIÓN HISTÓRICA DE LAS ENTIDADES PARAESTATALES

Hemos observado que la incursión del Gobierno Federal en la creación del sector paraestatal como tal, comenzó a partir de la década de los años veinte; en respuesta de las demandas económicas y sociales dispuestas en la Constitución de 1917.

Por tal motivo creemos conveniente señalar el crecimiento numérico de este sector desde la década antes mencionada hasta la última información oficial que al respecto se emita.

Jacques Rogozinski con información de la Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal⁴⁸ muestra el proceso en ascenso numérico de 1920 a 1982 y su proceso de descenso hasta 1993.

1. El ascenso lo divide en las siguientes etapas:

5.1 De 1920 a 1940.

En este primer periodo de veinte años el Estado mexicano creó treinta y seis entidades del sector paraestatal.

Fueron entes creados para intervenir directamente en el sistema financiero y económico, tal es el caso del Banco Nacional Hipotecario, Urbano y de Obras Públicas, Banco de Comercio Exterior, Nacional Financiera y el Consejo Nacional de la Economía.

Asimismo se intervino en la industria estratégica nacional, tal es el caso de la creación de la Comisión Federal de Electricidad y la expropiación de empresas Extranjeras Extractoras de Petróleo, y Ferrocarriles Nacionales de México.

Concretamente la expansión de las entidades paraestatales en este periodo se abocó en los sectores financieros, Energéticos, Industria, Comercio y Comunicaciones.

⁴⁸ Rogozinski, op. cit. pág. 34 y 46.

5.2 De 1941 a 1954.

Para este periodo el sector paraestatal alcanzó el número de ciento cuarenta y cuatro.

El sector industrial fue el centro de expansión en este periodo, debido a la oportunidad que representó la inestabilidad provocada en Europa por la Segunda Guerra Mundial. Se crearon Altos Hornos de México, Industria Petroquímica Nacional, Diesel Nacional y Constructora Nacional de Carros de Ferrocarril.

Así mismo este proceso de Industrialización se reflejó en los Sectores Sociales, creándose el Instituto Mexicano del Seguro Social y el Hospital Infantil de México.

De nueva cuenta inversión pública se destino a las comunicaciones, comercio y la salud.

5.3 De 1955 a 1969.

Doscientos setenta y dos entidades componían la administración pública paraestatal.

El sector productivo era el área energética continuo su crecimiento; el comercio, el agro, los servicios y producto, fueron realmente impulsados con la inversión pública.

Las comunicaciones y transportes se sirvieron de la intervención del Estado para utilizar los avances tecnológicos en beneficio nacional, tal es el caso del sistema de Transporte Colectivo (Metro).

Se creó el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores al Servicio del Estado como respuesta a las demandas de Trabajo y Seguridad Social de la burocracia mexicana.

5.4 De 1970 a 1982.

Es un dato importante el señalar que para esta etapa el sector público se expandió en el área económica basada en la industria petrolera, lo que provocó el aumento hasta por el doble del anterior periodo. Asimismo, el Estado comenzó a absorber empresas privadas con problemas financieros, que con su quiebra provocarían desempleo y desestabilidad industrial.

A partir de la reforma al artículo 123 Constitucional y la expedición de una nueva Ley Federal del Trabajo se crearon el Fondo para la Vivienda de los Trabajadores , el Instituto del Estudio del Trabajo y el Consejo para promover la Cultura y Recreación de los Trabajadores.

También el sector educativo fue materia de injerencia, se crearon el Consejo Nacional de Ciencias y Tecnología, el Consejo Nacional de Fomento Educativo y el Instituto Nacional de Ciencias Penales.

Al nacionalizarse las instituciones de Crédito en 1982, el sector paraestatal alcanzó la cifra de mil ciento cincuenta y cinco entidades, que como hemos visto fueron conformando un universo que en sólo doce años aumento casi cinco veces más la cantidad que se generó en cincuenta años.

Este crecimiento excesivo provocó problemas serios al país: El desarrollo tecnológico y productivo fueron presa de una tediosa lentitud, inestabilidad económica, inflación y deuda externa debidos al enorme gasto publico.

Muchas entidades que se crearon para la mejor administración, interferían en las actividades de las Secretarías de Estado competentes en los mismos asuntos al duplicar sus funciones.

Lo anterior transformo la estrategia económica aplicada en los siguientes años.

El Gobierno de Miguel de la Madrid consideró necesario ratificar el régimen económico nacional dispuesto en los artículos 25, 26, 27, 28 y 73 de la Constitución Federal, bajo los principios de Rectoría económica del Estado, Régimen de Economía Mixta, Planeación del Desarrollo y la definición de las áreas estratégicas del Estado Mexicano y la actividad del sector paraestatal. Tales principios producen una alternativa económica que permite la actividad particular en el libre goce del derecho, pero tutelados con la planeación, conducción y coordinación del Estado.

2. En este sentido, comenzó el proceso de descenso numérico del sector paraestatal, y apoyándonos en las fuentes del autor antes señalado, dividimos este proceso de la siguiente manera.

5.5 De 1982 a 1988.

En este periodo, coincidente con la administración del Presidente De la Madrid, paulatinamente se fueron desincorporando, liquidando, extinguiendo fusionando, transfiriendo o vendiendo las entidades que el Gobierno Federal consideró inútiles para la administración.

Así se redujo de 1115 entidades existentes en 1982, a 412 en 1988.

5.6 De 1989 a 1994.

El periodo que comprende la administración del Presidente Salinas, se tornó en una tendencia direccionada al liberalismo económico en tal sentido, el descenso de la participación del Estado en las diversas actividades del país, se reduce notablemente.

“Modernizar a México es hacer frente a las nuevas realidades económicas y sociales. “...” Obligación para el Estado “...” obligación de ser rector en el sentido moderno: conductor, promotor, articulador de las actividades dentro de las cuales cada quien debe perseguir el interés nacional “...” El estado renueva sus instituciones políticas y su quehacer económico no para dictarle a nadie cuál es el mejor plan de vida, sino para abrir mayores oportunidades para las decisiones libres de los ciudadanos “...”⁴⁹

Lo anterior se ve reflejado numéricamente en el proceso en descenso de la administración pública paraestatal.

En 1989 el total del sector paraestatal era de 379 entidades, en 1990 eran 280, 1991 eran 280, 1992 eran 241, 1993 eran 217 y para el 31 de diciembre de 1993 el total de entidades vigentes era de 210 (70 empresas, 38 en Banca de Desarrollo, Fondos de Fomento y Fideicomisos y 102 al Servicio

⁴⁹ Poder Ejecutivo Federal. “Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994”, 1ª. Edición, Secretaría de Programación y Presupuesto, México 1989 pág. XIII (Presentación por Carlos Salinas de Gortari).

Institucional).⁵⁰

5.7 De 1995 a 1998

La última información recogida en este trabajo es de que para el año de 1998 el Estado cuenta con 226 entidades paraestatales, de las cuales 71 son organismos descentralizados, 95 empresas de participación estatal mayoritaria y 22 fideicomisos.⁵¹

⁵⁰ Secretaría de Hacienda y Crédito Público, "Desincorporación de Entidades Paraestatales", Fondo de Cultura Económica, México 1994, pág. 596 a 604.

⁵¹ Presidencia de la República, "Tercer informe de Gobierno". Talleres de apoyo gráfico de la Presidencia de la República, septiembre de 1997.

6.- MARCO JURÍDICO VIGENTE APLICABLE A ENTIDADES PARAESTATALES.

6.1 LA CONSTITUCIÓN FEDERAL DE 1917 Y SU ARTÍCULO 90.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que data de 1917, a pesar de haber sufrido múltiples y constantes reformas, es actualmente la base fundamental de todo el sistema jurídico, político, económico y social nacional.

El marco jurídico correspondiente a las entidades paraestatales, proviene precisamente de las disposiciones que al respecto se encuentran en nuestra Constitución Federal.

En el Título Primero, Capítulo I, denominado “De las Garantías Individuales”, encontramos tres artículos donde se disponen las bases jurídicas que justifican la creación de entidades paraestatales:

ARTÍCULO 25 cuarto párrafo ...

...

...

El sector público tendrá a su cargo, de manera exclusiva, las áreas estratégicas que se señalan en el artículo 28, párrafo cuarto de la constitución, manteniendo siempre el Gobierno Federal la propiedad y el control sobre los organismos que en su caso se establezcan.

...

La anterior disposición nos señala que sólo el Gobierno de la Federación puede tener la propiedad y el control de las áreas estratégicas definidas en el artículo 28; por tal motivo es necesario crear entes con carácter administrativo que hagan efectivas esas facultades.

ARTÍCULO 27 cuarto y sexto párrafos ...

...

...

Corresponde a la Nación el dominio directo de todos los recursos naturales de la plataforma continental y los zócalos submarinos de las islas; de todos los minerales o sustancias que en vetas, mantos, masas o yacimientos, constituyan depósitos cuya naturaleza sea distinta de los

componentes de los terrenos, tales como los minerales de los que se extraigan metales y metaloides utilizados en la industria; los yacimientos de piedras preciosas de sal de gema y las salinas formadas directamente por las aguas marinas; los productos derivados de la descomposición de las rocas, cuando su explotación necesite trabajos subterráneos, los yacimientos minerales u orgánicos de materias susceptibles de ser utilizadas como fertilizantes; los combustibles minerales sólidos; el petróleo y todos los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos; y el espacio situado sobre el territorio nacional en la extensión y términos que fije el Derecho Internacional.

...

... Tratándose del petróleo y de los carburos de hidrógeno sólido, líquido o gaseoso o de minerales radiactivos, no se otorgaran concesiones ni contratosla Nación llevara a cabo la explotación de esos productosCorresponde exclusivamente a la Nación generar, conducir, transformar, distribuir y abastecer de energía eléctrica que tenga por objeto la prestación de servicio público...

...

Sometidos a un régimen excepcional, los bienes de dominio público no susceptibles a concesión, deben ser aprovechados, controlados, conducidos y distribuidos únicamente por el Gobierno Federal.

ARTÍCULO 28 cuarto y quinto párrafos...

...

...

No constituirán monopolios las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva en las siguientes áreas estratégicas: correos, telégrafos y radiotelegrafía; petróleo y los demás hidrocarburos; petroquímica básica; minerales radiactivos y generación de energía nuclear; electricidad y las actividades que expresamente señalen las leyes que expida el congreso de la unión. ...

El Estado contará con los organismos y empresas que requiera para el eficaz manejo de las áreas estratégicas a su cargo y en las actividades de carácter prioritario donde, de acuerdo con las leyes, participe por sí o con los sectores social y privado.

La existencia de organismos y empresas creadas de acuerdo al texto, por el Congreso de la Unión mediante leyes, sirven para afirmar el eficaz

manejo de las áreas estratégicas y prioritarias.

La diferencia entre áreas estratégicas y prioritarias, consiste en que las primeras son exclusivas del Gobierno Federal y las segundas pueden ser o no concesionadas a los particulares.

En el Título Tercero, Capítulo I, denominado “ De la División de Poderes”, tenemos el siguiente artículo:

ARTÍCULO 49 primer párrafo. El Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial
...

Es decir el Estado mexicano para hacer efectivas las atribuciones que el pueblo en ejercicio de su soberanía le confirió mediante una ley suprema, exclusivamente y únicamente podrá hacerlo a través de los Poderes de la Unión. En tal virtud, el control, manejo y participación de las áreas estratégicas y prioritarias se realizarán por ellos mismos.

Título Tercero, Capítulo II, “ Del Poder Legislativo”, Sección III, “ De las Facultades del Congreso”.

ARTÍCULO 73. El Congreso tiene facultad:
I a IX ...

X. Para legislar en toda la República sobre hidrocarburos, minería, industria, cinematografía, comercio, juegos con apuestas y sorteos, intermediación y servicios financieros, energía eléctrica y nuclear, y para expedir las leyes del trabajo reglamentarias del artículo 123;

XI a XVI ...

XVII Para dictar leyes sobre vías generales de comunicación, y sobre postas y correos, para expedir leyes sobre el uso y aprovechamiento de las aguas de jurisdicción federal;

XVIII a XXIV ...

XXV. Para establecer, organizar y sostener en toda la República escuelas rurales, elementales, superiores, secundarias y profesionales, de investigación científica, de bellas artes y de enseñanza técnica; escuelas prácticas de agricultura y de minería, de artes y oficios, museos, bibliotecas, observatorios y demás institutos concernientes a la cultura general de los habitantes de la nación y legislar en todo lo que se refiere a dichas instituciones, para legislar sobre monumentos arqueológicos,

artísticos e históricos, cuya conservación sea de interes nacional,...
XXVI a XXIX...

XXX. Para expedir todas las leyes que sean necesarias, a objeto de hacer efectivas las facultades anteriores, y todas las otras concedidas por esta Constitución a los Poderes de la Unión

Las facultades exclusivas del Congreso de la Unión, conjuntamente analizadas con los artículos 25, 27 y 28, son la base constitucional para la expedición de leyes en relación a las materias sobre las cuales se ejerce actividad paraestatal.

b) ARTÍCULO 74. Son Facultades exclusivas de la Cámara de Diputados:

I a III ...

IV Examinar, discutir y aprobar anualmente el presupuesto de egresos de la federación, ...

Como veremos posteriormente, en el presupuesto de egresos, los entes de la administración pública paraestatal son considerados y asignados en el presupuesto federal para la realización de su objeto.

Título Tercero, Capítulo III, " Del Poder Ejecutivo"

ARTÍCULO 80. Se deposita el ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo de la Unión en un solo individuo que se denominará "Presidente de los Estados Unidos Mexicanos".

Este precepto adopta el sistema del Poder Ejecutivo unipersonal, es decir que toda la actividad y desempeño radica en un sólo titular.

" La necesidad de la unidad de acción en el desempeño del Poder Ejecutivo y la ejecución de los actos de Gobierno ha impuesto en la inmensa mayoría de los pueblos la unidad individual en el personal que desempeñe dicho poder, llámese el Gobierno Monarquía o República"⁵²

ARTÍCULO 89. Las facultades y obligaciones del presidente son las siguientes:

I. Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión,

⁵² Segunda Comisión de Constitución "Dictamen acerca de los artículos 80 al 90 y 92..." Presentada en la 45ª. Sesión Ordinaria, 16 de enero de 1917. Consultable en "Derechos del Pueblo Mexicano" op. cit. pag. 122.

proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia.

Esta disposición se relaciona con el artículo 87 que señala en la protesta del Presidente de la República al tomar posesión de su cargo la siguiente leyenda "Protesto guardar y hacer guardar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las Leyes que de ella emanen.....". Lo anterior lo hará dentro del ámbito de su competencia, que precisamente será "proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia".

ARTÍCULO 90. La Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal conforme a la ley orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación.

Las leyes determinarán las relaciones entre las entidades paraestatales y el Ejecutivo Federal, o entre estas y las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos.

Este precepto es la base constitucional de la Administración Pública Federal, la cual divide a esta en centralizada y paraestatal.

Esta disposición se ubica dentro del Capítulo III, (Del Poder Ejecutivo) del Título Tercero, de la Carta Magna; como ya se señaló en el punto cuatro del capítulo I del presente trabajo el texto de este artículo fue reformado por decreto publicado con fecha 21 de abril de 1981, siendo casi una transcripción del texto original del artículo 1°. De la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal de 1976. Cabe hacer la aclaración de que este precepto será materia de un profundo análisis en capítulos posteriores del presente trabajo.

ARTÍCULO 93 segundo y tercer párrafos ...

Cualquiera de las Cámaras podrá citar a los Secretarios de Estado, al Procurador General de la República, a los jefes de los departamentos administrativos así como a los directores y administradores de los organismos descentralizados federales o de las empresas de participación estatal mayoritaria, para que informen cuando se discuta una ley o se estudie un negocio concerniente a sus respectivos ramos y

actividades.

Las Cámaras, a pedido de una cuarta parte de sus miembros, tratándose de los diputados, y de la mitad, si se trata de los senadores, tienen la facultad de integrar comisiones para investigar el funcionamiento de dichos organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria. Los resultados de las investigaciones se harán del conocimiento del Ejecutivo Federal.

Los entes de la administración pública paraestatal deberán rendir a cualquiera de las Cámaras del Congreso la información necesaria a efecto de hacer eficaz el trabajo legislativo.

Título Cuarto, denominado “De las Responsabilidades de los Servidores Públicos”

ARTÍCULO 108 primer párrafo. Para los efectos de las responsabilidades a que alude este Título se reputaran servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros de los poderes Judicial Federal y Judicial del Distrito Federal, a los funcionarios y empleados, y, en general a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones.

...

En términos constitucionales, toda persona que desempeñe un cargo o comisión en la Administración Pública Federal (Centralizada y Paraestatal) se considera servidor público

Título Sexto “ Del Trabajo y de la Previsión Social”

ARTÍCULO 123 ...

A ...

I a XXX ...

XXXI La aplicación de las leyes del trabajo ...es de la competencia exclusiva de las autoridades federales en los asuntos relativos a:

a) ...

b) **Empresas:**

1. Aquellas que sean administradas en forma directa o descentralizada

por el Gobierno Federal;

...

6.2 LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL.

Esta ley, que abroga la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 1958, reglamentaria del artículo 90 constitucional, tiene por objeto establecer las bases de organización de la Administración Pública Federal centralizada y paraestatal.

Por lo que hace a la Administración Pública Paraestatal, dispone:

ARTICULO 1º tercer párrafo...

...

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.

En plena reglamentación del Artículo 90 de la Constitución Federal, el artículo 1º aludido, al establecer las bases generales de organización de la Administración Pública Federal centralizada y paraestatal, dispone la constitución tanto de la administración centralizada como de la paraestatal, señalando las dependencias y las entidades que las integran.

ARTÍCULO 3º. El Poder Ejecutivo de la Unión se auxiliará en los términos de las disposiciones legales correspondientes, de las siguientes entidades de la administración pública paraestatal:

I, Organismos descentralizados;

II, Empresas de participación estatal, instituciones nacionales de crédito organizaciones auxiliares nacionales de crédito e instituciones nacionales de seguros y fianzas; y

III. Fideicomisos.

ARTÍCULO 9º. Las dependencias y entidades de la Administración Pública Centralizada y Paraestatal conducirán sus actividades en forma programada, con base en las políticas que para el logro de los objetivos y prioridades de la planeación nacional de desarrollo, establezca el Ejecutivo Federal.

Esta disposición tiene como objeto confirmar que las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, realizaran sus objetos con una finalidad definida, es decir con una estrategia administrativa diseñada por el Ejecutivo de la Unión para la consecución de los objetivos establecidos el el Plan Nacional de Desarrollo.

ARTÍCULO 37. A la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo corresponde ...

I a XI ...

XII. Designar y remover a los titulares de los órganos internos de control de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y de la Procuraduría General de la República, así como a los de las áreas de auditoría, quejas y responsabilidades de tales órganos, quienes dependerán jerárquica y funcionalmente de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, tendrán el carácter de autoridad y realizarán la defensa jurídica de las resoluciones que emitan en la esfera administrativa y ante los Tribunales Federales, representando al titular de dicha secretaría;⁵³

Esta disposición es el mecanismo jurídico de control, establecido para toda la Administración Pública Federal centralizada y paraestatal, determinando la competencia de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo para tal efecto.

Título Tercero, "De la Administración Pública Paraestatal", Capítulo Único, "De la Administración Pública Paraestatal".

ARTÍCULO 45. Son organismos descentralizados las entidades creadas por la ley o por decreto del Congreso de la Unión o por el Ejecutivo Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, cualquiera que sea la estructura legal que adopten.

Se establece en reglamentación del artículo 90 de la Constitución Federal, la base general de creación de los organismos descentralizados,

⁵³ Lo anterior, permitirá a la dependencia encargada del control interno global, perfeccionar los mecanismos de supervisión y vigilancia, para garantizar el desempeño honesto, eficiente y responsable de los servidores públicos de la Administración Pública Federal". Exposición de motivos de la iniciativa del decreto que reforma entre otras, la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 24 de diciembre de 1996. Conforme a los objetivos de reestructuración del sistema de Control Interno del Poder Ejecutivo previsto en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000

asimismo se determina su naturaleza jurídica.

ARTÍCULO 46. Son empresas de participación estatal mayoritaria las siguientes:

- I. Las Sociedades nacionales de crédito constituidas en los términos de su legislación específica;
- II. Las sociedades de cualquier otra naturaleza incluyendo las organizaciones auxiliares de crédito, así como las instituciones nacionales de seguros y fianzas, ...

ARTÍCULO 47. Los fideicomisos públicos a que se refiere el artículo 3º. Fracción III, de esta ley, son aquellos que el Gobierno Federal o algunas de las demás entidades paraestatales constituyen, con el propósito de auxiliar al Ejecutivo Federal en las atribuciones del Estado para impulsar las áreas prioritarias del desarrollo, que cuenten con una estructura orgánica análoga a las otras entidades y que tengan comités técnicos.

...

Asimismo en este título, artículos 48, 49 y 50, se contempla la facultad que el Presidente de la República tiene para agrupar por sectores dichas entidades, en razón de la competencia que corresponda a las Secretarías de Estado.

6.3 LEY FEDERAL DE LAS ENTIDADES PARAESTATALES Y SU REGLAMENTO.

Esta ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 14 de mayo de 1986, abrogo la Ley para el Control por parte del Gobierno Federal de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal de 1970.

Como Ley reglamentaria del artículo 90 de la Constitución Federal, tiene por objeto regular la organización, funcionamiento y control de las entidades paraestatales.

Todas las entidades paraestatales quedan sujetas a lo previsto en esta legislación, con las siguientes excepciones:

- a) Instituciones de educación superior autónomas por ley;

- b) Comisión Nacional de Derechos Humanos, Procuradurías Agraria y Federal del Consumidor;
- c) Banco de México, entidades que formen parte del sistema financiero y fideicomisos públicos de fomento. (Se les Aplica esta legislación en lo no regulado en sus leyes específicas);
- d) Instituto Mexicano del Seguro Social, Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, Instituto del Fondo Nacional de Vivienda para los Trabajadores, Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas y organismos de estructura análoga. (Les será aplicable esta ley para su funcionamiento, operación, desarrollo y control).

Las entidades paraestatales gozarán de autonomía de gestión para el cumplimiento de su objeto, objetivos y metas. Igualmente tendrán administración ágil y eficiente que se sujetará a los sistemas de control previstos en esta ley.

En su Capítulo II, regula a los organismos descentralizados de la siguiente manera:

Su objeto será:

- a) La actividad en las áreas estratégicas y prioritarias;
- b) El servicio público o social;
- c) Asistencia o seguridad sociales.

Como entes con personalidad jurídica propia gozan de los siguientes atributos:

- a) Denominación;
- b) Domicilio;
- c) Objeto;
- d) Recurso que integran su patrimonio;
- e) Organización para efectos de gobierno, vigilancia, dirección, representación, y facultades, y
- f) Régimen Laboral.

Su administración estará a cargo de:

- a) Organo de Gobierno.- Integrado entre cinco y quince miembros propietarios con sus respectivos suplentes, de manera personal y que

no tengan impedimento legal. Sesionarán siempre y cuando la mayoría sea representante del Gobierno Federal.

- b) **Por un Director General.-** Designado por el Presidente de la República o a indicación de este. Deberá de ser mexicano y haber desempeñado cargos de alto nivel. Llevará la representación del organismo con las facultades más amplias que en derecho proceda.

Dichos organismos deberán de inscribirse en el Registro Público de Organismos Descentralizados que al efecto lleve la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; Inscribiendo en este los datos concernientes a su operación y desarrollo. Únicamente se cancelará la inscripción en dicho registro hasta una vez extinguido el organismo.

En el Capítulo III, denominado "De las Empresas de Participación Estatal", refiriéndose en concreto a estas, las regula de la siguiente manera:

Las Empresas de Participación Estatal Mayoritaria tendrán por objeto el desempeño en alguna área prioritaria exclusivamente.

El Ejecutivo Federal por conducto de la Secretaría Coordinadora de Sector, determinará los servicios públicos que deban ejercer para la titularidad de las acciones o partes sociales de su capital social.

Los órganos superiores son:

- a) **El consejo de Administración.-** Integrado de acuerdo a sus estatutos, además de que sus miembros deben ser designados en mayoría por el titular del Ejecutivo Federal, siendo a su vez servidores públicos o personas de reconocida calidad moral. El Consejo se reunirá en los términos y condiciones que fije su estatuto pero no siendo menor a cuatro veces al año. Será presidido por el titular de la Secretaría Coordinadora de Sector o por quien este designe, y
- b) **El Director General.-** Tendrá las obligaciones y facultades que su estatuto determine y además el cúmulo de facultades que la ley le confiera, y además:
- Administrar y representar legalmente a la entidad;
 - Formar los programas institucionales y de organización;
 - Establecer los métodos para el manejo de insumos;
 - Controlar la calidad de la producción, distribución o prestación de servicio;

- Presentar al Órgano de Gobierno un informe periódico de actividades;
- Ejecutar los acuerdos del Organo de Gobierno.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público propondrá al Ejecutivo Federal la enajenación, disolución y liquidación de estas entidades cuando ya no cumplan con su objeto, no sea de interés público o afecte la economía nacional. Dicho procesos se realizarán conforme lo establecido en los estatutos.

Capítulo IV, "De los Fideicomisos Públicos".

De los fideicomisos públicos que se organicen de manera análoga a los organismos descentralizados y empresas de participación estatal serán considerados entidades paraestatales.

Los órganos superiores del fideicomiso que son Comités Técnicos y Directores Generales se regularan en los mismos términos de los órganos superiores de la empresas de participación estatal.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público será la única fiduciaria del Gobierno Federal y además cuidará que en los contratos queden debidamente precisados los derechos y acciones para el fiduciario y los derechos y facultades que se reserve el fideicomitente en su caso.

La institución fiduciaria deberá abstenerse de cumplir con las resoluciones del Comité Técnico, siempre que sean dictadas en exceso de las facultades fijadas por el fideicomitente o en violación a clausulas contractuales del fideicomiso, respondiendo de daños y perjuicios.

Siempre y cuando la constitución de un fideicomiso no sea de un mandato legal la Secretaría de Hacienda y Crédito Público puede revocarlo.

Capítulo V, "Del Desarrollo y Operación".

La entidad paraestatal manejará y erogará sus recursos propios por medio de sus órganos. Deberán de formular programas financieros ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. En el ejercicio de sus presupuestos, compromisos, operaciones y estados financieros, deberán sujetarse a las disposiciones de esta ley.

Los órganos de gobierno tendrán facultad para:

- a Establecer políticas generales y definir las prioridades de su actividad;**
- b Aprobar los programas y presupuestos de la entidad;**
- c Fijar precios sobre bienes y servicios;**
- d Regular los casos en que se pueda disponer del activo fijo de la entidad;**
- e Aprobar anualmente los estados financieros de la entidad;**
- f Aprobar la estructura básica de organización de la entidad;**
- g Proponer al Ejecutivo Federal convenios de fusión, entre otras.**

Capítulo VI, " Del Control y Vigilancia".

Los órganos de control serán parte integrante de la estructura de las entidades paraestatales. Sus acciones tendrán por objeto apoyar la función directiva y promover el mejoramiento de gestión de la entidad; desarrollaran sus funciones conforme a los lineamientos que emita la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, de la cual dependerán los titulares de dichos órganos. Recibirán quejas, investigaran y, en su caso determinarán la responsabilidad administrativa de los servidores públicos de la entidad.

Según la exposición de motivos de reformas al artículo 62 de la presente ley, se substituye el esquema en que la coordinadora de sector ejercía tal facultad y con el nuevo se actualiza un sistema jurídico contra la corrupción.

En cuanto al Reglamento de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales publicado en el Diario oficial de la Federación el 26 de enero de 1990, su objeto es reglamentar dicha ley en lo que toca a la constitución, organización, funcionamiento, control y extinción de las entidades paraestatales.

La constitución y extinción de entidades, corresponde al Ejecutivo Federal, a propuesta de la Secretaría de Hacienda.

La operación de las entidades se regirá por los programas sectoriales o por los programas institucionales, en congruencia con los objetivos y prioridades del Plan Nacional de Desarrollo.

Para que se establezcan parámetros en la evaluación de su eficacia, eficiencia y productividad respecto a sus metas y objetivos, se debe entender:

a Entidades del Servicio o Institucional.- Aquellas que tengan una función:

- Social
- De prestación de Servicios públicos
- Actividades de promoción del Desarrollo
- Investigación, Salud y Educación
- Desarrollo Social o Regional,

b Empresas Públicas, a las que en virtud del tipo de bienes o servicios que producen, tienen objetivos preponderantemente económicos y que en consecuencia se sujetarán a criterios de rentabilidad financiera.

4OTRAS DISPOSICIONES JURÍDICAS APLICABLES.

6.4.1 LEY DE PLANEACIÓN. (Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el día 5 de enero de 1983).

El objeto de esta ley es establecer las normas y principios básicos de Planeación Nacional del Desarrollo, del Sistema Nacional de Planeación Democrática; la Coordinación del Ejecutivo Federal con las entidades federativas en materia de planeación; la planeación democrática de los grupos sociales y la participación de los particulares en materia de planeación.

ARTÍCULO 8o.- Los Secretarios de Estado y los Jefes de Departamentos Administrativos,...

...

...” y los Directores y Administradores de las Entidades Paraestatales que sean citados por cualquiera de las cámaras para que informen cuando se discuta una ley o se estudie un negocio concerniente a sus respectivos ramos o actividades, señalarán las relaciones que hubiere entre el proyecto de ley o negocio de que se trate y los objetivos de la planeación nacional, relativos a la dependencia o entidades a su cargo”.

ARTÍCULO 9o.- Las dependencias de la Administración Pública centralizada deberán planear y conducir sus actividades con sujeción a los objetivos y prioridades de la planeación nacional del desarrollo.

Lo dispuesto en el párrafo anterior será aplicable a las entidades de la administración pública paraestatal ...

ARTÍCULO 15.- A la Secretaría de Hacienda y Crédito Público le corresponde:

I.- ...

II.- Proyectar y calcular los ingresos ... de las entidades paraestatales, considerando las necesidades de recursos y la utilización del crédito público, para la ejecución del plan y los programas.

ARTÍCULO 16.- A las dependencias de la Administración Pública corresponde:

I.- ...

II.- Coordinar ... a las entidades paraestatales que se agrupen en el sector, ...

III a VI.- ...

VII.- Vigilar que las entidades del sector que coordinen conduzcan sus actividades conforme al Plan Nacional de Desarrollo y al programa sectorial correspondiente, ...

VIII.- Verificar ... los programas y presupuestos de las entidades paraestatales del sector que coordinen, ...

ARTÍCULO 17.- Las entidades paraestatales deberán:

I.- Participar en la elaboración de los programas sectoriales, ...

II.- ... elaborar su respectivo programa institucional, ...

III.- Elaborar los programas anuales para la ejecución de los programas sectoriales y, ... institucionales.

IV.- Considerar el ámbito territorial de sus acciones, ...

V.- Asegurar la congruencia del programa institucional con el ... sectorial ...

VI.- Verificar periódicamente ... sus actividades ...

ARTÍCULO 19.- El Presidente de la República podrá establecer comisiones intersecretariales para la atención de actividades de la planeación nacional ...

...

Las entidades de la administración pública paraestatal podrá integrarse a dichas comisiones ... en asuntos relacionados con su objeto.

ARTÍCULO 37.- El Ejecutivo Federal, ... y las entidades paraestatales, podrán concertar la realización de las acciones previstas en el plan y los programas, con ... grupos sociales o con los particulares.

ARTÍCULO 40.- ... los programas y presupuestos de las entidades paraestatales ... deberán ser congruentes con los objetivos y prioridades del plan y los programas ...

6.4.2 LEY GENERAL DE DEUDA PÚBLICA (Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el día 31 de diciembre de 1976. Reformada por decreto publicado el 21 de diciembre de 1995.)

La deuda pública esta constituida por las obligaciones de pasivo, directas o contingentes derivadas de financiamientos y a cargo de dependencias de la Administración Pública Centralizada y Paraestatal.

ARTÍCULO 17.- ...

Las entidades (Paraestatales) ... sólo podrán contratar financiamientos externos con la autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. En cuanto a los financiamientos internos bastará con la aprobación de sus órganos de gobierno, ...

ARTÍCULO 19.- ...

La autorización sólo podrá comprender aquellos financiamientos incluidos dentro del programa de deuda, salvo el caso de los que se obtengan para fines de regulación monetaria.

...

ARTÍCULO 23.- Las entidades ... del sector paraestatal, llevarán los registros de los financiamientos en los que participen ... además proporcionar a la Secretaría (de Hacienda), toda la información para llevar a cabo la vigilancia que le compete ...

6.4.3 LEY DE PRESUPUESTO, CONTABILIDAD Y GASTO PÚBLICO FEDERAL. (Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el día 31 de diciembre de 1976 y modificada por ultima vez el 21 de diciembre de 1995).

El gasto público federal comprende las erogaciones por concepto de

gasto corriente, inversión física, inversión financiera, así como pagos de pasivo de deuda pública, y por concepto de responsabilidad patrimonial realizada por dependencias y entidades de la administración pública federal centralizada y paraestatal respectivamente.

ARTÍCULO 16.- ...

El presupuesto de Egresos de la Federación comprenderá ... las previsiones de gasto público que habrán de realizar las entidades (paraestatales)...

ARTÍCULO 24.- Las entidades (paraestatales) ... presentarán sus proyectos de Presupuesto anuales y sus modificaciones ... acuerdo a las normas que el Ejecutivo Federal establezca ...

ARTÍCULO 26.- La Tesorería de la Federación, ... efectuará los cobros y los pagos correspondientes a las entidades (paraestatales)...

ARTÍCULO 39.- Cada entidad (Paraestatal) llevará su propia contabilidad la cual incluirá ... activas, pasivos, capital o patrimonio, ingresos, costos y gastos, asignaciones, compromisos y ejercicios ...

ARTÍCULO 46.- Los funcionarios y demás personal de las entidades (paraestatales) ... serán responsables de cualquier daño o perjuicio estimable en dinero que sufra la Hacienda Pública Federal, ... o el patrimonio de cualquier entidad paraestatal por actos u omisiones que les sean imputables, o bien por incumplimiento o inobservancia de esta ley, ...

6.4.4 LEY GENERAL DE BIENES NACIONALES (Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el día 8 de enero de 1982. Reformada por última vez por decreto publicado el 29 de julio de 1994).

ARTÍCULO 1o.- El patrimonio nacional se compone de:

I.- Bienes del dominio público de la Federación, y

II.- Bienes del dominio privado de la Federación

ARTÍCULO 2o.- Son bienes de dominio público:

I.- ...

II.- Los señalados en los artículos 27, párrafos cuarto, quinto y octavo, ...

de la Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos.

III y IV.- ...

V.- Los inmuebles destinados por la Federación a un servicio público, ...

VI a XIII.- ...

ARTÍCULO 3o.- Son bienes del dominio privado:

I a III.- ...

IV.- 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;

V a VIII.- ...

ARTÍCULO 34.- Están destinados a un servicio público, y por tanto, se hayan comprendidos en la fracción V del artículo 2o.:

I a V.- ...

VI.- Los inmuebles que formen parte del patrimonio de los organismos descentralizados de carácter federal, siempre que se destinen a infraestructura, reservas, unidades industriales, o estén directamente asignados o afectos a la exploración, explotación, transformación, distribución o que utilicen en las actividades específicas que tengan encomendadas conforme a sus respectivos objetos, relacionados con la explotación de recursos naturales y la prestación de servicios.

ARTÍCULO 36.- Los bienes a que se refiere la fracción VI del artículo 34, excepto los que, por disposición constitucional son inalienables, sólo podrán gravarse con autorización del Ejecutivo Federal, ... cuando ... así convenga para el mejor financiamiento de las obras o servicios a cargo de la institución propietaria.

ARTÍCULO 40. Las entidades paraestatales ...que tengan a su disposición inmuebles federales cuyo uso o aprovechamiento no se tenga previsto para el cumplimiento de las funciones o la realización de programas autorizados, deberán hacerlo del conocimiento ...a fin de que, de acuerdo con los objetivos con la política inmobiliaria federal, se comunique a las dependencias y entidades la disponibilidad de los mismos, para su utilización en otros servicios ...o ...programas de beneficio e interés social.

ARTÍCULO 64. Para la enajenación de inmuebles de dominio público que formen parte del patrimonio de los organismos descentralizados, se

requerirá de decreto presidencial. ...

...

ARTÍCULO 69. Los actos, negocios jurídicos, convenios y contratos que realicen. ...entidades paraestatales con violación a lo dispuesto con esta ley serán nulos, ...

Tratándose de inmuebles federales de dominio público de los organismos descentralizados objeto de alguno de los actos o contratos que sean nulos ... (Podrán recuperarse administrativamente o entregarlos al organismo que corresponda).

ARTÍCULO 73. Los actos jurídicos sobre bienes inmuebles en los que intervengan las entidades de la administración pública federal, podrán celebrarse ante los notarios públicos de su elección ...

ARTÍCULO 74. No se requerirá intervención de notario en los casos siguientes:

I y II ...

III Enajenaciones que realicen entidades paraestatales a personas de escasos recursos para resolver necesidades de vivienda de carácter social;

IV ...

V Donaciones que efectúe el Gobierno Federal en Favor de entidades paraestatales;

VI ...

...

ARTÍCULO 85. Se inscribirán en el Registro Público de la Propiedad Federal:

I Los títulos por los cuales se adquiera, transmita, modifique, grave o extinga el dominio, la posesión o los demás derechos reales pertenecientes al Gobierno Federal o respecto de los bienes inmuebles de dominio público de los organismos descentralizados;

II ...

III Las resoluciones de ocupación y sentencias relacionadas con inmuebles federales o de los organismos descentralizados en relación a bienes de dominio público que pronuncie la autoridad judicial.

IV a VIII...

6.4.5 LEY DE ADQUISICIONES Y OBRAS PÚBLICAS. (Publicada en el

Diario Oficial de la Federación el día 30 de Diciembre de 1993, y reformada por decreto publicado en fecha 5 de agosto de 1994).

El objeto de esta ley es regular las acciones relativas a la planeación, programación, gasto, ejecución, conservación, mantenimiento y control de las adquisiciones y arrendamiento de bienes muebles, prestación de servicios y obra pública de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.

ARTÍCULO 10 ...Los órganos de gobierno de las entidades y los directores serán responsables de que, en la adopción e instrumentación de las acciones que deban llevar a cabo en cumplimiento de esta ley se observen criterios que promuevan la simplificación administrativa, descentralización de funciones y delegación de facultades.

ARTÍCULO 12 Será responsabilidad de las ...entidades mantener ...asegurados los bienes con que cuentan.

ARTÍCULO 17. En la planeación de las adquisiciones, arrendamientos y servicios, ...obra pública ...las entidades deberán ajustarse a:

I Los objetivos y prioridades del Plan Nacional de Desarrollo y de los programas sectoriales ...

ARTÍCULO 18. Las ...entidades formularán sus programas anuales de adquisiciones, arrendamientos y servicios, y sus respectivas propuestas,

...

...

ARTÍCULO 19. Las ...entidades elaborarán los programas de obra pública y sus respectivos presupuestos...

ARTÍCULO 22. Las entidades que sean apoyadas presupuestalmente o que reciban transferencias de recursos federales, remitirán sus programas y presupuestos ...a la dependencia coordinadora de sector...

ARTÍCULO 25. El Ejecutivo Federal determinará las ... entidades que deberán instalar Comisiones Consultivas Mixtas de Abastecimiento, ...

ARTÍCULO 28. Las ... entidades, ... podrán contratar adquisiciones, arrendamientos y servicios, así como obra pública, mediante ...

- A ... licitación pública, y
- B ... invitación restringida, ...

ARTÍCULO 56. Las ... entidades podrán realizar obra pública por contrato o por administración directa.

6.4.6 LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO (Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el día 28 de diciembre de 1963 y reformada por última ocasión por decreto publicado el 29 de diciembre de 1984).

ARTÍCULO 1º. La presente Ley es de observancia general para los titulares y trabajadores de las dependencias de los Poderes de la Unión, del Gobierno del Distrito Federal, de las Instituciones que a continuación se enumeran: ... ; así como de los otros organismos descentralizados, similares a los anteriores que tengan a su cargo función de servicios públicos.

6.4.7 LEY DE AVIACIÓN CIVIL (Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 12 de mayo de 1995)

Esta ley tiene por objeto regular la explotación, el uso o aprovechamiento del espacio aéreo situado sobre el territorio nacional, respecto de la prestación y desarrollo de los servicios de transporte aéreo civil y de Estado.

ARTÍCULO 5, Las aeronaves mexicanas se clasifican en:

I ...

II De Estado, que podrán ser:

a Las de propiedad o uso de la Federación distintas de las militares; las de los gobiernos estatales y municipales y las de las entidades paraestatales, y

b ...

ARTÍCULO 31 La operación de las aeronaves de Estado no requerirá permiso; se ajustará a la obtención de los certificados de matrícula y de aeronavegabilidad correspondientes y deberá contar con póliza de seguro.

...

6.4.8 LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS (Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1982 y reformada por última ocasión por decreto publicado el 24 de diciembre de 1996).

ARTÍCULO 2º. Son sujetos de esta Ley, los servidores públicos mencionados en el párrafo primero y tercero del artículo 108 Constitucional y todas aquellas personas que manejen o apliquen recursos económicos federales.

ARTÍCULO 80. Tienen obligación de presentar declaraciones de situación patrimonial, ...

I y II. ...

III En la Administración Pública Paraestatal: Directores Generales, gerentes generales, subdirectores generales, subgerentes generales, directores, gerentes, subdirectores y servidores públicos equivalentes de los órganos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria y sociedades y asociaciones asimiladas y fideicomisos públicos;

IV a IX ...

...

CAPÍTULO II

LA FUNCIÓN ADMINISTRATIVA DEL PODER EJECUTIVO DE LA UNIÓN POR CONDUCTO DE LAS ENTIDADES PARAESTATALES

LA FUNCIÓN ADMINISTRATIVA DEL PODER EJECUTIVO DE LA UNIÓN POR CONDUCTO DE LAS ENTIDADES PARAESTATALES

CAPÍTULO SEGUNDO

1.- EL EJERCICIO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA POR LOS PODERES DE LA UNIÓN.

El Estado, su concepto y origen han sido debatidos por una extensa biografía de filósofos, politólogos, sociólogos, historiadores y juristas que hasta nuestros días no han podido establecer un punto de acuerdo en relación con su naturaleza, fines y fundamentos. Claro está, por que el Estado es analizado desde los más diversos puntos de vista.

Ahora bien, por no ser objeto de este trabajo consideramos pertinente no adentrarnos al estudio de esos debates y sólo preferimos señalar su concepto.

Según Jellinek el Estado es: "La corporación formada por un pueblo, dotada de un poder de mando originario y asentada en un determinado territorio"⁵⁴.

Rafael Bielsa define: "El Estado es la organización jurídica de la nación, en cuanto es ésta una entidad concreta, material, compuesta de personas y territorio"⁵⁵.

Del análisis de estos conceptos resulta obvio señalar cuales son los elementos constitutivos del Estado:

- 1 Población.- Integrado por el elemento humano ordenado en una sociedad.
- 2 Territorio.- Es el espacio donde reside físicamente la población.
- 3 Poder.- Es de capacidad de que la sociedad ejerza su voluntad sobre sí misma y dentro de su ámbito de residencia exclusivamente.

Igualmente se ha profundizado y discutido sobre estos elementos, si

⁵⁴ Porrúa Pérez, Francisco, "Teoría del Estado", 18ª. Edición, Editorial Porrúa, México 1983, pág. 189.

⁵⁵ Bielsa, Rafael, "Derecho Administrativo", Cit. por Martínez Morales Rafael en "Derecho Administrativo", 1er. Curso; 2ª. Edición, Editorial Harla, México 1994, pág. 31.

realmente lo constituyen, si forjan su naturaleza o bien si lo estructuran como un ente semejante a otros existentes en la sociedad.

Para nosotros la característica esencial que se genera de la constitución del Estado por estos elementos es la finalidad que persigue: "El bien público"

La sociedad que crea o pertenece al Estado persigue un bien en común para todas los individuos o grupos que en ella existen.

Es un bien común distinto a aquel que persiguen grupos sociales con intereses particulares (Sindicatos, empresarios, agrupaciones deportivas, etc.), ya que está encaminado a obtener de manera general e impersonal afectos favorables y provechosos. De ahí que el Estado no permita intereses particulares sobre el interés general, dando fuerza superior a la voluntad social.

En este orden de ideas, se puede concebir al bien público como el beneficio social general con dos objetivos principales:

- a La preservación de la sociedad.- Dentro de una sociedad existen personas o grupos de personas que por naturaleza ostentan intereses particulares distintos, y en el desarrollo de los mismos, se generan conflictos que podrían llegar a establecer anarquía y en consecuencia la destrucción del sistema social. El bien público del sistema social. El bien público busca coordinar la actividad de los particulares a efecto de darles cierta armonía logrando la paz y el orden social.

Artículo 6o. Constitucional.

"La manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque a la moral, los derechos de tercero, provoque algún delito, o perturbe el orden público; el derecho a la información será garantizado por el Estado."

- b El interés general.- El Estado es creado también como instrumento que desarrolle, participe y controle las actividades de importancia económica, política o social generales con beneficio para todos sus miembros

Artículo 3o. De la Constitución Federal dispone en su primer párrafo:

"Todo individuo tiene derecho a recibir educación. *El Estado - Federación, Estados y Municipios - impartirá educación preescolar, primaria y secundaria.* La educación primaria y secundaria son obligatorias."

Estos objetivos principales constituyen lo que el maestro Gabino Fraga denominó "*La Actividad del Estado*",⁵⁶ entendiéndose como tal el conjunto de actos materiales y jurídicos necesariamente útiles para alcanzar el fin estatal: bien público. Así se puede aseverar que la finalidad del Estado justifica su actuar a efecto de que se pueda ordenar la actividad privada, intervenir en ella vigilándola y fiscalizándola y en su caso, participando paralelamente en la satisfacción de la necesidad general.

Es decir el Estado tiene una doble actividad basada en primer lugar en la imposición de la voluntad estatal, que es la voluntad general, del interés general.

La característica esencial de esta actividad consiste precisamente en la superioridad de los actos que se desarrollan, ya que sin esta simplemente el Estado sería como cualquier otra estructura social. Esta característica es posible gracias a la existencia de un poder supremo del que se dota al Estado mediante el ejercicio de un solo concepto: El de soberanía.

Para darle significado a este concepto retomamos el pensamiento del maestro Ignacio Burgoa, quien siguiendo a Juan Jacobo Rousseau señala:

"La Soberanía es la misma voluntad general que reside en el pueblo y que constituye la fuente de normación jurídica primaria. Esa voluntad General entraña un poder de autodeterminación y autolimitación, lo que implica que sobre ella no existe ni debe existir ninguna otra voluntad ajena. Ahora bien, como en el derecho primario (resultado de esa voluntad general) se apuntan los fines del Estado, por consiguiente rige toda la actividad estatal. Esta actividad esta subordinada al derecho que a su vez emana de la soberanía que corresponde a la comunidad popular. Soberanía es fuente originaria del derecho primario, el poder se encauza básicamente por tal derecho".⁵⁷

⁵⁶ Fraga, Gabino, "Derecho Administrativo" 34ª. Edición, Editorial Porrúa, México 1996, pág. 13

⁵⁷ Burgoa Orihuela, Ignacio, "Derecho Constitucional Mexicano" 4ª. Edición, Editorial Porrúa, México 1982, pág.

Esta misma doctrina se recoge en la redacción del artículo 39 de nuestra Constitución Federal.

Artículo 39.- "La Soberanía Nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de este. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de gobierno."

"La Soberanía reside esencial y originariamente en el pueblo, originariamente porque jamás ha dejado de residir en el pueblo; aunque la fuerza haya dominado, no por ello prescribió a su favor, por que uno de los elementos de la soberanía es su imprescriptibilidad. Y lo hace de manera esencial porque en todo momento el pueblo es soberano nunca delega su soberanía, sino que nombra a sus representantes, los cuales están bajo sus instrucciones y mando. Ante la imposibilidad de reunirse personalmente y de decidir todas las cuestiones que afectan a la vida de la nación, el pueblo nombra a sus representantes."⁵⁸

Con lo anterior podemos afirmar que el pueblo en pleno ejercicio de su soberanía dota al Estado de un poder supremo (o público) a efecto de que lleve a cabo el fin para el que fue creado y desarrolle las actividades que para tal efecto se le atribuyan en el mismo proceso.

Ahora bien, este poder denominado público coloca al Estado en condiciones distintas a los particulares, gozando de privilegios de que no disfrutaban estos. Así se expresa en la Exposición de Motivos del Código Federal de Procedimientos Civiles publicado en el Diario Oficial de la Federación el 24 de febrero de 1943.

"La única excepción a la regla de igualdad, es la contenida en el artículo 4o., que dispone que nunca podrá dictarse, en contra de la Federación o de las entidades federativas, mandato de ejecución ni providencia de embargo, así como que esas entidades

241.

⁵⁸ Soberanía, por Jorge Carpizo, en "Diccionario Jurídico Mexicano "Diccionario Jurídico Mexicano" Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, 8ª. Edición, Editorial Porrúa, México 1995, pág. 2936.

de derecho público están exentas de prestar las garantías que en el Código se exigen de las partes. Esta excepción se justifica, por que no es posible que los órganos del Poder se coaccionen a sí propios, y es imposible, dentro del Estado, que haya un poder superior al mismo poder estatal; y, respecto de las garantías, se juzga que el Estado siempre es solvente, pues es un principio general del derecho público, y en especial, del derecho fiscal, que el Estado debe obtener, de los habitantes del país, los ingresos indispensables para cumplir sus fines, de manera que está siempre en posibilidad de contar con un patrimonio que le permita responder, en general, de sus obligaciones sin necesidad de una garantía especial”

El Poder público es el superior común de las personas o grupos que se desarrollan en una sociedad y a la cual se le atribuye, por tal motivo será único, pues la formula es un solo poder por cada Estado y en caso contrario se destruiría la propia unidad estatal.

Lo anterior resulta de una razón lógica, el Poder público es único al igual que el Estado.

Entonces ¿Por que hablamos de los Poderes del Estado? Para dar contestación es necesario conocer lo que se ha denominado por “La teoría de la División de Poderes”: Observando los vicios que existían en el funcionamiento de los órganos parlamentarios en Francia, en los siglos XVII y XVIII, Montesquieu analizó la preponderancia absoluta del monarca sobre los Estados Generales que constituían el órgano legislativo y que realmente resultaron infuncionales. Asimismo observo la organización política inglesa donde el poder de los reyes descendía en la constante de aumento del poder parlamentario. Esas observaciones dieron base para que elaborara su teoría, que buscando un mayor equilibrio al procurarse la división de los poderes de acuerdo con el contenido de sus funciones.⁵⁹

Debemos aclarar entonces que el Poder público es indivisible, pues lo que se divide es su ámbito de competencia para hacer efectivas las funciones que se le han encomendado al Estado.

⁵⁹ Porrúa Pérez, Francisco, op. cit. pág. 385

Como observamos, la Teoría de la división de Poderes, depende básicamente de la actividad del Estado, ya que el Poder Público es el instrumento por medio del cual ésta se ejerce.

El Poder Público, a su vez, requiere de una serie de formas para realizar la actividad estatal; a estas se le denominan: Función Pública.

La Función Pública, al igual que el Estado y el Poder, es única en virtud de que sólo esta constituida por tres formas generales de realización de la actividad estatal. Estas formas son:

1 Formular el orden jurídico general que estructure al Estado, que ordene y regule las relaciones entre éste y los particulares y entre los particulares entre sí.

A esta forma se le denomina función legislativa.

2 Tutelar ese ordenamiento jurídico y definiéndolo para su aplicación a los casos en particular.

A esta forma se le denomina función jurisdiccional, y

3 Ejecutar el ordenamiento jurídico y promover bajo este la satisfacción del interés y bienestar generales.

A esta forma se le denomina función Administrativa.⁶⁰

Entonces el Poder Público se separa, para su ejercicio, en razón de la competencia que le otorgan las formas de realización de la actividad estatal; de ahí que entre el Poder Público y la Función Pública exista una estrecha relación y la Teoría de la División de Poderes tiene como fundamento el campo de acción que a cada función corresponde.

Así la separación del Poder Público se realiza en tres grupos diversos, cada uno, constituidos, por elementos que les otorgan unidad a los órganos del Estado e independencia entre ellos, por tal razón a dichos órganos se les denomina Poderes.

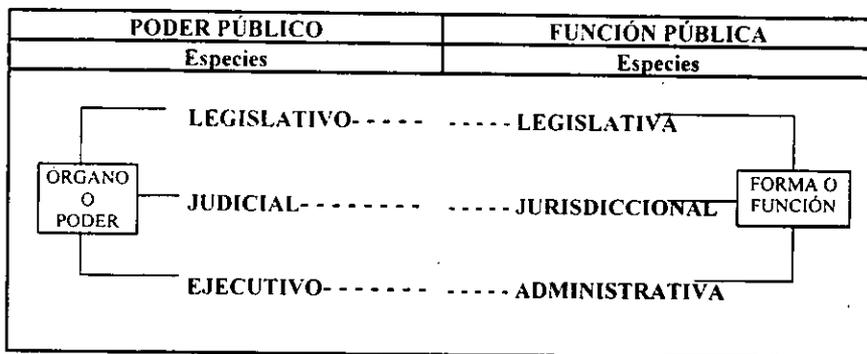
Así en nuestro sistema jurídico estos órganos-Poderes se establecen para el ejercicio de la soberanía, es decir para el ejercicio supremo de la actividad

⁶⁰ Porrúa Pérez, Francisco, op. Cit. Pág 386

del Estado como se desprende de los artículos 39, 41 y 49 de la Constitución Federal

"El régimen de separación de Poderes implica que todas las funciones de un mismo carácter forman parte de la competencia del órgano que recibe la denominación de la función misma"⁶¹

Las Funciones Legislativa, jurisdiccional y administrativa corresponden a los órganos-Poderes Legislativo, Judicial y Ejecutivo respectivamente.



Una característica de la División de Poderes en México, tal y como lo señala el maestro Gabino Fraga es que el derecho positivo rompe excepcionalmente la exclusividad que de manera formal deben de desarrollar sus funciones cada Poder.

A esto se le denomina en la doctrina administrativa: funciones formales y materiales.⁶²

- **Formales.-** Son aquellas que se realizan de manera orgánica, es decir las funciones que deben desarrollar los Poderes para los cuales estén atribuidas: Legislativas al Poder Legislativo, Administrativos al Poder Ejecutivo y Jurisdiccionales al Poder Judicial.
- **Materiales.-** Son aquellas que se realizan de acuerdo a la naturaleza de la función, con independencia del Poder que la desarrolle.

⁶¹ Fraga, Gabino, op. Cit. Pág. 108

⁶² Idem.

Para los efectos de este trabajo creemos conveniente adoptar, en lo conducente, la teoría de las funciones formales y materiales expuestas por el maestro Fraga, toda vez que de esta forma podremos distinguir las actividades principales del Estado mexicano señaladas en nuestro sistema jurídico

1.1.- FUNCIÓN LEGISLATIVA.

El Estado moderno, a diferencia de otras épocas, se caracteriza por ser el creador del Derecho. Toda norma jurídica emana del Poder Público y tiene por misión realizar actos jurídicos generales, obligatorios, abstractos e impersonales.⁶³

La Función Legislativa es la forma de la actividad Estatal encargada de crear un sistema jurídico capaz de procurar la organización social y política al regular la conducta particular y del propio Estado. Para tal objeto se divide en Función Legislativa Constituyente y Función Legislativa ordinaria.

- **Función Legislativa Constituyente.-** Esta función es la encargada de crear o reformar el ordenamiento jurídico primario, llamado en nuestro país Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Establece disposiciones jurídicas supremas y generales de organización estatal con derechos y obligaciones para los particulares y para los órganos del Estado; En México la función constituyente se limita únicamente a reformar nuestra Carta Magna, en la forma y términos en ella establecidos, tal como se dispone en su artículo 135.

Artículo 135.- "La presente Constitución puede ser adicionada o reformada. Para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte de la misma, se requiere que el Congreso de la Unión, por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes, acuerde las reformas o adiciones, y que éstas sean aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los Estados. El Congreso de la Unión o la Comisión Permanente en su caso, harán el computo de las votos de las legislaturas y la declaración de haber sido aprobadas adiciones o reformas."

⁶³ R. Stammler, "La Génesis del Derecho". Cit. por Serra Rojas Andres en "Derecho Administrativo" primer curso, 17ª. Edición, Editorial Porrúa, México 1996, pág. 43.

- **Función Legislativa Ordinaria.-** Es aquella que crea o reforma el o los ordenamientos jurídicos que emanan y se subordinan a la Constitución.

1.1.1. Función formalmente legislativa

Formalmente, la función legislativa la desempeña el órgano Legislativo del Estado mexicano denominado "Poder Legislativo de los Estados Unidos Mexicanos" (Artículo 50 de la Constitución Federal). Para su ejercicio, se deposita en un Congreso General que se dividirá en dos Cámaras una de Diputados y otra de Senadores.

- La Cámara de Diputados se integra con quinientos diputados electos en su totalidad cada tres años y en los términos del artículo 52 de la Constitución Federal y 2o. de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos (*Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 25 de mayo de 1979*). Exclusivamente, ésta Cámara, ejerce las facultades determinadas en los artículos 74, 75 y 77 Constitucionales, de las que destacan la aprobación anual del Presupuesto de Egresos de la Federación, expedir el Bando Solemne para dar a conocer a toda la República la declaración de Presidente Electo que hubiere hecho el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y expedir su reglamento interno.
- La Cámara de Senadores se compone de 128 senadores electos en los términos del artículo 56 de la Constitución Federal. En su totalidad son electos cada seis años y ejercen las facultades dispuestas en los artículos 76 y 77 Constitucionales, en las que destacan la aprobación de los tratados internacionales y convenciones diplomáticas celebrados por el Ejecutivo Federal y designar a los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de entre la terna que someta a su consideración el Presidente de la República.
- El Congreso se reunirá dos ocasiones al año a efecto de celebrar periodos ordinarios de sesiones en los cuales, se ocupará del estudio, discusión y votación de las iniciativas de Ley y de la resolución de los asuntos que le correspondan en términos del artículo 65 de la Constitución Federal.
- Durante los recesos del Congreso de la Unión habrá una Comisión Permanente compuesta de 37 miembros de los que 19 serán Diputados y 18 Senadores, nombrados por sus respectivas Cámaras la víspera de la clausura de los periodos ordinarios de sesiones. Para cada titular las

Cámaras nombrarán, de entre sus miembros en ejercicio, un sustituto, lo anterior con fundamento en el artículo 78 de la Constitución Federal.

El Artículo 79 Constitucional dispone las facultades que tendrá esta Comisión, entre las cuales destaca acordar por sí o a propuesta del Ejecutivo la convocatoria del Congreso o de una sólo de sus Cámaras a un periodo extraordinario de sesiones.

- Las Comisiones son grupos conformados por senadores o diputados que sirven para hacer efectivo el cumplimiento de las atribuciones de las respectivas Cámaras ejemplo en el artículo 42 de la Ley Orgánica del Congreso General (Diario Oficial de la Federación 20 de julio de 1994) se enumeran las correspondientes a la Cámara de Diputados:

1.1.2. Función materialmente legislativa.

A) Actos materialmente legislativos del Poder Legislativo.

El producto principal de la función Legislativa es la ley.

Los artículos 71 y 72 de la Constitución Federal disponen las bases generales para la iniciación y formación de las ley. Se otorga la facultad a los diputados y senadores para iniciarlas y una vez presentado el proyecto respectivo se discutirá sucesivamente en ambas Cámaras en la forma y términos de los artículos señalados, así como de la Ley General del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos.

Durante este proceso las Cámaras se convierten en: de origen, ante la cual se presenta el proyecto y; revisora, la que podrá aprobar, modificar o desechar dicho proyecto.

Una vez aprobado en ambas Cámaras se remitirá al Ejecutivo Federal a fin de que éste lo apruebe o vete. En el primer caso será publicado y en el segundo se devuelve con observaciones a su Cámara de origen para ser discutido de nueva cuenta.

Una vez publicada la Ley surtirá los efectos respectivos en términos de la misma y bajo los principios Constitucionales que deben prevalecer:

- **Generalidad.-** Se refiere a que en el supuesto jurídico de la norma legal no se determina individualmente al sujeto a quien se le imputarán las consecuencias jurídicas que esa norma establece y que dichas consecuencias se deberán de aplicar a cualquier persona que actualice los supuestos.
- **Abstracción.-** Se refiere a la indeterminación objetiva, es decir, la ley regula por igual a todos los casos que impliquen la realización, de su supuesto normativo, sin excluir individualmente a ninguno, y la disposición que contiene no pierde su vigencia por haberse aplicado a uno o más casos previstos y determinados, sino que sobrevive hasta que es derogada mediante un procedimiento igual al de su creación.⁶⁴

B) Actos materialmente jurisdiccionales del Poder Legislativo

El artículo 74 de la Constitución Federal dispone:

"Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados:

V.- Declarar si ha o no lugar a proceder penalmente contra los servidores Públicos que hubieren incurrido en delito en los términos del artículo 111 de esta Constitución..."

"Conocer de las imputaciones que se hagan a los servidores públicos ... y fungir como órgano de acusación en los juicios políticos que contra estas se instauren;"

Asimismo el artículo 76 de la Constitución Federal dispone:

"Son facultades exclusivas de la Cámara de Senadores:

V.- Declarar, cuando hayan desaparecido todos los poderes constitucionales de un Estado, que es llegado el caso de nombrarle un gobernador provisional,"

VI.- "Resolver las cuestiones políticas que surjan entre los poderes de un Estado cuando alguno de ellos ocurra con ese fin al Senado, o cuando, con motivo de dichas cuestiones, se haya interrumpido el orden constitucional mediante un conflicto de armas, en este caso el Senado dictará la resolución, sujetándose a la Constitución General

⁶⁴ Gaxiola Moraila, Jorge. "Ley", en Diccionario Jurídico Mexicano, Op. Cit. Pág. 1964.

de la República y a la del Estado."

VII.- Erigirse en Jurado de sentencia para conocer en juicio político de las faltas u omisiones que cometan los servidores públicos y que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales y de su buen despacho, en los términos del artículo 110 de esta Constitución."

C) Actos materialmente administrativos del Poder Legislativo.

El artículo 73 de la Constitución Federal dispone:

"El Congreso tiene facultad:

- I. Para admitir nuevos Estados a la Unión Federal
- III. Para formar nuevos Estados dentro de los límites de los existentes,
- IV. Para arreglar definitivamente los límites de los Estados, ...
- V. Para cambiar la residencia de los Supremos Poderes de la Federación.
- XII Para declarar de guerra, ...
- XXVI Para conceder licencia al Presidente de la República ..."

El artículo 76 de la Constitución Federal dispone:

"Son facultades exclusivas del Senado:

II. Ratificar los nombramientos que el mismo funcionario haga del Procurador General de la República, Ministros, agentes diplomáticos, cónsules generales, empleados superiores de Hacienda, coroneles y demás jefes superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea.

III. Autorizarlo también para que pueda permitir la salida de tropas nacionales fuera de los límites del país, el paso de tropas extranjeras por el territorio nacional y la estación de escuadras de otra potencia, por mas de un mes, en aguas mexicanas;

IV. Dar su consentimiento para que el Presidente de la República pueda disponer de la Guardia Nacional fuera de sus respectivos

Estados, fijando la fuerza necesaria."

1.2.- FUNCIÓN JURISDICCIONAL.

Es la forma en la cual el Estado aplica la norma general a casos determinados, particularizándola mediante una declaración que supone la relación entre un acto o hecho determinado con una disposición jurídica.

La función jurisdiccional supone una situación de duda o de conflicto preexistentes; supone generalmente dos pretensiones opuestas cuyo objeto es muy variable. Ellas pueden referirse a un hecho, actitud o acto jurídico que se estimen contradictorias con un derecho o una norma legal, o a un estado de incertidumbre sobre la interpretación, alcance o aplicación de una norma o de una situación jurídica.⁶⁵

De esta manera se justifica que la relación entre hechos o actos y sus consecuencias de derecho, al surgir dicha controversia, deben ser resultados conforme a lo dispuesto por la ley a través del órgano encargado de individualizar, concretar, e interpretar las normas generales y abstractas.

1.2.1. Función formalmente jurisdiccional.

Por Decreto publicado el 31 de diciembre de 1994 en el Diario Oficial de la Federación, se reforman los artículos 76, fracción VIII; 89, fracción XVIII; 94, 95, 96, 97, 98, 99, 100, 101, 103, 104, 105, 106, 107, 110 y 111, entre otras, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Dichas reformas se efectuaron para, como se apuntó en la exposición de motivos "avanzar en la consolidación de un Poder Judicial fortalecido en sus atribuciones y poderes, más autónomo".⁶⁶

Se deposita el ejercicio del Poder Judicial de la Federación en una Suprema Corte de Justicia, en un Tribunal Electoral, en Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito, en Juzgados de Distrito y en un Consejo de la Judicatura Federal (Artículo 94 de la Constitución Federal).

⁶⁵ Fraga Gabino, op. cit. pág. 51

⁶⁶ Sempe Minivielle, Carlos, "Técnica Legislativa y Desregulación" 1ª. Edición, Editorial Porrúa, México 1997 pág. 102

El artículo 1º. de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación (*Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 26 de mayo de 1995*) señala, además de las autoridades mencionadas en el párrafo anterior, al Jurado Federal de Ciudadanos y los Tribunales de los Estados y del Distrito Federal en los casos previstos por el artículo 107, fracción XII de la Constitución y en los demás casos que por ley deban actuar en auxilio de la Justicia Federal.

La Suprema Corte de Justicia se compone de once ministros, nominados por el Presidente de la República y designados por la Cámara de Senadores, y funcionará en Pleno o en salas. Entre los once ministros elegirán al Presidente de la Suprema Corte el cual no integrará sala (Artículo 2o de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación).

El Pleno se compondrá de once ministros, pero bastará la presencia de siete de ellos para funcionar (Artículo 4o de la citada Ley Orgánica).

Contará con dos salas compuestas de cinco ministros, bastando la presencia de cuatro para funcionar (Artículo 15 de su Ley Orgánica). La Primera Sala conocerá de las materias Penal y Civil y , la Segunda Sala de las materias Administrativa y del Trabajo (Artículo segundo del Acuerdo número 1/1995 del Pleno, relativo a la especialización de las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y adscripción de los señores Ministros de fecha 7 de febrero de 1995).

Los Tribunales Unitarios de circuito se compondrán de un magistrado y del personal jurídico y administrativo que determine el presupuesto (Artículo 28 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación).

Los Tribunales Colegiados de Circuito se integrarán con tres magistrados (Artículo 33 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación).

Los Juzgados de distrito tendrán la misma composición que los Tribunales Unitarios de Circuito, encabezándolos un Juez de Distrito (Artículo 42 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación).

1.2.2 Función materialmente jurisdiccional.

A) Actos materialmente jurisdiccionales del Poder Judicial.

El acto típico material de la función jurisdiccional es la sentencia, resolución que particulariza en un caso específico una norma general y absoluta.⁶⁷ A esto en la doctrina se la llama función judicial propiamente dicha.

Materialmente los órganos del Estado encargados de desarrollar la función en comento llevan a cabo dentro dos funciones propias: El Control de la Constitucionalidad y la interpretación de la Constitución.

- **Función del Control de la Constitucionalidad.**

El Poder Judicial Federal es el órgano estatal encargado de tutelar el orden creado por la Constitución Federal, dándole protección y mantenimiento al resolver algún caso en específico en que intervengan los otros órganos del Estado carácter de autoridad, ya sea, frente a los particulares o frente a ellos mismos.

- **Función de Interpretación de la Constitución.**

El Doctor Ignacio Burgoa señala que la interpretación Constitucional corresponde a la Suprema Corte dentro del sistema planteado por la propia Ley Fundamental en instancia definitiva. Consiste en establecer o declarar el sentido, alcance, extensión o significado de las disposiciones que integran la Ley Fundamental a través de sus ejecutorias y jurisprudencias.⁶⁸

Ahora bien el órgano jurisdiccional mexicano también lleva a cabo funciones que materialmente son legislativas y administrativas:

B) Actos materialmente legislativos del Poder Judicial Federal.

En los artículos 11 fracciones XIX, XXI; 14 fracción XIV y 81 fracción II de la Ley Orgánica del Poder Judicial Federal se faculta al Pleno de la Suprema Corte, a su Presidente y al Consejo de la Judicatura Federal para expedir reglamentos interiores que en materia administrativa normen el funcionamiento de sus órganos.

⁶⁷ Burgoa Orihuela, Ignacio, op. Cit. Pág 784

⁶⁸ Burgoa Orihuela, Ignacio, op. cit. pág. 389.

C) Actos materialmente administrativos del Poder Judicial Federal.

En términos del artículo 100 Constitucional la administración del Poder Judicial de la Federación, con excepción de la Suprema Corte de Justicia, estará a cargo del Consejo de la Judicatura Federal.

De entre sus facultades esta expedir acuerdos para el ejercicio de sus funciones, elaborar el presupuesto del Poder Judicial con excepción del de la Suprema Corte quien formulara el propio, nombrar y adscribir a los Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito; a la Suprema Corte corresponde nombrar a su secretario y demás funcionarios y empleados y organizar el funcionamiento de sus órganos auxiliares (Artículos 14 y 81 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación).

1.3.- FUNCIÓN ADMINISTRATIVA

Independientemente de que tema sea profundizado con posterioridad, para los efectos de conocer si el ejercicio de la función pública es realizada por los órganos del Estado denominados Poderes es necesario hacer las siguientes precisiones.

La función administrativa en principio es distinta de la Legislativa o la Jurisdiccional ya que se dirige a satisfacer de manera concreta una necesidad colectiva mediante la prestación u obtención de bienes o servicios y dentro de los parámetros que la ley le impone.⁶⁹

A la función administrativa, entonces, corresponde ejecutar o aplicar las leyes. Lo anterior sin que se llegue a confundir con la función jurisdiccional por que, si bien también aplica la ley a casos en particular, la naturaleza propia de la función genera efectos distintos.⁷⁰

Para el efecto de la aplicación es necesario que se cuenten con los medios jurídicos y técnicos que materialicen la misma; y en tal razón será el Órgano Ejecutivo del Estado el encargado de desarrollar dicha función. En tal sentido este órgano será integrado por todos los órganos a los que la ley encomiende determinadas competencias para su ejercicio.

⁶⁹ Berthelemis, Otto Mayer y Jellinek. Citados por Gabino Fraga, op. Cit. Págs. 54 y 57

⁷⁰ Fraga, Gabino. op. Cit. Págs 53 a 60

1.3.1 Función formalmente administrativa.

Formalmente la función administrativa es desarrollada, en México, por el Poder Ejecutivo Federal, es decir por el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos (Artículo 80 de la Constitución Federal) quien se encuentra en el vértice superior de su estructura orgánica denominada Administración Pública Federal.(Artículo 90 de la Constitución Federal).

1.3.2 Función materialmente administrativa del Poder Ejecutivo Federal.

A) Actos materialmente administrativos del Poder Ejecutivo.

De entre las facultades del Poder Ejecutivo Federal materialmente administrativas encontramos las de nombrar y remover libremente a los secretarios del despacho, nombrar para aprobación del Senado a los ministros, agentes diplomáticos y cónsules; disponer de fuerza armada permanente para la seguridad interior y defensa exterior así como de la Guardia Nacional, dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales sujetos a la aprobación del Senado, entre otras (Artículo 89 fracciones II, III, VI, VII y X de la Constitución Federal).

El Poder Ejecutivo Federal, por excepción, lleva a cabo actos materialmente Legislativos y Jurisdiccionales.

B) Actos materialmente legislativos del Poder Ejecutivo Federal.

Primordialmente la denominada "Facultad Reglamentaria". Con fundamento en lo dispuesto por el artículo 89 fracción I de la Constitución se faculta al Ejecutivo Federal para proveer en la esfera administrativa a la exacta observancia de las leyes que expida el Congreso de la Unión. Es decir el Ejecutivo Federal puede expedir disposiciones generales y abstractas que tienen por objeto la ejecución de la ley, desarrollando y complementando en detalle las formas contenidas en los ordenamientos jurídicos expedidos por el Congreso ⁷¹; a este instrumento se le denomina Reglamento.

Con observancia de lo dispuesto en el artículo 49 de la Constitución Federal el Ejecutivo podrá suspender las Garantías individuales que la misma

⁷¹ Reglamentos Administrativos. Facultad del Presidente de la República para expedirlos. Su naturaleza. Tesis jurisprudencial núm. 512. Apendice 1917-1975. Tercera parte. Segunda Sala, p. 846.

consagra en los términos de su artículo 29. Podrá también ser facultado por el Congreso de la Unión para aumentar , disminuir o suprimir las cuotas de las tarifas de exportación e importación expedidas por el propio Congreso (Artículo 131 de la Constitución Federal). A estas excepciones del Ejecutivo para legislar se le denominan Decreto - Ley y Decreto - Delegado.⁷²

C) Actos materialmente jurisdiccionales del Poder Ejecutivo Federal.

Aún siendo discutible la naturaleza jurídica de los órganos administrativos encargados de impartir justicia, el Ejecutivo Federal cuenta con tribunales que materialmente desarrollan funciones jurisdiccionales tal es el caso de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, el Tribunal Fiscal de la Federación y el Tribunal Superior Agrario.

⁷² Diccionario Jurídico Mexicano, op cit pág. 845

**ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA**

2.- LA FUNCIÓN ADMINISTRATIVA DEL PODER EJECUTIVO DE LA UNIÓN.

En este inciso, creemos conveniente enfatizar el análisis de dos puntos de importancia dentro de la Función Administrativa que desarrolla el Poder Ejecutivo de la Unión:

- a El carácter meramente funcional de la actividad del Estado denominada administrativa, y
- b El carácter meramente orgánico de la misma.

Ambos puntos contienen un matiz lógico de distinción. El carácter meramente funcional de la actividad administrativa del Estado, como forma de llevar a cabo una especie de la función pública, desarrolla las condiciones esenciales que configuren la vida social dentro del orden público, la producción y prestación de bienes y servicios que satisfagan las necesidades sociales, todo, dentro del marco normativo que le imponga la ley.

Por lo que hace al carácter orgánico de la función Administrativa debemos de atender al derecho positivo, que en este caso será el nacional; y que constituye a la persona, órganos, dependencias o entidades que materializan la función en comento.

2.1 CARÁCTER FUNCIONAL.

En cuanto al carácter meramente funcional de la actividad administrativa del Estado, podríamos hacer las siguientes precisiones:

Nos señala la función administrativa propiamente dicha. Por tal motivo es necesario apuntar que en si misma distingue de los intereses sobre los cuales se ejerza dirección y vigilancia, y así estar en posibilidad de concretar el campo en que se puedan crear bienes y servicios para satisfacer dichos intereses. Es decir administrar significa proveer, mediante bienes o servicios, a la satisfacción de los intereses que la ley determine.

En estos términos administrar conlleva la dirección, vigilancia, sumministrazione, disposición y cuidado de los intereses que, como tantas veces

hemos dicho, la ley determina. Ejemplo "El Estado impartirá educación" (Artículo 3º. De la Constitución Federal), "El Sector Público tendrá a su cargo, de manera exclusiva las áreas estratégicas que se señalan en el artículo 28 "(Artículo 25 Constitucional)" y "Corresponde a la Nación el dominio directo de el petróleo y todos los carburos de hidrógeno solidos" (Art. 27 Constitucional).

2.2 CARÁCTER ORGÁNICO.

Por lo que respecta al carácter meramente orgánico de la función administrativa debemos señalar:

Para llevar a cabo la función administrativa propiamente dicha, es decir, materializarla, sostenerla, hacerla efectiva; es necesario que el Estado cuente con una estructura orgánica que constituya, como lo veremos, un elemento esencial "sine quo non" sería imposible su realización.

En México, la función administrativa del Estado la realiza el Poder Ejecutivo Federal que para su ejercicio se deposita en un individuo denominado "Presidente de los Estados Unidos Mexicanos" (Artículo 80 de la Constitución Federal).

Formalmente la esfera administrativa se vincula a dicho Poder como un principio general debido a los elementos propios de los actos que realiza y a un devenir histórico que lo ha caracterizado.

A) En cuanto a los actos que realiza debemos de atender al artículo 89 de la Constitución Federal.

Artículo 89. "Las facultades y obligaciones del Presidente son las siguientes:

Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia."

Bajo este esquema podemos apreciar que es la formula por la que el Poder Ejecutivo tiene la Facultad - Obligación para materializar la ley, llevarla a cabo en la práctica, darle vía o camino para acercarla al particular, siempre y cuando la ley determine esta posibilidad.

Para explicar lo anterior expondremos el siguiente ejemplo:

"ARTÍCULO 523 (Ley Federal del Trabajo).
La aplicación de las normas de trabajo compete, ...
I a V ...
VI.- A la Inspección del Trabajo
VII a XII ..."

La Inspección del Trabajo, en términos de la Ley, se clasifica como una autoridad administrativa encargada de la aplicación de las normas laborales ⁷³

Orgánicamente la Inspección del Trabajo se estructura con un Director General y con el número de Inspectores que se considere necesario (Artículo 545 de la Ley Federal del Trabajo). Los nombramientos de estos se realizarán por la Secretaría del Trabajo y Previsión Social.

Para estos efectos el Ejecutivo Federal, en uso de la Facultad Reglamentaria que le concede el propio artículo 89 Fracción I de la Constitución Federal y con fundamento en los artículos 17, 18 y 40 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y en observancia de la competencia que en ésta se determina a la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (Artículo 40 fracciones I y XIX), crea una Dirección General de Inspección Federal del Trabajo como una unidad administrativa dentro de la estructura de la Secretaría en comento (Artículo 17 del Reglamento Interior de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, *publicado en el Diario Oficial de la Federación el 30 de junio de 1998*).

Como se observa esta finalidad de ejecutar la ley del trabajo, se materializó al crearse una estructura real y dirigir su actuación en términos de los ordenamientos que resulten aplicables.

Algunos autores limitan su facultad administrativa a la llamada facultad Ejecutiva, ya que la primera jamás podrá desempeñarse sin la aplicación (ejecución) de la ley. Nosotros consideramos que ésta es una interpretación que en rigor se excede en virtud de que, en la propia Constitución se establecen facultades consistentes en actos que si bien se realizan en cumplimiento de la Ley (Lato sensu) no tienden a su ejecución. Por tal motivo no podemos concretar la función administrativa solamente a la ejecución legal, sino por el contrario, consideramos que la función ejecutiva se presenta como

⁷³ Trueba Urbina, Alberto y Trueba Barrera Jorge, "Ley Federal del Trabajo" Comentada, 77ª. Edición, Editorial Porrúa, México 1996. Pág. 283, 294 a 299.

parte de la función administrativa.

Estos actos administrativos de índole diversa a la ejecución, se matizan en facultades que van desde:

- El libre nombramiento y remoción de los secretarios de Estado, nombrar, con aprobación del Senado, a los ministros, agentes diplomáticos y cónsules generales y removerlos libremente.

Nombrar, con aprobación del senado, los coroneles y además oficiales superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea y a los empleados superiores de Hacienda, pudiendo removerlos libremente. Presentar, a consideración del senado, la terna para la designación de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y someter sus licencias y renunciaciones al propio Senado, en su caso. Asimismo podrá nombrar y remover libremente al Consejero Jurídico del Ejecutivo Federal. (Artículos 89, fracciones II, III, IV, V y XVIII de la Constitución y 4º. De la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal).

Nombrar y remover libremente a los demás empleados de la Unión; de entre estos: Al Director General de Petróleos Mexicanos y a los Directores Generales de sus organismos subsidiarios (Artículo 60. de la Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos y Organismos Subsidiarios), al Director General de Ferrocarriles Nacionales de México (Artículo 13 de la Ley Orgánica de Ferrocarriles Nacionales de México). A los Directores Generales del Instituto Mexicano del Seguro Social y del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado (Artículos 267 y 152 de sus leyes respectivamente). Al Director General del Servicio Postal Mexicano (Artículo II del Decreto de creación) y al Gobernador del Banco de México (Artículo 38 de su Ley).

- En términos de lo dispuesto por el artículo 89 fracciones VI y VII Constitucional, III de la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea y 10 de la Ley Orgánica de la Armada de México, el Ejecutivo Federal tiene el mando supremo de las fuerzas armadas nacionales para la Seguridad Interior y Defensa Exterior de la Federación. Congruente con esta facultad se justifica lo dispuesto en los artículos 26, 29 y 30 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal que crea las Secretarías de la Defensa Nacional y Marina.

- El Ejecutivo de la Unión es el encargado de dirigir la política exterior, es el único que puede definirla bajo los principios que la Constitución Federal establece (Artículo 89, fracción X). De igual manera podrá celebrar tratados internacionales, sometiéndolos a la aprobación del Senado.
- El ejecutivo de la Unión esta obligado a facilitar al Poder Judicial los auxilios que necesite para el ejercicio de sus funciones asimismo podrá conceder indultos a los reos sentenciados por delitos federales y comunes en el Distrito Federal. Actos que realizará por conducto de la Secretaría de Gobernación (Artículo 89 fracciones XII y XIV de la Constitución Federal y 27 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal).
- La fracción XX del artículo 89 Constitucional dispone "Las demás que le confiera expresamente esta Constitución". Así encontramos que la fórmula "proveer en la esfera administrativa a la exacta observancia de la ley" no sólo conduce a la Facultad Reglamentaria, sino que tiende propiamente a la actividad administrativa en conjunto. El Ejecutivo podrá expedir (En términos del artículo 92 Constitucional, 12 y 13 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal) Decretos, acuerdos y ordenes como resoluciones de carácter concreto y particular.
- De conformidad con el artículo 26 Constitucional, 9o y 31 Fracción XXIII de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, y las disposiciones aplicables en la ley de Planeación, el Ejecutivo Federal expedirá un Plan Nacional de Desarrollo al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la Administración Pública Federal, el que se realizará en base a una consulta popular que garantice un sistema de planeación democrática.

Dicho Plan Nacional tendrá por objeto:

ARTÍCULO 3° (Ley de Planeación).

... "la ordenación racional y sistemática de acciones que, en base al ejercicio de las atribuciones del Ejecutivo Federal en materia de regulación y promoción de la actividad económica, social, política y cultural, tiene como propósito la transformación de la realidad del país, de conformidad con las normas, principios y objetivos que la propia Constitución y la ley establecen."

"Mediante la planeación se fijarán objetivos, metas, estrategias y prioridades; se asignarán recursos, responsabilidades y

tiempos de ejecución, se coordinarán acciones y se evaluarán resultados."

"Así el Ejecutivo Federal genera, con la expedición del mismo, que las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal ajusten sus acciones a los objetivos, principios, estrategias y prioridades contenidas en el Plan Nacional de Desarrollo, y serán responsables en el ámbito de sus respectivas competencias de su difusión y ejecución. Realicen y promuevan las acciones pertinentes para la elaboración y ejecución de los programas sectoriales y, en su caso, institucionales, regionales y especiales, tendentes al logro de sus objetivos; establezcan mecanismos de coordinación con el orden gubernamental y los sectores social y privado."

"Aplicuen los instrumentos de política económica y social. Hacer las previsiones para el financiamiento y asignación de recursos al integrar sus anteproyectos de presupuestos, y evaluar el resultado de sus acciones con el fin de que el Ejecutivo Federal exponga ante el Congreso de la Unión los resultados de su ejecución, como único responsable de la administración ante la Federación."⁷⁴

"El Plan es un documento preparado por el Ejecutivo Federal para normar obligatoriamente sus programas institucionales y sectoriales, así como para guiar la concertación de sus tareas con los otros poderes de la Unión y con las órdenes estatal y municipal de gobierno. Además, este documento debe ser la base para inducir la participación corresponsable del sector social y de los particulares".⁷⁵

- Tendrá también facultades para suspender, con aprobación del Congreso, las garantías Individuales que fueren obstáculo para hacer frente a determinadas situaciones (Artículo 29 de la Constitución Federal).
- Podrá hacer abandonar el territorio nacional a los extranjeros cuya

⁷⁴ Artículos segundo, tercero, cuarto, sexto y séptimo del Decreto por el que se aprueba el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de mayo de 1995.

⁷⁵ Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000. Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Talleres Gráficos de México, México 1995. Pág. X.

permanencia juzgue inconveniente (Artículo 33 de la Constitución Federal).

- “Las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización.” Esta facultad; expropiatoria prevista en el artículo 27 Constitucional, incumbe al Ejecutivo Federal en su carácter de órgano supremo administrativo de la Federación.⁷⁶
- Por ultimo, el Ejecutivo de la Unión esta colocado en un campo de relación con los otros Poderes de la Unión.

Esta relación se constituye por el ejercicio de las facultades que con un carácter de dependencia mutua y colaboración desarrollan; tales como la facultad del Ejecutivo para enviar iniciativas al Congreso y para ejercer la facultad de reto sobre leyes o decretos de este último; la propia presentación de la terna, ante el Senado, para la designación de los Ministros de la Suprema Corte y facilitar a dicho Poder los auxilios para el ejercicio de sus funciones, confirman lo aseverado líneas arriba.

En este sentido todos estos actos de índole diversa ¿tendrán carácter administrativo, incluyendo las facultades de relación y colaboración con otros poderes?.

Para dar respuesta a esta interrogante, debemos de tomar en cuenta la sustancia del acto que se realiza para poder conceptualizarlo formalmente. Con diferencia del acto Legislativo, el Administrativo se caracteriza por ser concreto, particular y personal; diferente también al acto jurisdiccional, por ser un acto que no resuelve un conflicto de intereses preexistente. Así el nombramiento y remoción de un Secretario de Estado o expedir las normas para la realización del desarrollo nacional en Planes concretos de actuación y objetivos particulares, son actos que por su propia sustancia se clasifican en actos administrativas.

Bajo este esquema, hemos expuesto que no toda la actividad del Ejecutivo tiende únicamente a la ejecución legal, sino también a la realización de actos administrativos diversos.

En su conjunto (Ejecución y actos diversos) constituyen y materializan la Función Administrativa Propiamente dicha.

⁷⁶ Burgoa Orihuela, Ignacio, Op. Cit. pág. 763.

Los actos ejecutivos tienden plenamente a la ejecución, en "*stricto sensu*," de la Ley. Así el Poder Ejecutivo, para tal efecto y como lo hemos señalado, realiza una serie de actos materiales, técnicas o jurídicos a fin de que las normas puedan traducirse en actos concretos de administración.⁷⁷ Con esta situación podemos señalar que el Ejecutivo tiene como tarea fundamental hacer efectiva la función administrativa propiamente dicha mediante la realización de actos ejecutivos y aquellos señalados en el artículo 89 Constitucional, fijando así su competencia administrativa es tarea exclusiva del Poder Ejecutivo, aun no siendo la única⁷⁸, en razón de las facultades que nuestro sistema de División de Poderes de carácter flexible permite.⁷⁹

Dicha afirmación se matiza debido a las características del acto administrativo, ya sea, en la ejecución legal o bien, en la realización de actos administrativos diversos (artículos 89 Constitucional).

No podemos dejar de señalar que algunos tratadistas han distinguido estos actos, en actas de índole político o de gobierno, diversos a los administrativos; como si se tratara de una facultad extra del Ejecutivo Federal y por consiguiente otra actividad del Estado.⁸⁰ En este sentido el ilustre maestro Gabino Fraga resuelve el problema de distinción de la siguiente manera:

En primer lugar señala que el Ejecutivo puede apreciarse en un doble aspecto:

- Como Gobierno o Poder político, y
- Como Poder administrativo.

“ En su carácter de gobernante, al Ejecutivo, como

⁷⁷ Faga Viesca, Jacinto "Administración Pública Federal" 2ª. Edición, editorial Porrúa, México 1983, pág. 42.

⁷⁸ Vedel, Georges "Derecho Administrativo" Traducción de la 6ª. Edición francesa por Juan Rincon Jurado, 1ª. Edición, Editorial Aguilar, Madrid 1980, pág. 14.

⁷⁹ División de Poderes, Sistema Constitucional de carácter flexible. Amparo en revisión 4277/77. Semanario Judicial de la Federación, séptima época, vols. CXV-CXX, tercera parte, noviembre de 1978. pp. 65-66

⁸⁰ a) Los actos de gobierno son aquellos que el Estado realiza por motivos políticos, y todos los demás son administrativos. b) Son actos de gobierno los que se deriven directamente de las leyes constitucionales y actos administrativos los que tengan su fundamento en la legislación ordinaria. c) Son actos de gobierno los que derivan de las facultades discrecionales del Ejecutivo y administrativos, los que tienen que fundarse para su realización en los lineamientos precisos que señalen los reglamentos "Porrúa Pérez, Francisco, op. cit. pág. 396 y 397 "Debemos aclarar que dichos criterios no son propios del autor, sino que son citas imprecisas de criterios doctrinarios".

representante del Estado, corresponde realizar los actos de alta dirección y de impulso necesarios para asegurar la existencia y mantenimiento del propio Estado y orientar su desarrollo de acuerdo con cierto programa que tienda a la consecución de una finalidad determinada de orden político, económico o, en general, de orden social”⁸¹

El maestro Fraga considera que dichos actos deben entenderse actos de gobierno, y además, su existencia no es la creación que de una nueva figura o función estatal, sino que estos son el resultado o finalidad de los actos administrativos.

En cuanto al matiz político de dichos actos, señala que es justificada en virtud de que proceden de un órgano político en sus relaciones con los demás órganos del Estado (además de ser constituidos con fundamento en ideas político fundamentales) y por afectar la esfera jurídica de los gobernados.

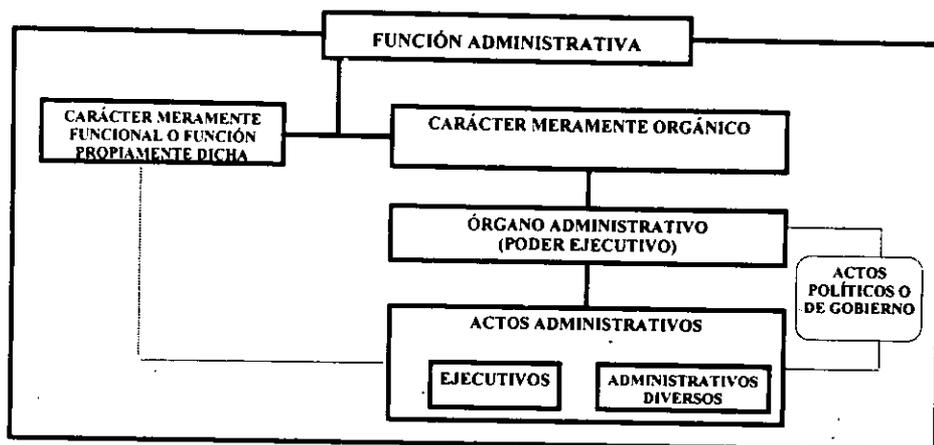
Nosotros consideramos que estos matices políticos o actos políticos son una finalidad que no sólo tienen los actos del Ejecutivo sino también los del Legislativo; además de que en su ejercicio no alteran de manera alguna las características del acto administrativo. Así resulta que tan administrativo es nombrar a los Secretarios de Estado, designar la terna para el nombramiento de los ministros del alto tribunal Nacional o convocar al Congreso de la Unión a sesiones extraordinarias como expedir un decreto expropiatorio.

Entonces el Ejecutivo al emitir un acto administrativo también actúa como órgano político o de gobierno “Pues sólo con ese carácter puede intervenir en el funcionamiento e integración de los poderes públicos.” Sin embargo, los actos que así ejecuta son sustancialmente actos administrativos, y lo que les da un sello especial es el elemento formal de emanar de un órgano político”⁸² jurídicamente constituido como tal.

⁸¹ Fraga, Gabino, op. cit. pág. 65.

⁸² Idem

Todo lo anterior puede ser expresado gráficamente de la siguiente manera:



Una vez que hemos establecido los variantes que conforman la función administrativa o en razón de los medios por los cuales se logra hacer efectiva creemos prudente para los efectos de este trabajo adoptar el siguiente concepto de función Administrativa:

“Es la actividad que corresponde al Poder Ejecutivo, se realiza bajo el orden jurídico y limita sus efectos a los actos jurídicos concretos o particulares y a los actos materiales, que tienen por finalidad la prestación de un servicio público o la realización de las demás actividades que le corresponden en sus relaciones con otras entes públicas o con los particulares, reguladas por el interés general y bajo un régimen de policía o control”⁸³

⁸³ Marien hoff. Miguel, “Tratado de Derecho Administrativo” T. I, pág. 133, ed. 1965. Citado por Serra Rojas, op. cit. pág. 58 y 59.

3.- EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA COMO PRINCIPAL ADMINISTRADOR

En el punto inmediato anterior analizamos, la relación que guardan el carácter funcional de la función administrativa y el elemento necesario para su ejercicio, es decir su carácter orgánico; ya que consideramos que para el estudio genérico de la función administrativa era necesario establecer ambos caracteres.

Asimismo fijamos nuestra postura al concretar que el Poder Ejecutivo es el encargado de manera exclusiva, de ejercer y desarrollar jurídicamente la función administrativa del Estado.

Es decir quien ejerce dicha función es el Poder Ejecutivo, pero “el órgano que encarna dicho poder es el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículo 80 Constitucional.

Se deposita el ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo de la Unión en un sólo individuo, que se denominará “Presidente de los Estados Unidos Mexicanos”.

Del precepto constitucional citado podemos apreciar que en él existen tres características que son:

3.1 SUBJETIVIDAD DEL PODER EJECUTIVO FEDERAL.

Es inobjetable que el desempeño de la función Pública la lleva a cabo el Poder Público según sus especies, en específico, la función o especie administrativa la desempeña el Poder Ejecutivo; por consiguiente se necesita de manera obligatoria establecer qué o quién va a realizarla.

Toda actividad Estatal, aún encargada a órganos, debe ser ejercida por hombres, por humanos, por el elemento o carácter subjetivo que pueda lograr dicha función.

Así, en un sentido estrictamente subjetivo, el ejercicio del Poder Judicial encargado a una Suprema Corte de Justicia la realizan los ministros que la

integran, los magistrados de Circuitos y los Jueces de Distrito respectivamente. De igual manera el ejercicio del Poder Legislativo depositado en un Congreso General, dividido en dos Cámaras, se realizará por conducto de diputados y senadores.

Nuestro sistema jurídico constitucional en su artículo 80 establece que el ejercicio del Poder Ejecutivo corresponde al Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, como persona que en términos de la propia constitución debe reunir determinados requisitos en razón de su nacionalidad, edad y residencia.

3.2. UNIPERSONALIDAD DEL PODER EJECUTIVO FEDERAL.⁸⁴

Como hemos observado, el ejercicio del Poder Ejecutivo corresponde a un solo individuo, al Presidente. De esta manera es lógico entender el término del presente carácter y su significado en la Constitución vigente.

En nuestro país se adoptó el sistema de Ejecutivo Unipersonal por dos razones, que creemos, fundamentales:

a La que busca unidad de decisión, acción y responsabilidad personal en el ejercicio de la función administrativa del Estado.

En este trabajo se ha establecido que administrar conlleva ensimismo dirigir, decidir, manejar, vigilar, suministrar y proveer, ya sea a la ejecución de la ley o en actos diversos, para la prestación y obtención de servicios, bienes y productos que se establezcan para y del Estado. Aunada a esta actividad es parte esencial el acto de Gobierno, ya que será la base por la que se diseñe la estrategia a seguir en el ejercicio administrativo.

En este sentido la conciencia de que, una sola persona puede administrar, conlleva a la unificación en las estrategias a seguir para tan importante función. Así como el Congreso General y la Suprema Corte de Justicia requiere de manera práctica de alguien que presida sus actividades, con el fin de coordinar la actuación de estos órganos colegiados; El Ejecutivo, por su propia naturaleza gubernamental, requiere de una sola persona.

Para poder explicar la justificación del Ejecutivo Unitario ó unipersonal, creemos necesario retomar una parte del Dictamen de la 2ª. Comisión acerca

⁸⁴ Tena Ramírez, Felipe. "Derecho Constitucional Mexicano" 15ª edición, Editorial Porrúa, México 1977, pág 173

de los artículos 80 a 90 y 92 leída ante el Congreso Constituyente en la 45ª sesión Ordinaria celebrada el 16 de enero de 1917:

“La necesidad de la Unidad de acción en el desempeño de las funciones del Poder Ejecutivo y la ejecución de las actas de Gobierno ha impuesto en la inmensa mayoría de los pueblos la unidad individual en el personal que desempeñe dicho Poder, llámese el Gobierno Monarquía o República.

Las oligarquías mismas han llegado a cierta unida, mediante el nombramiento de un funcionario único que desempeñe las atribuciones más directas del Poder Ejecutivo. Roma no pasó de la dualidad consular y, para los casos más difíciles, estableció la unidad más completa; el triunvirato en Roma no produjo otra cosa que la nulificación de algunos triunviratos y, a las veces, de los dos, para llegar a la unidad del mando. La convención francesa y el directorio fueron regímenes transitorios, cuyos defectos no les permitieron una larga vida. El consulado, en Francia, fue una simple transición, por medio de la unidad efectiva y aparente, a la vez, en el personal del Ejecutivo, que asumió Bonaparte.

En México, la colectividad en el Ejecutivo ha presentado los mismos vicios que en los demás países y ha llegado también al predominio efectivo de uno solo, en lo que este sistema ha demostrado que no es de realización efectiva.

*Por este motivo, está en la conciencia nacional el sistema de que el depositario del Poder Ejecutivo sea una sola persona:
El Presidente.”⁸⁵*

b Como consecuencia de la anterior, la que produzca de manera efectiva el equilibrio entre los Poderes del Estado Mexicano.

En el Presidente se concentran las facultades administrativas del Estado, pero ¿hasta dónde el Presidente es un sujeto dependiente del Congreso General?

Esta interrogante, creemos, ya la hemos resuelto al establecer que no

⁸⁵ Derechos del Pueblo Mexicano, op. cit., tomo VII, pág. 121 y 122.

depende del Congreso; sino que se encuentran vinculados en lazos de interdependencia. El efecto es relevarlo de ser un simple ejecutor, un órgano sujeto a las decisiones del Congreso y, en general evitar someter al Poder Ejecutivo bajo el Legislativo, ya que esto rompería el esquema constitucional; y en caso contrario, la elección popular directa del Presidente y su facultad reglamentaria no tendrían sentido alguno.

Podemos afirmar que aunado al esquema de interrelación de funciones, son las facultades estrictamente amplias en materia de administración, las que le dan independencia al Presidente. Por lo tanto la unidad de dirección y decisión, así como la libertad personal en las estrategias gubernativas, que se le otorgan en términos constitucionales (artículo 26 y 89), son los elementos que generan la independencia respectiva.

3.3. EL PRESIDENTE COMO DEPOSITARIO DEL PODER EJECUTIVO DE LA UNIÓN.

En los términos del propio precepto constitucional, el Presidente es la persona en quien se deposita el ejercicio del Poder Ejecutivo; si como hemos considerado, el Poder Ejecutivo es en sí mismo la función administrativa estatal, por consiguiente la persona en quien se consigna la obligación-facultad de administrar con todo lo que en ello conlleva es el Presidente; inclusive, en términos constitucionales y legales, será quien formule las estrategias administrativas y el responsable de la administración ante el Estado.⁸⁶

Definiremos entonces que en el sistema jurídico mexicano el Presidente de la República encarna al Poder Ejecutivo Federal y se presenta como único administrador, por lo tanto se coloca en el vértice superior de la estructura material encargada de hacer efectiva la función administrativa.

⁸⁶ "ARTÍCULO 69 CONSTITUCIONAL.- A la apertura de sesiones ordinarias del primer periodo del Congreso asistirá el Presidente de la República y presentará un informe por escrito, en el que manifieste el estado general que guarda la administración pública del país ...

4 LA UNIDAD ADMINISTRATIVA FEDERAL Y SU NECESARIA ORGANIZACIÓN

Bajo el esquema planteado en los anteriores puntos de este trabajo, hemos determinado que los dos caracteres esenciales de la función administrativa (Funcional y Orgánico), constituyen el dual inseparable que en nuestro sistema de derecho uno no podría existir sin el otro.

Respecto al carácter funcional creemos haber establecido sus propósitos y alcances y por lo que toca al carácter orgánico debemos hacer, además, las siguientes precisiones:

En términos de los artículos 26, 49, 69, 80 y 89 de nuestra Constitución Federal, el Presidente de la República y es el depositario del Poder Ejecutivo Federal, como tal, es el encargado de diseñar las estrategias gubernativas de administración y el principal responsable de ellas ante la nación. Pero si bien es cierto que el Presidente es el encargado del ejercicio de la función administrativa del Estado, también es cierto que él no puede físicamente resolver, realizar o tramitar cualquier asunto o actividad; como ejemplo de esto señalaremos que impartir educación no significa que el Presidente acuda a los centros educativos a impartir clases o, bien, la prestación del servicio público de correos, telégrafos y la generación de energía eléctrica no puede ser realizada físicamente por sólo por el Presidente.

Para estos efectos el Presidente de la República necesita de un aparato estructurado orgánicamente que lleve a cabo todas las actividades o actos que, si bien corresponden a él, éste no puede materializar en forma personal.

A esta estructura que acabamos de señalar se le denomina, tanto en la legislación como en la doctrina, "Administración Pública" Federal.

La Administración Pública ha sido definida en diversas ramas de las ciencias, pero debemos de reiterar nuestra postura y sólo en su connotación jurídica podremos conceptualizarla.

El maestro Andrés Serra Rojas señala: "La Administración Pública es una entidad constituida por los diversos órganos del Poder Ejecutivo Federal, que tienen por finalidad realizar las tareas sociales, permanentes y eficaces del

interés general, que la Constitución y las leyes administrativas señalan al Estado para dar satisfacción a las necesidades generales de una nación".⁸⁷

Algunos tratadistas señalan que el concepto de Administración Pública presenta, en resumen, dos aspectos; el orgánico y el dinámico funcional:⁸⁸

a) El orgánico, nos indica a la Administración Pública como una estructura jurídica constituida por órganos que pertenecen al Poder Ejecutivo y,

b) El dinámico que nos indica la finalidad que persiguen dichos órganos, y que en su conjunto realizan lo que a lo largo de este capítulo se ha señalado como una especie de la función pública, es decir la función administrativa del Estado.

Para la realización de este trabajo creemos necesario adoptar el criterio de división aludido.⁸⁹

a Orgánico.

"Para el desempeño de las labores del Ejecutivo, necesita éste de diversos órganos que se entiendan cada uno con los diversos ramos de la administración."⁹⁰

Lo anterior nos indica que para el Constituyente de Querétaro, el Presidente de la República necesitaba de esta estructura elemental que le permitiera llevar a cabo sus actividades.

Por tal motivo, se justifica que en la conformación de las disposiciones Constitucionales referentes al Poder Ejecutivo se insertara la estructura propia para tal finalidad.

Actualmente, es en el artículo 90 de la Constitución Federal donde se encuentra de figura de la Administración Pública.

⁸⁷ Serra Rojas, Andrés, op. cit. pág. 79

⁸⁸ Burgoa Orihuela, Ignacio "Diccionario de Derecho Constitucional Garantías y Amparo, 4ª. Edición, de. Porrúa México 1996, págs. 25 y 26.

⁸⁹ Criterio más usual de división para el estudio de esta figura jurídica utilizado por diversos autores: Miguel Acosta Romero, Rafael Martínez Morales, Narciso Moralez, Javier Osornio Torres e Ignacio Burgoa.

⁹⁰ Dictamen de la 2ª. Comisión acerca de los artículos 80 a 90 y 92 del 16 de enero de 1917. Derechos del Pueblo Mexicano Op. cit. pág. 123.

ARTÍCULO 90

"La Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal conforme a la ley que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativas 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 estas y las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos."

Independientemente de que en otros artículos de la propia Constitución Federal se señale tal figura (26, 69 y 108), es en este artículo 90 donde se dispone la estructura de la misma.

Ahora bien, antes de adentrarnos al estudio de éste artículo; creemos necesario continuar en el concepto de Administración Pública señalado por el maestro Serra Rojas.

Nos indica que la Administración Pública es una "Entidad", este término para el derecho significa "persona" ya sea individual o colectiva.⁹¹ Nosotros consideramos que este término no debe ser utilizado en este sentido, sino en sentido amplio que significa "existencia, valor o lo que integra la esencia o forma de una cosa"⁹², concepto que aún no siendo estrictamente jurídico sí puede ser utilizado toda vez que si consideramos a la Administración Pública como una "entidad" en sentido estricto estaríamos hablando entonces de una "persona" distinta al Estado y por lo tanto en debemos atribuirle derechos y obligaciones distintas al mismo. Estaríamos hablando de una estructura con personalidad jurídica capaz de realizar sus actividades de manera independiente del órgano que, constitucionalmente, se ha designado para ello.

Innumerables tratadistas de derecho administrativo y constitucional así como de Teoría del Estado, han abordado el tema de la Personalidad Jurídica del Estado; así brevemente podemos señalar que "el Estado al igual que las

⁹¹ Cabanellas, Guillermo, "Diccionario de Derecho Usual" 8ª. Edición, Heliasta S.R.L. Argentina 1974, tomo II pág.

64

⁹² Idem

personas morales no existen para el mundo jurídico".⁹³ Dichos tratadistas han concluido que el Estado es el único que puede tener personalidad, constituida como una persona moral en términos del artículo 28 fracción I del Código Civil para el Distrito Federal en materia común, y para toda la República en materia Federal. Es decir la única persona es el Estado y no los órganos (Legislativo, Ejecutivo y Judicial) que lo conforman.

En consecuencia considerar a la Administración Pública como una "Entidad - Persona" rompería el esquema que matiza la personalidad única del Estado, ya que estaríamos hablando de órganos que desarrollan la función Administrativa con independencia del Poder Ejecutivo.

Para nosotros la Administración Pública no es una "entidad - Persona" ya que es imposible, que pueda tener una personalidad jurídica propia distinta de la del Estado Mexicano.⁹⁴

Así siguiendo al maestro Serra Rojas podríamos señalar que la Administración Pública es el conjunto de órganos del Poder Ejecutivo

b Dinámico o funciona I.

"Este criterio de división doctrinal que hemos adoptado determina que la Administración Pública Federal esta constituida por todas aquellas acciones del Poder público cuya naturaleza sea materialmente administrativa; es decir es el quehacer del Estado que se realiza de forma de función administrativa, de cometido o actividad administrativa".⁹⁵

El criterio lo consideramos acertado en virtud de que la Administración Pública se presenta precisamente como la acción del Poder Ejecutivo encaminada a la realización de la función administrativa.

⁹³ Gutiérrez y González, Ernesto "El Patrimonio" 5ª. edición editorial Porrúa, México 1995, pág. 133 paragrafo 102.

⁹⁴ Si bien es cierto que en el artículo 25 del Código Civil, fracciones II se reputan personas morales a las "corporaciones de carácter público reconocidas por la ley", también es cierto que su inclusión se debió al reconocimiento de una forma especial de personalidad de que gozan algunos órganos del Estado que veremos más adelante. "Se comprendió en la enumeración a los establecimientos públicos que no obstante ser en realidad dependencias oficiales, se presentan como independientes en sus relaciones exteriores para mejor cumplimiento de sus funciones y confianza del público". Revisión del Proyecto de Iniciativa del Código Civil, comentarios al libro primero Título Segundo en lo relativo a las personas morales. Comisión reductora 20 de mayo de 1928, Nuevo Código Civil, 15a. edición, Ediciones Andrade, S.A. de C.V., México 1986.

⁹⁵ Fraga, Gordillo, Sayaques, Manuel M. Díez, y Royo Villanova, Citados por Martínez Morales Rafael, op. cit. pág. 49.

En resumen de los anteriores incisos a) y b) podríamos determinar que la Administración Pública es todo el conjunto de acciones estrategias y objetivos que la Constitución Federal y las leyes determinan al Poder Ejecutivo de la unión con la finalidad de que pueda llevar a cabo de manera exclusiva la función administrativa del Estado y que por necesidad real se realizara por conducto de una estructura orgánica que el mismo sistema jurídico ha determinado para tal efecto.

Es decir la Administración Pública es, jurídicamente, al mismo tiempo funcional y orgánica. Ejemplo de esto se encuentra en el artículo 69 de la Constitución Federal:

Artículo 69 "A la apertura de sesiones ordinarias del primer periodo del Congreso asistirá el Presidente de la República y presentará un informe por escrito, *en el que manifieste el estado general que guarda la administración pública del país.*"

Como se observa, el informe a que se refiere dicho artículo constitucional tiene por objeto que el Presidente de la República rinda, en conjunto, el estado en que se encuentran las acciones administrativas desarrolladas por los órganos administrativos que de él dependen (directa o indirectamente), ejemplo:

"En este Informe de Gobierno se presentan las acciones realizadas y los resultados por las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal. Su contenido atiende a la estructura del Plan Nacional de Desarrollo 1995 - 2000, y presenta los avances en las políticas y en los programas aplicados entre el 1o. de septiembre de 1995 y el 31 de agosto de 1996. "96

Ahora bien el artículo 90 de la Constitución Federal establece los órganos encargados de ser el conducto para que el Poder Ejecutivo lleve a cabo las funciones constitucionales y legales.

Se dispone en dicho artículo que la Administración Pública Federal será:
a Centralizada, y
b Paraestatal

* Segundo Informe de Gobierno, Poder Ejecutivo Federal, Talleres Gráficos de la Nación, México 1996.

Lo anterior, conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso de la Unión. Ley que deberá de distribuir los negocios del orden administrativo a cargo de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos, así como las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación.

La ley a la que se refiere dicho precepto es la "Ley Orgánica de la Administración Pública Federal".

Dicha ley tiene por objeto, en concordancia con el artículo 90 Constitucional, establecer las bases de organización de la Administración Pública Federal, centralizada y paraestatal, según su artículo 1o.

En este mismo artículo, se dispone la integración de la Administración Pública Federal en:

a Administración Pública Centralizada constituida por:

Presidencia de la República;
Secretarías de Estado;
Departamentos Administrativos y
Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal.

b Administración Pública Paraestatal constituida por:

Organismos Descentralizados
Empresas de Participación Estatal;
Instituciones Nacionales de Crédito;
Organizaciones auxiliares nacionales de crédito;
Instituciones nacionales de seguros y de fianzas y
Fideicomisos.

(Artículo 1o. de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal).

De igual manera, en concordancia con el artículo 90 de la Constitución Federal, el artículo 2o. de la Ley Orgánica en comento dispone que "para el ejercicio de las atribuciones y para el despacho de los negocios del orden administrativo del Poder Ejecutivo Federal habrá las siguientes dependencias:

Secretarías de Estado
Departamentos Administrativos, y

Consejería Jurídica"⁹⁷

Asimismo en el artículo 3º. se dispone que "el Poder Ejecutivo de la Unión se auxiliará en los términos de las disposiciones legales aplicables correspondientes", de las entidades de la Administración Pública Paraestatal citadas en párrafos precedentes.

Por lo dispuesto en los artículos 90 de la Constitución Federal, 1o. y 2o. de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, se dispone jurídicamente la conformación orgánica de la Administración Pública Federal, en centralizada y paraestatal.

Es decir los órganos que se señalan en dichas disposiciones conforman, con nuestro concepto de Administración Pública, la estructura necesaria para que el Presidente de la República lleve a cabo, materialice y cumpla con las facultades que el sistema jurídico le impone. Facultades que, jurídicamente, corresponden al ámbito administrativo de la especie de función pública que desempeña.

Reiterando, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal tiene por objeto establecer las bases de Organización de la Administración Pública Federal. Es, entonces, la Administración Pública una totalidad representada por los órganos centralizados y paraestatales que la propia ley determina para distribuir determinados asuntos para la consecución de la función administrativa.

Los órganos de la Administración Pública Federal, centralizados y paraestatales, Constituyen en conjunto la estructura necesaria para que el Presidente de la República pueda ejercer sus funciones. Además de que se convierten en un elemento sin el cual el Presidente no podría desempeñar el ejercicio del Poder Ejecutivo de la Unión.

El Poder Ejecutivo Federal representa una unidad administrativa. Independientemente de que dicho Poder se deposite en un sólo individuo, los órganos centralizados y paraestatales que conforman la Administración Pública Federal no le son ajenos. Lo anterior en razón de que tal situación

⁹⁷ Por lo que respecta a los Departamentos Administrativos, el único existente es el Departamento del Distrito Federal, el cual por decreto de fecha 21 de octubre de 1993 publicado en el Diario Oficial de la Federación el 25 del mismo mes y año deja de ser Departamento Administrativo para constituirse en un Gobierno Local. La Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal se creó por decreto de 14 de mayo de 1996 publicado el 15 del mismo mes y año, sustituyó a la Dirección General de Asuntos Jurídicos de la Presidencia de la República.

responde a una estrategia práctica basada en la unidad de decisión y responsabilidad en las acciones administrativas y a la organización necesaria para que dichos órganos puedan desempeñar y desarrollar, en términos constitucionales y legales, las funciones encomendadas divididas en distintas materias. Así retomando el concepto del maestro Andrés Serra Rojas dichos órganos tienen por finalidad "Realizar las tareas sociales, permanentes y eficaces del interés general, que la Constitución y las leyes Administrativas señalan".⁹⁸

Si se considerara a dichos órganos como independientes del Poder Ejecutivo resultaría una incongruencia; debido a que tanto el Presidente de la República y los órganos administrativos (centralizados y paraestatales), por disposición Constitucional y legal realizan funciones administrativas que sólo al Poder Ejecutivo de la Unión corresponden. El Presidente, realizará las que expresamente le señala el orden jurídico y que por su propia naturaleza podrá; los órganos, centralizados y paraestatales, realizarán las actividades administrativas que por ley se les designen y bajo el esquema estratégico formulado por el Presidente para la consecución de los fines de la administración. Es decir tanto funcional como orgánicamente los órganos señalados constituyen, en conjunto, al Poder Ejecutivo Federal.

En tal sentido, reiteramos que constitucional y legalmente, el único órgano del Estado encargado de realizar la función administrativa es el Poder Ejecutivo Federal; constituido entonces, por el Presidente de la República y por los órganos de la Administración Pública Federal en conjunto.

Ahora bien, el Poder Ejecutivo Federal es una unidad administrativa en su totalidad lo que genera los siguientes efectos:

En términos los artículos 26, 69, 80, 89 y 90 de la constitución Federal el Presidente de la República se coloca como el administrador superior de la estructura material de hacer efectiva la función administrativa. Para tal efecto es necesario contar con un orden que distribuya los negocios a desarrollar por los órganos que conforman la estructura ya señalada.

El artículo 90 de la Constitución Federal, establece este principio de organización al dividir dicha estructura en centralizada o paraestatal. Como ya lo habíamos señalado es en la Ley Orgánica de la Administración Pública

⁹⁸ Serra Rojas, Op. Cit. Pág. 526.

Federal donde se matiza de nueva cuenta tal principio.

Organizar es: Establecer o reformar algo para lograr un fin, coordinando los medios y las percepciones adecuadas. Disponer y preparar un conjunto de personas, con los medios adecuados, para lograr un fin determinado.⁹⁹ Y realmente es así como se proyecta el ordenamiento legal en comento en términos de su artículo 1o.

Pero ¿Cuál es el objeto de organizar a la Administración Pública Federal?

La respuesta a tal cuestionamiento se puede retomar de los propios motivos que dieron origen a los ordenamientos jurídicos que la contemplan.

Para 1917 el Constituyente Permanente señaló en primer lugar, la necesidad de establecer órganos para el desarrollo de las funciones del Ejecutivo:

“Para el desempeño de las labores del Ejecutivo, necesita éste de diversos órganos que se entiendan cada uno con las diversas ramas de la administración.”¹⁰⁰

Asimismo, en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre de 1976, se matizan de nueva cuenta, las bases de organización de la Administración Pública Federal, como se observa de su artículo 1o.

ARTÍCULO 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

⁹⁹ Diccionario de la Lengua Española, Real Academia Española, 21a. edición Tomo II, editorial Espasa Calpe, S.A., España 1992, pág. 1486.

¹⁰⁰ Derechos del Pueblo Mexicano, México a través de sus Constituciones, Op. Cit. Tomo VII, pág. 122

seguros y fianzas y los fideicomisos, componen la administración pública paraestatal.

(Diario Oficial de la Federación 29-de Diciembre de 1976)

Es en este ordenamiento legal donde se matiza un nuevo esquema de organización, al dividir a la Administración Pública en Centralizada y Paraestatal. La justificación de tal organización se realiza de la siguiente manera:

“La nación reclama nuevamente la adecuación de su administración pública a las necesidades y problemas que planteó la actual situación del país y del mundo”. “Los últimos diez lustros han testimoniado el aumento constante de la administración pública paraestatal. En nuestros días, más de la mitad del Presupuesto de Egresos de la Federación se canaliza a través de este tipo de entidades cuyos mecanismos de coordinación y control se encuentran dispersos en diferentes disposiciones legales. Su inclusión en una ley orgánica de la Administración Pública Federal permite llevar a sus últimas consecuencias el esfuerzo de reforma administrativa que, desde 1965, recibió un decidido apoyo normativo y que después se institucionalizó como proceso permanente durante la administración anterior.”¹⁰¹

Cabe hacer mención que dicha organización, se dio sin un verdadero marco constitucional, como el que ahora se plantea en el artículo 90 de la constitución Federal, ya que fue en 1981 (Diario Oficial de la Federación 21 de Abril) cuando se reformó el artículo 90 en comento para adecuar el marco constitucional a la organización administrativa propuesta.

Por las anteriores razones creemos conveniente señalar, que la organización de la Administración Pública Federal responde a una necesidad jurídica de ordenar y distribuir determinados servicios administrativos a cada uno de los órganos (centralizados o paraestatales) para el adecuado ejercicio de la función Administrativa. Lo anterior sin que signifique romper el esquema constitucional y legal que representa la Unidad Administrativa del Estado, que en su conjunto es el Poder Ejecutivo Federal. Tan es así que la organización de la Administración Pública Federal centralizada y paraestatal es resultado

¹⁰¹ Exposición de motivos de la iniciativa de “Ley de la Administración Pública Federal” José López Portillo, 1o. de diciembre de 1976.

de separar por competencias definidas los asuntos que deberán atender cada órgano que la integra, pues no todas las actividades son iguales y por lo tanto tendrán que ser desarrolladas por órganos diferentes, lo anterior con observancia directa de los preceptos constitucionales y legales que las determinan. Ejemplo será los artículos 25, 27 y 28 de la Constitución Federal que en su parte conducente determinan la competencia de los organismos descentralizados en algunas áreas estratégicas de la nación, lo anterior se reglamenta en el artículo 14 fracción I de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales y en las leyes orgánicas de los organismos descentralizados que resulten aplicables.

En este trabajo no abordaremos de fondo el estudio de la organización administrativa Centralizada, ya que nuestro objeto es el estudio de la organización administrativa paraestatal; sin embargo necesitamos, de manera enunciativa, señalar las matices que distinguen a dichas figuras en determinados puntos, para la mejor comprensión del tema abordado.

Es pues, en principio, la Administración Pública Federal Centralizada: "La Centralización es una forma de organización administrativa en la cual los entes del Poder Ejecutivo se estructuran bajo el mando unificado y directo del titular de la administración pública"¹⁰². Es decir se coloca al titular del Ejecutivo Federal como el superior jerárquico de los órganos sobre los cuales tiene un mando directo. En este contexto el maestro Gabino Fraga va más allá de la relación Presidente – órgano en razón de jerarquía; pues señala que esta relación se da entre órganos superiores e inferiores de la administración;¹⁰³ lo que a nosotros nos parece más correcto, en virtud de que la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal al distribuir determinada competencia a los órganos centralizados, en este caso a las Secretarías de Estado, Departamentos Administrativos y la Consejería Jurídica, para que ejerzan sus funciones,, determina en liga jerárquica que va desde el propio Secretario de Estado hacia subsecretarios, oficial mayor, Directores, Subdirectores, Jefes y Subjefes de Departamento, oficina, sección o mesa y otros funcionarios (Artículo 14 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal). En consecuencia de esta relación jerárquica surgen lo que la doctrina ha denominado como "Poderes" que son: (siguiendo a algunos autores) de decisión,, de nombramiento, de mando, de revisión, de vigilancia, disciplinario y para resolver conflictos de competencia. Dichos Poderes, que mejor denominaremos facultades, en virtud

¹⁰² Martínez Morales, Rafael I. Op. Cit. Pág. 52

¹⁰³ Fraga Gabino, op. Cit. Pág. 166

que de estos dependen, aún con sus matices de discrecionalidad, de los ordenamientos jurídicos aplicables; al parecer son exclusivos de la organización central, pero más adelante, retomaremos este criterio doctrinal, para determinar que pueden ser aplicables a los entes paraestatales y continuar así en el sentido de la unidad administrativa Federal desarrollada exclusivamente por el Poder Ejecutivo Federal.

5.- LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL PARAESTATAL.

“Diferentes artículos constitucionales contienen referencias sobre entidades paraestatales. Algunos determinan materias específicas que sean de materia exclusiva del Estado, otras consignan la facultad del Congreso para ser informado de la gestión administrativa de tales instituciones o para autorizar comisiones, a fin de investigar su funcionamiento. Se hace necesario, no obstante, que la máxima norma establezca el funcionamiento para definir las características básicas de las entidades paraestatales así como para señalar la intervención del Ejecutivo Federal respecto a su operación, a fin de conseguir una mayor coherencia en su ejercicio y evitar desperdicios y contradicciones.”¹⁰⁴

Es de observarse de este fragmento de la Exposición de motivos de la iniciativa de reforma el artículo 90 de la Constitución Federal, la idea de culminar la disgregación legislativa respecto de los diversos ordenamientos que regulaban a las entidades paraestatales. Lo anterior, con la finalidad de establecer dentro del sistema constitucional, en conjunto, las especies de organización administrativa centralizada y paraestatal.

A lo largo de este trabajo se ha mencionado, a título declarativo, la conformación o integración de la Administración Pública Paraestatal; de igual manera hemos podido establecer declarativamente su objeto, fines y de hecho sus antecedentes. Pero, ¿qué es la Administración Pública Paraestatal?

En primer lugar tendríamos que separar el concepto para inferir que “Administración Pública” ya lo hemos definido y, en su caso, establecer el alcance jurídicos del término “paraestatal”.

Diversos autores nacionales e internacionales han discutido dicho término. Primero han tomado de referencia su etimología y posteriormente analizan la estructura a la cual se le aplica; otros han incluido conceptos y corrientes políticas, económicas y sociológicas.

Coincidiendo, en este caso, al colocar el término “paraestatal” como algo paralelo o al lado del Estado.

¹⁰⁴ Exposición de motivos del Decreto que reforma los artículos 29, 90 y 92 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, José López Portillo, 19 de Noviembre de 1980.

Para nosotros el alcance de dicho término debe ceñirse a nuestro sistema jurídico que lo refiere.

El artículo 25 de la Constitución Federal, dispone en su párrafo cuarto

“El Sector Público tendrá a su cargo, de manera exclusiva las áreas estratégicas que se señalan en el artículo 28, párrafo cuarto de la Constitución, manteniendo siempre el gobierno Federal la propiedad y el control sobre los organismos que en su caso se establezcan.”

Dichas áreas estratégicas son en términos del artículo 28 aludido, correos, telégrafos y radiotelegrafía; petróleo y los demás hidrocarburos; petroquímica básica; minerales radiactivos y generación de energía nuclear: electricidad y las que expresamente señalen las Leyes que expida el Congreso de la Unión.

Asimismo el artículo 28 Constitucional dispone en su párrafo quinto.

“El Estado contará con los organismos y empresas que requiera para el eficaz manejo de las áreas estratégicas a su cargo y en las actividades de carácter prioritario donde, de acuerdo con las leyes, participe por si o con los sectores social y privado.

Las disposiciones señaladas tienen relación directa con lo dispuesto por los artículos 39, 41, 49, 80, 89 y 90 de la misma Constitución, ya que de esta forma los organismos que se establezcan para el manejo de las áreas estratégicas o prioritarias no deben ser considerados como parte de un sistema distinto al del Estado Mexicano, ni paralelos a éste, sino por el contrario, son propiedad del Estado y establecidos y conducidos por él, pues bajo los esquemas constitucionales siempre desarrollan una actividad determinada dentro de la función pública administrativa y por lo tanto corresponden funcional y orgánicamente al Poder Ejecutivo de la Unión, recordando que éste es el único encargado de manera exclusiva para disponer de todos los elementos necesarios para su realización. Lo anterior con base estricta en lo dispuesto por la Constitución Federal.

Por tal motivo creemos necesario retomar el criterio del maestro Gabino Fraga, toda vez que dicho autor considera el término “Paraestatal” como una simple denominación a una forma de organización administrativa que se aleja

de ser, por simple naturaleza jurídica, un concepto estricto y restringido que puede erróneamente colocar a dichos organismos como entes ajenos al Estado.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (Artículos 1º. y 2º.) así como la Ley Federal de las entidades Paraestatales (artículo 2º.) señalan la constitución de la Administración Pública Paraestatal integrada con Organismos Descentralizados, Empresas de participación estatal, instituciones nacionales de crédito, instituciones nacionales de seguros y de fianzas y fideicomisos. Por tal motivo se confirma que el término "Paraestatal" es sólo denominativo de la estructura jurídica que va a regir a todos los entes mencionados. Además de que no se ha utilizado el término "Administración Pública Descentralizada", posiblemente por la existencia de organismos así denominados y que resultan ser sólo un tipo de entes conforman toda esta división en la Administración Pública Federal.

En este contexto Administración Pública Paraestatal es una forma de organización administrativa, que tiene como sustento la división establecida en el artículo 90 Constitucional y que esta constituida por los entes que las leyes reglamentarias del precepto constitucional aludido determinan y que en ningún momento su significado conlleva la exclusión de dichos entes del Estado mexicano.

En el mismo sentido, tendremos que analizar el objeto de la Administración Pública Federal Paraestatal, elemento de carácter importante para nuestro trabajo.

El artículo 90 de la constitución Federal no dispone expresamente el objeto de las entidades paraestatales, como lo hace con las dependencias centralizadas al disponer que éstos llevarán los negocios del orden administrativo.

Pero dicha disposición si permite que sus bases de creación, relación e intervención queden sujetas a las disposiciones legales y en este sentido la reglamentación conducente quedará en sus leyes reglamentarias.

Cabe señalar que en la misma Constitución Federal existen disposiciones donde se determina su objeto, tal es el caso de los artículos 25, 27, 28 y 123.

Ahora bien creemos conveniente señalar que en términos de la propia Constitución Federal y de las Leyes administrativas, el objeto de la

Administración Pública Paraestatal, tiene dos sentidos.

- a General, y
- b Particular

a) General.

El artículo 3°. De la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal dispone.

“El Poder Ejecutivo de la Unión se auxiliará, en los términos de las disposiciones legales correspondientes, de las siguientes entidades de la administración pública paraestatal.

I. Organismos Descentralizados;

II. Empresas de participación estatal, instituciones nacionales de crédito, e instituciones nacionales de seguros y fianzas, y

III. Fideicomisos.”

En este contexto las entidades de la Administración Pública Paraestatal serán auxiliares del Ejecutivo en la realización de sus funciones, pero el término “auxiliar” debe entenderse en un simple sentido declarativo toda vez que la misma disposición deja en otras disposiciones jurídicas aplicables a la materia la “competencia” de cada entidad paraestatal. Es decir que para que el Presidente de la República pueda llevar a cabo las funciones que el Estado le encomienda necesita, como ya se había comentado, de una estructura orgánica que materialice su actuar. En concreto, el término auxiliar es meramente declarativo de competencia al igual que el utilizado en el artículo 14 de la misma ley primer párrafo:

“Al frente de cada secretaría habrá un Secretario de Estado, quien para el despacho de los asuntos de su competencia, se *auxiliará* por los subsecretarios, oficial mayor, directores, subdirectores, jefes de departamento, oficina, sección y mesa, y por los demás funcionarios que establezca el reglamento interior respectivo y otras disposiciones legales”.

De tal manera es entendible el objeto de todo el ordenamiento orgánico, “Establecer las bases de organización de la administración pública federal, centralizada y paraestatal” (artículo 1°); y por lo tanto las bases de organización y objeto en razón de competencia de la Administración Pública

Centralizada (artículo 2º.)

Lo anterior aseveración, creemos, es necesaria en virtud de que el alcance del término "auxiliar" ha llegado a interpretarse como sinónimo de colaboración o ayuda "lógicamente de entes ajenos al Poder Ejecutivo, lo que produce un quebrantamiento del sistema constitucional que sin distingo divide en un mismo rango a la Administración Pública Federal.

B) Particular.

El objeto particular de las entidades paraestatales se determina en los artículos 14 y 30 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales y 47 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

6.- EL RÉGIMEN JURÍDICO DE LOS ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS.

Ley Federal de las Entidades Paraestatales.

Artículo 14. 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 y prioritarias;
- II.** La prestación de un servicio público o social; o
- III.** La obtención o aplicación de recursos para fines de asistencia o seguridad social.

En términos de nuestra legislación federal son organismos descentralizados aquellos que se conceptualizan en el artículo 14 señalado líneas arriba, así como en el artículo 45 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Artículo 45. Son organismos descentralizados las entidades creadas por ley o decreto del Ejecutivo Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, cualquiera que sea la estructura legal que adopten.

Ambas disposiciones deben de analizarse en conjunto para poder establecer un concepto legal de dichos organismos. En tal sentido observamos que del mismo concepto se desprenden diversos elementos que forman el régimen jurídico de los organismos en comento como un elemento constitutivo del Poder Ejecutivo de la Unión.

6.1 CONSTITUCIONALIDAD

De nueva cuenta debemos de tomar en consideración las disposiciones de

nuestra Constitución Federal para establecer la constitucionalidad de los organismos descentralizados que, a lo largo de nuestra historia, han sido establecidos en diversos artículos de la misma.

El artículo 25 párrafo cuarto y quinto disponen que el sector público tendrá a su cargo, de manera exclusiva, las áreas estratégicas que se señalan en el artículo 28, párrafo cuarto de la Constitución, manteniendo siempre el Gobierno Federal la propiedad y el control sobre los organismos que en su caso se establezcan. Asimismo, dispone el párrafo quinto, podrá participar por sí o con los sectores social y privado, de acuerdo con la ley, para impulsar y organizar las áreas prioritarias del desarrollo.

Independientemente de conocer cuales son las áreas estratégicas o prioritarias que dispone la constitución Federal creemos necesario, en primer lugar, señalar a que organismos se refiere tal disposición.

En la exposición de motivos del Decreto que reforma los artículos 16, 25, 26, 27, 28 y 73 publicado en el Diario Oficial de la Federación el 3 de Febrero de 1983 se señala:

“La iniciativa de reformas se refiere a ... la definición precisa de las áreas reservadas exclusivamente al Estado y la función y desempeño de las instituciones, organismos descentralizados y empresas de participación estatal.”

“Para el sector público se establece que tendrá a su cargo exclusivo las áreas estratégicas que la Constitución especifica -(artículo 28).- Para fortalecer a la sociedad y lograr el mejor cumplimiento de los fines de los organismos descentralizados y empresas que se sitúan en las áreas estratégicas, se considera necesario que la ley defina formas de participación social en éstas, conservando el Estado en todo tiempo el control sobre la conducción y operación de las mismas. En las áreas prioritarias el sector público podrá participar por sí o conjuntamente con el sector social y privado de acuerdo con la Ley para impulsarlas y organizarlas”¹⁰⁵

¹⁰⁵ Exposición de Motivos del Decreto que reforma y adiciona los artículos 16, 25, 26, 27, 28 y 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Miguel de la Madrid Hurtado, 3 de diciembre de 1982, pág. 10.

Como observamos, la tendencia de esta reforma fue establecer la figura administrativa con la cual se asegure el manejo ideal del Gobierno Federal en las actividades de carácter estratégico y prioritario de la Nación. Lo anterior se complementa jurídicamente en términos de los artículos 39, 41, 49, 80 y 90 de la Constitución Federal, toda vez que la propiedad y administración de las áreas señaladas corresponde a la Nación quien para poder llevar a cabo las actividades respectivas, es decir materializarlas, deberá de hacerlo únicamente por conducto del Organismo Federal al que le corresponden dichas funciones. Así el Poder Ejecutivo de la Unión, Poder al que se le han atribuido las actividades administrativas del Estado, tiene fijado por el artículo 25 Constitucional la competencia para que por conducto de su estructura orgánica paraestatal y en específico los organismos descentralizados lleve a cabo la función atribuida. En otro sentido podremos señalar que el artículo 25 aludido fija uno de los objetos de los organismos descentralizados, situación que abordaremos posteriormente; aunque desde este momento preferimos aclarar que el artículo 25 en comento en relación con el 28 del mismo ordenamiento, dispone la competencia constitucional de dichos organismos y de ninguna manera podría pensarse que se les considera con una atribución propia, autónoma e independiente de la estructura a la que pertenece ya que de lo contrario se desconocería nuestro sistema constitucional en donde toda actividad reservada al Estado se ejerce por conducto de los Poderes de la Unión, en términos de la competencia que se fija para ellos en la misma Carta Magna.¹⁰⁶

El Artículo 28 de nuestra Constitución Federal dispone en sus párrafos cuarto y quinto que no constituirá monopolios las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva en las siguientes áreas estratégicas: correos, telégrafos y radiotelegrafía; petróleo y los demás hidrocarburos; petroquímica básica; minerales radiactivas y generación de energía nuclear; electricidad y las actividades que expresamente señalen las leyes que expida el Congreso de la Unión. La comunicación vía satélite y los ferrocarriles son áreas prioritarias para el desarrollo nacional en los términos del artículo 25 de esta Constitución; el Estado al ejercer en ellas su rectoría, protegerá la seguridad y la soberanía de la Nación, y al otorgar concesiones o permisos mantendrá o establecerá el dominio de las respectivas vías de comunicación de acuerdo con las leyes de la materia. El Estado, dispone el párrafo quinto, contará con los organismos y empresas que requiera para el eficaz manejo de las áreas estratégicas a su cargo y en las actividades de carácter prioritario donde, de acuerdo con las leyes, participe por sí o con los sectores social y privado.

¹⁰⁶ "Competencia Constitucional y Competencia Jurisdiccional". Tribunales Colegiados de Circuito, Semanario Judicial de la Federación, 7ª. Época, Volumen 60, parte sexta, página 1ª.

Este artículo viene a reforzar lo dispuesto por el artículo 25 constitucional, toda vez que lo que se señalan son las áreas que tendrán el carácter estratégico y en su caso prioritario de la Nación. Siendo, en concreto, las primeras aquéllas que corresponden exclusivamente al Estado, las cuales no serán sujetas a concesión; con ello se delimita con precisión el ámbito exclusivo del sector público, y los alcances de la participación del Estado. Y se fundamenta la existencia de instituciones, organismos y empresas que requiera para el eficaz desempeño en las áreas señaladas.¹⁰⁷ Así tendremos que señalar que los artículos 25 y 28 deben de interpretarse en conjunto y en atención a lo dispuesto por el artículo 90 de la propia Constitución Federal.

El artículo 90 del ordenamiento en comento dispone la estructura orgánica del Poder ejecutivo de la Unión, dividiendo en el mismo rango a la Administración Pública Federal en centralizada y Paraestatal; situación detallada en las leyes reglamentarias.

En el artículo 93 Constitucional se señala “organismos descentralizados”, con lo que se reconoce su existencia y denominación en el texto constitucional.

El Artículo 123 apartado A, fracción XXXI, inciso b) numeral 1 dispone que son de la competencia exclusiva de las autoridades federales en materia de trabajo) en los asuntos relativos a: b) empresas: 1. Que sean administradas directa o descentralizadamente por el Gobierno Federal.

Respecto de esta disposición constitucional creemos necesario establecer y en su caso responder la siguiente interrogante ¿Esta disposición se refiere a los organismos públicos descentralizados?.

La respuesta a esta interrogante pudiese parecer un estudio que corresponde al área del Derecho del Trabajo, pero sin adentrarnos en éste daremos nuestro punto de vista.

El Presidente de la República Manuel Avila Camacho, presentó en octubre de 1941 la iniciativa de reformas a la fracción X del artículo 73 de la Constitución Federal.

¹⁰⁷ Exposición de motivos del Decreto que reforma los artículos 16, 25, 26, 27, 28 y 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Op. Cit. Pág. 19.

Lo anterior para establecer los principios en cuanto a la jurisdicción y competencia de las autoridades del Trabajo para la aplicación de las leyes de la materia. En esta iniciativa el titular del Ejecutivo Federal considera:

“La necesidad de entender la jurisdicción de los Tribunales del Trabajo se patentiza en cualquier empresa que actúa por contrato o concesión federal, pues las resoluciones contradictorias de autoridades locales pueden apartarse de la conveniencia económico-social que inspiró la facultad exclusiva de la federación para otorgar tales concesiones.

Igual importancia tiene la jurisdicción de los Tribunales Federales del Trabajo en empresas que actúan en zonas federales, pues éstas implican una responsabilidad directa y una atención preferente del Gobierno de la Unión para el mantenimiento de la paz social. No menor razón asiste cuando se trata de empresas que, por expropiación u otros motivos, son administradas directa y descentralizadamente por el Gobierno Federal.”¹⁰⁸

En la iniciativa en mención, así como en el Dictamen legislativo de la misma y en su aprobación por el Constituyente Permanente,¹⁰⁹ no se menciona el concepto de “Empresas administradas descentralizadamente”.

Por tal motivo hemos tratado de relacionar la exposición de motivos de la iniciativa que ya señalamos en la parte conducente que señala “...empresas que, por causa de expropiación u otros motivos son administradas directa o descentralizadamente por el Gobierno Federal”.

Para tales efectos y como un probable antecedente de la concepción de empresas descentralizadas a que alude la iniciativa, el organismo público descentralizado denominado Petróleos Mexicanos creando por decreto de fecha 7 de junio de 1938 y publicado en el Diario Oficial el día 20 de julio de 1938 fue creado como una Institución Pública con personalidad jurídica, “que integra su patrimonio con los bienes muebles e inmuebles *expropiados* a diversas empresas petroleras” por Decreto de 18 de marzo de 1938, con la

¹⁰⁸ Iniciativa del Decreto que reforma la fracción X del artículo 73 de la constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Manuel Avila Camacho. 31 de octubre de 1941.

¹⁰⁹ “Se modificó la iniciativa únicamente en razón del artículo que debía ser modificado, siendo entonces el 123 y no el 73, debido a que el primero tendría que contener también, los principios procedentes

finalidad de operar en la industria petrolera, en la exploración, explotación, refinación y almacenamiento (artículos 1o, 2o. y 3o del Decreto de creación ya aludido).

Debemos de aclarar que para la fecha de creación de dicha institución, los entes públicos con personalidad jurídica y patrimonio propios no eran concebidos como "organismos descentralizados" como se hace actualmente en el derecho positivo, pero tal y como se desprende del decreto de creación de Petróleos Mexicanos, éste fue constituido con bienes expropiados de empresas petroleras, lo que correlativamente puede encuadrarse dentro de la frase "empresas que por causa de expropiación sean administradas directa o descentralizadamente por el Gobierno Federal".

Lo anterior nos puede dar determinada certeza de que como se expresa en la exposición de motivos antes transcrita, Petróleos Mexicanos era una "empresa" que por causa de expropiación era administrada descentralizadamente por el gobierno Federal, debido a las características propias de la institución que se creó.

Posteriormente de la reforma al artículo 123 de 1942, se expidió la Ley para el control por parte del Gobierno Federal de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal el 31 de diciembre de 1947, que en su artículo 2o. conceptualiza a los organismos descentralizados como las personas morales creadas por Ley o Decreto del Ejecutivo Federal, con patrimonio y recursos suministrados por el Gobierno y cuyo objeto y funciones impliquen una atribución técnica especializada para la prestación de servicios públicos o sociales, explotación de recursos naturales o la obtención de recursos para asistencia social.

Con lo anterior, podríamos pronunciarnos en señalar que la disposición en análisis sí corresponde a los organismos descentralizados, es decir que de sus antecedentes y de las características propias de dichas instituciones son las que nos llevan a contestar que, aún con la denominación "empresas descentralizadas", se está señalando a los organismos descentralizados.

Cabe señalar que la redacción de dicha disposición ha quedado en el tiempo y no fue considerada, posiblemente, al ser creado el apartado B del artículo 123 de la Constitución Federal, ni ha sido actualizado.

6.2 LEGALIDAD

Como lo hemos señalado, es el artículo 90 de la Constitución Federal, el fundamento jurídico que dio origen a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y la Ley Federal de Entidades Paraestatales.

En la primera ley en mención se establece un concepto de organismos descentralizados y los términos generales de la sectorización de las entidades paraestatales (artículo 45, 48, 49 y 50).

En la segunda Ley se determina un concepto correlacionado con la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal respecto de los organismos descentralizados (Artículo 14), estableciendo además del concepto, los esquemas de organización, funcionamiento, registro, desarrollo, operación, control y evaluación.

Cabe hacer mención que las universidades e instituciones educativas autónomas por ley, la Comisión Nacional de Derechos Humanos, la Procuraduría Agraria y la Procuraduría Federal del Consumidor quedan excluidas de las disposiciones de la Ley Federal de Entidades Paraestatales y por lo tanto se registrarán por sus leyes específicas (artículo 2o y 3o).

Asimismo dicha ley será supletoria en las materias y asuntos que las leyes específicas de las entidades paraestatales que forman parte del sistema financiero incluyendo al Banco de México no dispongan (artículo 4o. en relación con el artículo 3o. fracción II de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal). Y podrá ser aplicable en lo que no se oponga a lo dispuesto por las leyes específicas del IMSS, ISSSTE, INFONAVIT, ISSFAM y organismos análogos (artículo 5o).

6.3 CREACIÓN

Los organismos descentralizados son creados por ley o decreto del Congreso de la Unión o por decreto del Ejecutivo Federal, según el artículo 45 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal:

6.3.1 Poder Legislativo Federal

En cuanto a la creación de organismos descentralizados por parte del órgano legislativo Federal, cabe señalar que se fundamenta en las disposiciones que expresamente señala la Constitución para tal efecto.¹¹⁰

- El Instituto de Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, creado por ley publicada en el Diario Oficial en fecha 24 de abril de 1972, (artículo 2o.). Ley acorde con lo dispuesto en la fracción XII. párrafo segundo del apartado A del artículo 123 Constitucional que señala que “Se considera de utilidad social la expedición de una ley para la creación de un organismo integrado por representantes del Gobierno Federal, de los trabajadores y de los Patrones, que administre los recursos del fondo nacional de la vivienda”.
- El Instituto Mexicano del Seguro Social creado por ley publicada en fecha 21 de diciembre de 1995 (artículo 4º.) es acorde con lo dispuesto en la fracción XXIX del apartado A del artículo 123 Constitucional que señala que será de utilidad pública la expedición de la Ley del Seguro Social.
- El Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado creado por ley publicada el 27 de diciembre de 1983 es acorde con lo dispuesto por el inciso f), fracción XI del apartado B del artículo 123 Constitucional. Asimismo el Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas creado por ley publicada en fecha 29 de junio de 1976 es acorde con la fracción XIII del apartado B del artículo 123 en comento.

Ahora bien, la creación de dichos organismos puede ser con base en las facultades que le confiere el artículo 73 de la Constitución Federal, a saber:

- Artículo 73 El Congreso tiene facultad.
X para legislar en toda la república sobre hidrocarburos, minería, industria cinematográfica, comercio, juegos con apuestas y sorteos, intermediación y servicios financieros, energía eléctrica y nuclear, y para expedir las leyes del trabajo reglamentarias del artículo 123;

Tomando como ejemplo, la facultad para legislar en materia de energía eléctrica, el Congreso de la Unión expidió la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica (Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 22 de

¹¹⁰ Las disposiciones Constitucionales y los ordenamientos legales que se mencionan son vigentes.

Diciembre de 1975) que en sus artículos 7o. y 8o. determina:

“La prestación del servicio público de energía eléctrica que corresponde a la Nación, estará a cargo de la Comisión Federal de Electricidad, lo cual asumirá la responsabilidad de realizar todas las actividades a que se refiere el artículo 4o”.

“La Comisión Federal de Electricidad es un organismo público descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propio”.

La creación de dicho organismo responde, actualmente, a las disposiciones contenidas en el artículo 27 sexto párrafo y 28 cuarto párrafo de la Constitución Federal, el primero al disponer que “Corresponde exclusivamente a la Nación generar, conducir, transformar, distribuir y abastecer energía eléctrica “y el segundo al disponer que “No constituirán monopolios las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva en la generación de energía eléctrica” y “el establecimiento de los organismos que requiera para su eficaz manejo”, como área estratégica”.

- Siguiendo en este contexto la fracción XXV del mismo artículo 73 en comento dispone la facultad al Congreso de la Unión de:

“Establecer, organizar y sostener en toda la República escuelas rurales, elementales, superiores, secundarias y profesionales; de investigación científica, de bellas artes y de enseñanza técnica; escuelas prácticas de agricultura y de minería, de artes y oficios, museos, bibliotecas, observatorios y demás institutos concernientes a la cultura general de los habitantes de la nación y legislar en todo lo que se refiere a dichas instituciones; para legislar sobre monumentos arqueológicos, artísticos e históricos, cuya conservación sea de interés nacional; así como ...”

Así con este marco constitucional en las leyes respectivas se crean: el Instituto Nacional de Antropología e Historia (Diario Oficial de 3 febrero de 1939), el Consejo Nacional de Ciencias y Tecnología (Diario Oficial de la Federación de 29 diciembre de 1970), el Instituto Nacional de Investigaciones Nucleares (Diario Oficial de 4 febrero de 1985), los Institutos Nacionales de Cancerología; Nutrición Salvador Zubirán y Cardiología Ignacio Chávez (Diario Oficial de 3 diciembre de 1987), entre otros.

El criterio adoptado para la creación de dichos organismos por parte del Congreso de la Unión, es la concepción de crear una estructura funcional y orgánica que desarrolle actividades específicas que correspondan al Estado y que por las necesidades de la función a desempeñar se requiera de una entidad paraestatal que por sus características sea un organismo descentralizado

6.3.2 Poder Ejecutivo Federal

Mucho se ha discutido la facultad del Ejecutivo Federal para crear organismos descentralizados, diversos criterios se han expuesto en contra de esta facultad toda vez que la creación de estructuras orgánicas de Estado debe ser sólo por Ley, pero hasta esta momento no tenemos conocimiento de un declaración judicial que señale la inconstitucionalidad de dicha facultad.

El artículo 90 de la Constitución Federal dispone que “La Ley definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales”. A su vez la Ley orgánica de la administración Pública Federal, reglamentaria del precepto constitucional en mención, establece como base general de creación de los organismos descentralizados, indistintamente, la facultad del Congreso de la Unión y del Ejecutivo Federal para tal efecto (artículo 45). Razón por la cual éste artículo es el fundamento jurídico general para su creación por parte del Ejecutivo de la Unión.

Aunado a lo anterior, debemos de atender las disposiciones de otras leyes que facultan al Ejecutivo para tal efecto, ejemplo:

- El Instituto Mexicano de la Propiedad Industrial que en la Ley de Fomento y Protección de la Propiedad Industrial (Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 27 de junio de 1991) se le califica como la autoridad administrativa en la materia, es un organismo público descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propio (artículo 60) y en el artículo quinto transitorio de dicha ley se faculta al Ejecutivo Federal para expedir el decreto de creación del Instituto, el cual se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 10 de Diciembre de 1993 creándolo como organismo descentralizado.
- La Ley de Vías Generales de Comunicación (Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 19 de febrero de 1940) en su artículo 11 dispone que la prestación de los servicios públicos de telégrafos, radiotelégrafos y correos, queda reservada exclusivamente al

Gobierno Federal o a los organismos descentralizados que se establezcan para dicho fin. En observancia del artículo 28 constitucional este servicio para alcanzar los objetivos señalados debe desarrollarse por un organismo "descentralizado" como lo ha determinado esta ley. Así el Ejecutivo crea por Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación de 20 de agosto de 1986 el organismo público descentralizado denominado Servicio Postal Mexicano, , además el Congreso de la Unión reconoce su existencia con la expedición de la Ley del Servicio Postal Mexicano (Diario Oficial de 24 de Diciembre de 1986).

El Procedimiento básico determinado para la creación de organismo descentralizado por decreto del Ejecutivo Federal es el siguiente:

- La Secretaría de Hacienda y Crédito Público a propuesta o previa opinión de la dependencia coordinadora de sector someterá al Ejecutivo Federal la constitución del organismo (Artículo 5o del Reglamento de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales).

"La Procuraduría General de la República opinó sobre la conveniencia de crear el Instituto Nacional de Ciencias Penales como un organismo descentralizado, dedicado a la formación, actualización y superación de los servidores públicos vinculados con la procuración de justicia, toda vez que la autonomía técnica y administrativa le permitirá concentrar eficientemente todos sus esfuerzos y recursos para el cumplimiento adecuado de sus metas. "¹¹¹

Resulta ser por demás explícita la consideración citada en el presente rubro, ya que será aquella dependencia que se ostente como coordinadora de sector la que proponga la creación de dicho organismo para cubrir, con las características del mismo, la necesidad del servicio público.

- El dictamen favorable de la Comisión, Intersecretarial de Gasto – Financiamiento¹¹².

¹¹¹Decreto por el que se crea el Instituto Nacional de Ciencias Penales Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 11-IV-1996.

¹¹² Creada por Decreto Presidencial de 24 de agosto de 1979 y publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 29 del mismo mes y año.

Esta Comisión tiene como objeto el despacho de asuntos en materia de gasto público y su financiamiento, así como los programas correspondientes de la competencia de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y Contraloría y Desarrollo Administrativo; así como el estudio y emisión de recomendaciones para asegurar la congruencia de las finanzas públicas con los objetivos y prioridades del Plan Nacional de Desarrollo.¹¹³ Está integrada por los Secretarios de Hacienda y Crédito Público, de Desarrollo Social, de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, Comercio y Fomento Industrial y del Trabajo y Previsión Social; dos Subsecretarios de la Primera y un Subsecretario de las restantes y; el Gobernador del Banco de México y un Subgobernador.¹¹⁴

Ahora bien la Ley o Decreto de creación deberá contener:

Artículo 15 de la Ley Federal de las entidades Paraestatales:

- I La denominación del organismo;
- II El domicilio legal.
- III El objeto del organismo conforme a lo señalado en el artículo 14 de esta ley;
- IV Las aportaciones y fuentes de recursos para integrar su patrimonio así como aquéllas que se determinen para su incremento;
- V La manera de integrar el órgano de gobierno y de designar al director general así como a los servidores público en las dos jerarquías inferiores a éste.
- VI Las facultades y obligaciones del órgano de gobierno señalando ¿cuáles de dichas facultades son indelegables?
;
- VII Las facultades y obligaciones del director general, quién tendrá la representación legal del organismo;
- VIII Sus órganos de vigilancia así como sus facultades; y
- IX El régimen laboral a que se sujetarán las relaciones de trabajo.

¹¹³ Acuerdo que modifica el diverso por el que se creó la Comisión Intersecretarial de Gasto Financiamiento de 25 de enero de 1983 y publicado en el Diario Oficial al día siguiente.

¹¹⁴ Acuerdo de reforma el artículo tercero del diverso por el que se crea con carácter permanente la Comisión Intersecretarial de Gasto Financiamiento publicado el 2 de septiembre de 1994.

En cuanto a las fracciones I, II, IV y VII serán necesarias en razón de la personalidad jurídica que se les atribuye.

La fracción III responde al objeto del organismo, para nosotros este elemento es de vital importancia ya que no debe desviarse el objeto de dicho organismo o bien crearse alguno distinto o contrario a los permitidos por la ley.

Las fracciones V, VI y VIII se refieren a su organización y vigilancia, la fracción IX establece la facultad para optar por el régimen laboral que llevará el organismo.

6.4 NATURALEZA JURÍDICA

Cuando se habla de la naturaleza jurídica de una figura en estudio debemos ser claros, esto es determinar ¿qué es la figura?.

¿Qué son los organismos descentralizados?

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, acorde a la Constitución Federal en su artículo 90, clasifica a dichos organismos como “entidades” de la administración pública paraestatal con personalidad jurídica propia.

6.4.1. Personalidad Jurídica.

Los organismos descentralizados son personas jurídicas creados por ley o decreto del Ejecutivo con los atributos propios de la personalidad, como se observa en el artículo 15 fracciones I, II, IV de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales (Denominación, domicilio y patrimonio).

Ahora bien, ¿qué tipo de persona jurídica son estos organismos, personas físicas o jurídico-colectivas llamadas morales?

En principio tenemos que pronunciarnos en señalar que son personas morales.

Lo anterior se justifica con lo dispuesto por la fracción II del artículo 25 del Código Civil para el Distrito Federal en materia del fuero común y para toda la República en materia del Fuero Federal, que señala:

Artículo 25.- Son personas morales:

- I. La Nación, los Estados y los Municipios;
- II. Las demás corporaciones de carácter público reconocidas por la ley;
- III. a VII ...

Ahora bien, el sentido de reconocer la personalidad jurídica a los organismos descentralizados, se resume en la siguiente consideración.

“Se comprendió en la enumeración (fracción II del artículo 25 citado) a los establecimientos públicos que no obstante ser en

realidad dependencias oficiales se presentan como independientes en sus relaciones exteriores, para mejor cumplimiento de sus funciones y confianza del público."¹¹⁵

Rafael I. Martínez Morales,¹¹⁶ nos señala que por disposición de la ley (Código Civil) la personalidad de estos organismos es distinta a la del Estado con la finalidad de que éstos, con personalidad propia, puedan realizar los actos necesarios para el logro de su objeto y finalidad.

De lo anterior, se resume que la personalidad creada tiene como justificación el ser un elemento jurídico para que el organismo pueda llevar a cabo su objeto; de una forma distinta a las dependencias centralizadas.

Del mismo autor se toma la idea de que, "como efecto de la personalidad propia, éstos organismos son distintos al Estado y que por una realidad política y social se ubican dentro del Gobierno".

Con este criterio no estamos de acuerdo, en primer lugar porque el otorgamiento y reconocimiento de la personalidad por la ley tienen un objetivo principal:

- Otorgarle al organismo, según Buttgenbach (*Théorie générale des modes de gestion des services publics en Belgique*, págs. 180 y ss.) citado por el maestro Gabino Fraga¹¹⁷), una autonomía técnica y orgánica que en su conjunto produce que el organismo descentralizado no este sometido a las reglas de gestión administrativa y financiera aplicadas a las dependencias centralizadas en y para el eficaz ejercicio del servicio público que les compete.

Podremos agregar, entonces que la personalidad jurídica de estos organismos es una personalidad especial, que se otorga y se reconoce por la necesidad administrativa de que el organismo realice su objeto (servicio público) con mayor facilidad y rapidez, ejemplo aprovechamiento, generación, conducción, transformación, distribución y abastecimiento de energía eléctrica.

¹¹⁵ Revisión del Proyecto del Nuevo Código Civil. Comisión Técnica de Legislación, sección civil, 20 de mayo de 1928. Nuevo Código Civil, Ediciones Andrade, S.A. de C.V., México 1990, pág. 30-1 a 30-9.

¹¹⁶ Op. Cit. Pág. 129.

¹¹⁷ Fraga Gabino, op. Cit. Pág. 200.

En segundo lugar, estar de acuerdo con el criterio que separa a los organismos descentralizados de la organización del Estado por razón de su personalidad jurídica, traería como consecuencia la anticonstitucionalidad de todo aquel organismo que realice cualquiera de las actividades estratégicas señaladas en la Constitución Federal (artículo 25, 27 y 28), ya éstas están reservadas exclusivamente al Estado; creer que los organismos le son ajenos a este sería desconocer la responsabilidad jurídica del mismo en las áreas señaladas frente a la Nación.

Por lo anterior estamos de acuerdo en la ponencia del Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación Juventino V. Castro y Castro que señala:

“... Organismos descentralizados no son sino una fórmula de organización de la Administración Pública, en la que si bien se da una desvinculación de dichos entes en diversos grados respecto de la relación jerárquica de la organización centralizada, no obstante ello, no se conciben fuera del Estado, sino dentro de él, sólo que por razones de eficacia y especialidad, en la prestación del servicio que se les encomienda, se les otorga una autonomía técnica o bien orgánica, o ambas pero limitada y sujeta al orden jurídico y a sus propios fines.”¹¹⁸

El anterior criterio fue uno de los que dió lugar a la tesis jurisprudencial XXVII/97 (aprobada por el Tribunal Pleno de la Suprema corte en sesión privado de diez de febrero de 1997) que señala que los Organismos descentralizados son autoridades para los efectos del juicio de Amparo, en virtud de que con fundamento en la ley emiten actos unilaterales por los que crean, modifican o extinguen situaciones jurídicas que afecta la esfera del Gobernado.

De inmediato tenemos dos puntos concretos como resultado de lo expuesto líneas arriba:

- Los organismos descentralizados son parte integrante del Estado Mexicano con funciones de servicio público; y
- Su personalidad jurídica no es un elemento que nos haga considerar

¹¹⁸ Amparo en Revisión 1195/92 Julio Oscar Transviña Aguilár. Ponente Juventino V. Castro y Castro, Secretarios José Pablo Pérez Villalba. instancia Pleno, catorce de noviembre de 1996. Cit. Por Gongora Pimentel, Genaro en Tesis de la Suprema Corte sobre las Universidades como Autoridades para efectos del Amparo, Revista Lex, enero 1998, pág. 6.

que son ajenos al Estado, sino que solamente es una característica esencial que se les atribuye para que puedan llevar a cabo, en forma específica, técnica y operativa, los asuntos que les competen. Tan es así que los actos que emite al crear, modificar o extinguir situaciones jurídicas que afectan la esfera del gobernado se traducen en “actos de Autoridad”.

6.4.2. Patrimonio.

Como efecto de la personalidad jurídica de los organismos descentralizados y por lo tanto como parte integrante de su naturaleza jurídica se encuentra su patrimonio.

Concretamente el patrimonio de dichos organismos es el conjunto de bienes y derechos con que cuentan para el cumplimiento de su objeto,¹¹⁹

Diversos autores señalan, entre ellos el maestro Acosta Romero, que el patrimonio de estos organismos tiene un doble carácter, es decir que se divide en patrimonio público y patrimonio privado del organismo.¹²⁰

- El patrimonio público lo constituyen los bienes del dominio público de la Federación que se les destinen siempre y cuando se destinen a infraestructura, reservas, unidades industriales, o estén directamente asignados o afectos a la exploración, explotación, transformación, distribución o que utilicen en las actividades específicas que tengan encomendadas conforme a sus respectivos objetos, relacionados con la explotación de recursos naturales y la prestación de servicios. (artículo 34 fracción VI de la Ley General de Bienes Nacionales).

Asimismo formaran parte de este patrimonio la cantidad asignada con cargo al Presupuesto de Egresos de la Federación (artículo 12 del Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 1998).

El patrimonio público, entonces, tiene las características de ser inalienable, imprescriptible e inembargable; y el organismo se presenta como un administrador de dichos recursos.

¹¹⁹ Acosta Romero, Miguel, Op. Cit. Pág. 524

¹²⁰ Idem.

- **El patrimonio privado se compone por aquellos que por donaciones, herencias y legados le otorguen personas físicas o morales; por bienes que se adquieran por cualquier otro título legal; y en general por aquéllos inmuebles que el organismo utilice para oficinas administrativas o con propósitos distintos a los de su objeto. (artículo 34 fracción VI segundo párrafo de la Ley General de Bienes Nacionales).**

La característica de este patrimonio, en relación con el patrimonio público, es que el organismo puede disponer libremente de él aunque por razones lógicas la disposición se hará con miras a la realización de su objeto.

6.5 OBJETO

La función administrativa del Estado conlleva la dirección, vigilancia, suministración, disposición y cuidado de los intereses que, como servicios públicos, se establecen en un sistema normativo. Es el Poder Ejecutivo de la Unión el responsable de la misma y por tanto quien debe desarrollarla.

La Administración Pública Federal es el elemento orgánico sin el cual el Presidente de la república no podría llevar a cabo la función administrativa que el Estado le ha conferido. Para estos efectos, dentro de una lógica organización estructural, en la Constitución Federal se divide a ésta en centralizada y paraestatal. (artículo 90).

Este artículo nos señala que las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos tendrán a su cargo los asuntos del orden administrativo función que se complementa por lo dispuesto en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (artículo 3º), la cual determina cuales son éstos y la competencia de cada secretaria de estado para su ejercicio.

Del mismo artículo 90 de la Constitución Federal no se desprenden los asuntos que, en su caso, deben de estar a cargo de los organismos descentralizados; más sin embargo los artículos 25, 27, 28 y 73 fracción XXV y 123 nos determinan, en principio, dichos asuntos. Es en la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, reglamentaria del artículo 90 Constitucional, la que nos dispone cuales serán los asuntos a su cargo:

En el artículo 14 de la ley en comento se dispone que el objeto de los organismos en estudio será respectivamente:

- I. La realización de actividades correspondientes a las áreas estratégicas ó prioritarias.

Este objeto tiene relación directa con los artículos 25, 27 y 28 de la Constitución Federal, que disponen que el Estado contará con los organismos que requiera para el eficaz manejo de dichas áreas.

- II. La prestación de un servicio público o social.

Tal es el caso de aquellos organismos que prestan servicios de educación o investigación científica y tecnológica con relación con el artículo 73 fracción

XXV de la Constitución Federal.

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

Tales son los casos de la Lotería Nacional para la Asistencia Pública o bien los Institutos de Seguridad Social establecidos.

Como observamos, el objeto de los organismos descentralizados es la realización de funciones que le corresponden al Estado. En las señaladas en la fracción I del artículo 14 aludido, por tratarse de actividades en las que la Constitución Federal así lo determina, ya sea de manera exclusiva o imprimiendo su rectoría. En las fracciones II y III por disposición de las leyes, ya que por tratarse de intereses necesarios para el Estado, se traducen en servicios que se deben proporcionar.

En concreto los organismos descentralizados desarrollan asuntos específicos de la función administrativa que no los hace distintos ni ajenos al Poder Ejecutivo; sino que por disposición constitucional o legal se les confiere una determinada competencia en los asuntos en los que deba intervenir.

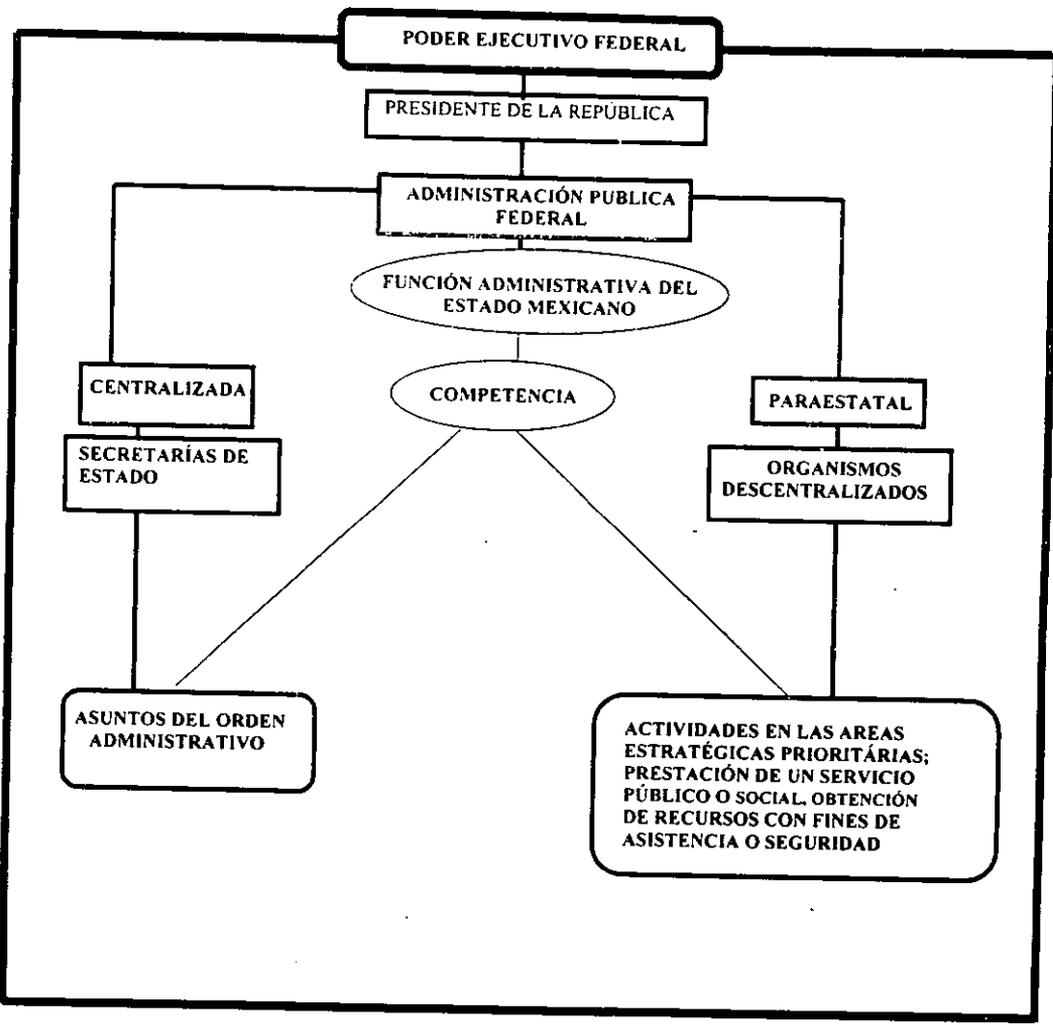
Es posible hablar de competencia determinada, si se tiene en cuenta que por disposición constitucional la Administración Pública Federal forma parte de un sistema de organización administrativa, en las que el ejercicio de las funciones administrativas del Estado mexicano compete al órgano estatal determinado para ello y no a ningún otro. Así reiteramos, que de la lectura de los artículos 25 y 28 de la Constitución Federal, en los que se determina la existencia de "organismos" que en su caso se establezcan y que se requiera para el eficaz manejo de las áreas estratégicas o prioritarias, no se está determinando la existencia de "organismos" ajenos a los Poderes Federales, sino por el contrario, en observancia de los artículos 39, 41 y 49 en relación con el 80, 90 y 93 todos de la Constitución Federal, al tratarse de áreas destinadas al ejercicio del campo administrativo del Estado, cuyo ejercicio corresponde al Poder Ejecutivo Federal, quien a su vez cuenta con una estructura orgánica llamada Administración Pública Federal y dentro de ésta se encuentran los organismos descentralizados, se trata pues de la fijación de la competencia de éstos.

Esta competencia tampoco los hace totalmente ajenos a las dependencias de la administración centralizada, por el contrario ambas se complementan ,

ejemplo: A la Secretaría de Energía corresponde conducir la política energética del país y ejercer los derechos de la nación en materia de aprovechamiento de los bienes y recursos naturales que se requieren para la generación, transformación, distribución y abastecimiento de energía eléctrica de servicio público (artículo 33 fracciones I y II de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal); pero precisamente la generación, transformación, distribución y abastecimiento de dicha energía corresponde, "por competencia" a un organismo descentralizado denominado Comisión Federal de Electricidad. El mismo criterio es aplicable a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes y su relación con el Servicio Postal Mexicano o la Procuraduría General de la República con el Instituto Nacional de Ciencias Penales.

En resumen, el objeto de los organismos descentralizados se traduce en los asuntos que, de la función administrativa, se les designan por una necesidad de atención especial a los mismos.

Estamos hablando entonces de una distribución de asuntos entre la administración pública centralizada y la paraestatal (organismos descentralizados) por razón de competencia.



6.6 TEORÍA DE LOS PODERES DE JERARQUÍA APLICABLES A LOS ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS

Retomando las teorías que algunos tratadistas han incluido en el análisis de la organización administrativa centralizada, respecto a los "Poderes que implica la relación jerárquica" en ésta (Fraga, Acosta Romero, Martínez Morales, Serra Rojas), debemos señalar que se han establecido siete puntos aplicables que, como efecto de la relación referida, caracterizan dicha forma de organización:

- Poder de decisión
- Poder de nombramiento
- Poder de mando
- Poder de revisión
- Poder de vigilancia
- Poder disciplinario
- Poder de resolución de conflictos de competencia

Creemos necesario retomar esta teoría, en virtud de que la consideramos aplicable a la administración paraestatal y en específico a los organismos descentralizados y así se estaría robusteciendo el análisis que demuestre que los organismos en estudio pertenecen jurídicamente al Poder Ejecutivo de la Unión.

En primer lugar es necesario señalar que, en lo particular preferimos utilizar el término "facultades" en lugar de "Poderes" ya que, independientemente del significado etimológico de este último, "facultad" conlleva en si mismo una "potestad y una obligación jurídica" que caracteriza al sistema jurídico mexicano. En segundo lugar debemos pensar en aplicar los puntos señalados en la relación del titular del Poder Ejecutivo con los organismos en análisis.

- Las facultades de decisión y mando, son aquellas que imprimen la resolución del superior en el actuar del inferior, para tal efecto el titular del Ejecutivo Federal puede emitir decretos, acuerdos u ordenes que deberán ser observados por las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, tal es el caso del "Acuerdo que crea la Comisión Intersecretarial de Desincorporación" (Diario Oficial de 7 de abril de 1995)

que en su artículo decimocuarto establece la obligación de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal para comunicar a la comisión la probable desincorporación de entidades o activos; "Decreto por el que se establece el Calendario Oficial (Diario Oficial de 6 de octubre de 1993) que en su artículo segundo establece que las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal que rigan sus relaciones laborales por el apartado B del artículo 123 constitucional, observarán como días de descanso obligatorio los determinados en el mismo artículo; "Acuerdo para la Adopción y Uso por la Administración Pública Federal de la Clave Única de Registro de Población (Diario Oficial de 23 de octubre de 1996) que en su artículo 13 establece la obligación para las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal para asignar de su presupuesto los recursos humanos, financieros y materiales para el debido cumplimiento de este acuerdo".

Asimismo, con fundamento en el artículo 9o de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal centralizada y paraestatal conducirán sus actividades en forma programada con base en las políticas que establezca el Ejecutivo Federal. Luego entonces el Ejecutivo Federal tiene facultad para establecer las directrices y los objetivos en la actuación del organismo y para tal efecto si el funcionario encomendado para la observancia de las mismas no se ciñe a las directrices establecidas, puede incurrir en responsabilidad (artículo 42 de la Ley de Planeación).

- En cuanto a la facultad de nombramiento, el titular del Ejecutivo Federal la tiene por disposición legal ya sea en forma directa (ejemplo; el Director General del Instituto Mexicano del Seguro Social, artículo 267 de la Ley del propio Instituto, Diario Oficial de 21 de diciembre de 1995) o a través del coordinador de sector en observancia de su indicación (artículo 21 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales). La designación consiste en el nombramiento del Director General del organismo. También se designaran a los representantes de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y de aquellas dependencias o entidades cuya competencia sea a fin y relacionada con el objeto del organismo, ante su órgano de Gobierno.
- Por lo que respecta a las facultades de revisión y de vigilancia como aquellos que revisan los actos del inferior y aplican la vigilancia a los mismos. A esto se le denomina en términos de ley "Control y Vigilancia." El artículo 62 de la Ley Federal de Entidades Paraestatales en relación con el 37 fracción XII

de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, dispone la existencia de un órgano de control interno, en donde los titulares de las contralorías internas y de las áreas de auditoría, quejas y responsabilidades adscritos a dichos organismos, son funcionarios de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo.

- En términos del artículo 108 de la Constitución Federal se reputan como servidores públicos a los funcionarios y empleados y, en general a toda persona que desempeñe un cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal. Por lo tanto los funcionarios y empleados del organismo descentralizado son considerados servidores públicos y por tal calidad tienen que cumplir con las obligaciones que como tales se les disponen (artículos 47 y 80 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos). En caso de incumplimiento de éstas se harán acreedores a las sanciones administrativas de ley (artículos 2o, 53, 56, 80 y 81 entre otros de la ley citada). Lo anterior constituye la facultad disciplinaria aplicable.
- En cuanto a la facultad para resolver asuntos de competencia, creemos, no es aplicable debido a que la agrupación de dichos organismos en sectores definidos en razón de su objeto (Sectorización) con relación a la competencia de cada Secretaría de Estado, evita conflictos de competencias con dichas entes. (Artículo 48 y 49 de la ley Orgánica de la Administración Pública Federal).

6.7 EL RÉGIMEN LABORAL

Para el desarrollo de este punto, es necesario establecer la advertencia que hemos venido señalando, consistente en que este trabajo se ha basado principalmente en la materia del Derecho Administrativo y no en el Derecho del Trabajo.

Creemos conveniente su desarrollo, aún de manera breve, por las siguientes razones: Con fundamento en lo dispuesto por el artículo 15 fracción IX de la ley Federal de las Entidades Paraestatales, en las leyes o decretos de creación de organismos descentralizados, ya sean del Congreso de la Unión o del Ejecutivo Federal respectivamente, se deberá establecer el régimen laboral a que se sujetarán las relaciones de trabajo del organismo. Asimismo por que el Poder Judicial de la Federación ha establecido que las relaciones laborales de dichos organismos serán exclusivamente regidos por las disposiciones del apartado "A" del artículo 123 de la Constitución Federal, como lo analizaremos en el capítulo siguiente.

En principio debemos señalar que los organismos descentralizados, por los razonamientos que hemos expuesto en todo este capítulo, forman parte y son elementos constitutivos del Poder Ejecutivo de la Unión.

Concretamente los argumentos de tal aseveración son los siguientes:

- En términos constitucionales el ejercicio de la actividad estatal se llevará a cabo única y exclusivamente por conducto de los Poderes de la Unión.
- El Poder Ejecutivo de la Unión es el único encargado de la actividad administrativa del Estado Mexicano.
- Para tal efecto, es necesario que cuente con la estructura orgánica que le permita cumplir con dicha función, para lo cual se establece a la Administración Pública Federal que, en conjunto, será el elemento sin el cual dicho Poder no tendría razón de existir.
- Específicamente, los organismos descentralizados forman parte del Estado Mexicano, realizan actividades que le corresponden al mismo Estado y que por razón de su objeto (actividades específicas de la función administrativa estatal, distribuidas conforme la competencia constitucional y legal) emiten actos susceptibles de vulnerar la esfera jurídica de los particulares como lo ha determinado el propio Poder Judicial de la Unión.

- Sistemáticamente y conforme a las disposiciones Constitucionales y legales aplicables los organismos descentralizados al ser parte de la administración pública paraestatal y a su vez de la administración pública federal conforman al Poder Ejecutivo Federal; además de que el objeto que desarrollan es exclusivo del mismo Poder y ninguno otro tiene facultades para tal efecto.

Por lo tanto el artículo 123 de la Constitución Federal en su apartado B dispone las normas generales de las relaciones de trabajo entre los Poderes de la Unión, el gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores.

En este orden de ideas, consideramos sistemáticamente y con una lógica jurídica, que las relaciones de trabajo de los organismos descentralizados deben de regularse por las disposiciones del apartado B del artículo 123 en comento.

Ahora bien, ha sido una situación de carácter histórico el que algunos organismos descentralizados rijan sus relaciones de trabajo por las disposiciones del apartado A del artículo 123 constitucional; tales como Petróleos Mexicanos, la Comisión Federal de Electricidad o Ferrocarriles Nacionales de México. Esta situación surgió en virtud de que antes de ser estas instituciones organismos públicos, eran empresas en manos de particulares, por lo cual regían sus relaciones por el artículo 123 que en esos años no tenía apartados y regía de manera general los servicios privados; así los trabajadores que laboraban en dichas empresas ya habían adquirido diversos derechos que no podían ser eliminados o modificados por el cambio de la naturaleza jurídica de la empresa, lo anterior por generarse conflictos jurídicos, políticos y sociales.

Correlativamente, el artículo 15 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales establece que en el acto de su creación, el Congreso de la Unión o el Ejecutivo Federal, dispongan el régimen laboral de dichos organismos.

Esta disposición, creemos, se justifica de la siguiente manera; los organismos descentralizados están sujetos a ser disueltos, liquidados o extinguidos en la forma y términos establecidos en la Ley (artículos 15 y 16 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales). Tal es el caso del Instituto Nacional de Capacitación Fiscal, organismo descentralizado que por disposición de ley fue desincorporado de la administración pública paraestatal

y paso a ser una unidad administrativa del Servicio de Administración Tributaria (artículos sexto transitorio de la Ley del Servicio de Administración Tributaria, Diario Oficial de 15 de diciembre de 1995 y, 2o y 9o del Reglamento del Servicio de Administración Tributaria, Diario Oficial de 30 de junio de 1997, "Comisión del Servicio Fiscal de Carrera").

¿Cuáles serían los efectos jurídicos si el Instituto de referencia, organismo descentralizado, rige sus relaciones de trabajo por el apartado A del artículo 123 constitucional y por un acto como el ejemplificado, el organismo pasa a formar parte de la administración centralizada ya, sea en una unidad administrativa de una dependencia o un órgano desconcentrado?

La respuesta es una resolución netamente laboralista cuestión que no nos corresponde abordar; pero ¿será obligatorio para una Secretaría de Estado respetar los derechos adquiridos de los trabajadores en el organismo? Recordemos que en ningún momento se ha cuestionado que las Secretarías de Estado rijan sus relaciones laborales en términos del apartado B del artículo 123 constitucional.

Lo mismo sucedería si una unidad administrativa o un órgano desconcentrado pasará a ser un organismo descentralizado.

De lo expuesto, podemos considerar que lo dispuesto por el artículo 15 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, responde a una medida necesaria de conservar una estabilidad laboral que produce certidumbre jurídica para el trabajador y, en su caso, para la administración pública, es decir para el Estado.

Siguiendo este criterio consideramos que en ningún momento se vulnera lo dispuesto por el artículo 123 de la Constitución Federal apartado A fracción XXXI inciso b) numeral 1 que dispone que "la aplicación de las leyes del trabajo corresponde a las autoridades de los Estados, pero es de la competencia exclusiva de las autoridades federales en los asuntos relativos a empresas que sean administradas en forma directa o descentralizada por el Gobierno Federal."

El significado de dicha disposición se matiza en que "La competencia de las autoridades federales es expresa y la que no se establece a favor de éstas corresponde a las autoridades locales. Esta teoría se deriva del artículo 124 de la Constitución, que dispone que todas las facultades que no estén

expresamente concedidas a los poderes federales se entienden reservadas a los Estados".¹²¹

Recordamos que esta disposición fue creada en 1942 y que para ese año ya existía empresas que siendo privadas pasaron a ser públicas por actos de expropiación u otros semejantes. Asimismo dichas empresas regían sus relaciones de trabajo por el artículo 123 Constitucional y al transformarse en instituciones públicas no modificaron su régimen laboral. En tal sentido los términos "Empresas administradas directa o descentralizadamente por el Gobierno Federal" refieren a estas instituciones, es decir aquellas empresas que al transformarse no modificaron su régimen laboral y que corresponde a las autoridades federales la aplicación de las normas de trabajo en sus asuntos.

Por otro lado, de 1938 a 1963 años en que las relaciones de trabajo entre los Poderes de la Unión y sus trabajadores se regían por el "Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión," (Diario Oficial de 5 de diciembre de 1938), aquellos actos de creación de organismos descentralizados, no establecían generalmente el régimen laboral aplicable; pero algunos se regían por lo dispuesto en el Estatuto señalado, tal es el caso del Instituto Nacional de Bellas Artes que en la Ley que lo creó, (Publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 31 de diciembre de 1946) se consideraba un organismo con personalidad propia, dependiente de la Secretaría de Educación Pública y que sus funcionarios serían designados y pertenecerían a la misma.

En 1960 (21 de octubre) se promulgo la reforma al artículo 123 Constitucional que creó los apartados A y B del mismo y que el segundo establece las bases de la regulación jurídica de las relaciones de trabajo entre los Poderes de la Unión, del gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores y; posteriormente en 1963 se promulgo la ley reglamentaria de dicho precepto, "Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado" (27 de diciembre y publicada en el Diario Oficial de la Federación el 28 de diciembre del mismo año). Dicha ley incluyo en su artículo 1º, como sujetos de aplicación, a los organismos descentralizados creados años antes y que no se había especificado su régimen laboral, pero que por razones como las que ya expusimos, es decir que sus elementos humanos habían sido extraídos de alguna dependencia

¹²¹ Trueba Urbina Alberto y Trueba Barrera Jorge, "Ley Federal del Trabajo op. Cit. Pág. 286. También concuerdan con este criterio los maestros Mario de la Cueva en "El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo" Tomo I, 14ª. Edición, Editorial Porrúa, México 1996, pág. 143 y 144, José Dávalos en "Derecho del Trabajo I" 5ª. Ed. Editorial Porrúa, México 1994, Pág. 85 y Nestor de Buen en "Derecho del Trabajo" 9a. Ed. Editorial Porrúa, México 1994, pág. 476 y 477.

central entre otros casos, regían por el Estatuto comentado; que en este caso fue abrogado por la Ley de referencia. Su inclusión en esos años pudo haber sido cuestionada en razón de que la administración pública federal no incluía de una manera global a dichos organismos, ya que fue hasta 1976 que se concibió jurídicamente a ésta en centralizada y paraestatal y hasta 1982 en que se creó su fundamento constitucional, lo que vino a convalidar cualquier vicio que pudiese existir.

En este sentido, los organismos descentralizados que forman parte del Poder Ejecutivo Federal, es decir todos, tienen antecedentes en su régimen laboral distintos. 1) Antes de su transformación eran empresas privadas que se regían por las normas generales del trabajo y que los derechos adquiridos no pueden ser nulificados por las nuevas disposiciones burocráticas, 2) Aquellas que se regulan por disposiciones burocráticas no pueden ser trasladadas al régimen burocrático un régimen de excepción, se trata de normas constitucionales del mismo rango. Así, en contravención de éstos, se estarían invalidando las normas de trabajo, ya que no pueden ser obligatorios los derechos adquiridos de un régimen al aplicarse en otro, ejemplo: Los derechos de antigüedad.

Por tales motivos la fracción XXXI del artículo 123 constitucional debe interpretarse de forma sistemática que concluya que "corresponde a las autoridades federales del trabajo la aplicación de dichas normas en las empresas descentralizadas que rijan sus relaciones de trabajo por el apartado A". Situación que, creemos, debería de señalarse en dicho precepto.

Lo anterior debido a que por la propia naturaleza de estos organismos son susceptibles de transformación; concretamente de ser empresas privadas a organismos descentralizados; de organismos descentralizados a unidades administrativas; de unidades administrativas a organismos descentralizados y por último de organismos descentralizados en empresas privadas o bien en su extinción total. Bajo este criterio el artículo 15 fracción IX de la Ley Federal de Entidades Paraestatales no es inconstitucional, ya que si bien ni el Poder Legislativo ni el Poder Ejecutivo pueden modificar las relaciones de trabajo a su arbitrio, la disposición permite que en los actos de creación o de extinción, disolución o fusión se mantengan los derechos de los trabajadores por los que han sido regidos.

CAPÍTULO III

LA INTERPRETACIÓN JUDICIAL: LOS ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS NO FORMAN PARTE DEL PODER EJECUTIVO FEDERAL

LA INTERPRETACIÓN JUDICIAL: LOS ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS NO FORMAN PARTE DEL PODER EJECUTIVO FEDERAL

CAPÍTULO TERCERO

1.- LA JURISPRUDENCIA 1/96

En el Semanario Judicial de la Federación Novena Época, Instancia Pleno, Tomo III, Febrero de 1996, página 52, aparece publicada la siguiente tesis de Jurisprudencia:

PLENO/JURISPRUDENCIA 1/96

ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS DE CARÁCTER FEDERAL. SU INCLUSIÓN EN EL ARTÍCULO 1o. DE LA LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO, ES INCONSTITUCIONAL.- El apartado B del artículo 123 constitucional establece las bases jurídicas que deben regir las relaciones de trabajo de las personas al servicio de los Poderes de la Unión y del Gobierno del Distrito Federal, otorgando facultades al Congreso de la Unión para expedir la legislación respectiva que, como es lógico, no debe contradecir aquellos fundamentos por que incurriría en inconstitucionalidad. Como sucede con el artículo 1o. de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado que sujeta al régimen laboral burocrático no sólo a los servidores de los Poderes de la Unión y del Gobierno del Distrito Federal, sino también a los trabajadores de organismos descentralizados que aunque integran la administración pública federal descentralizada, no forman parte del Poder Ejecutivo Federal, cuyo ejercicio corresponde, conforme a lo establecido en los artículos 80, 89 y 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al Presidente de la República, según atribuciones que desempeña directamente o por conducto de las dependencias de la administración pública centralizada, como son las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos. Por tanto, las relaciones de los organismos públicos descentralizados de carácter federal con sus servidores, no se rigen por las normas del apartado B del artículo 123 constitucional.¹²²

¹²² Las cursivas subrayadas son nuestras

1.1 ORIGEN.

Desde 1954 comenzaron a producirse diversos criterios que buscaban establecer la competencia de las autoridades federales del trabajo en la aplicación de las normas respectivas, con relación de algunos organismos descentralizados. Para tal efecto se analizó el objeto de los organismos en mención, correlativamente con la fracción XXXI del artículo 123 que daba la competencia a las autoridades federales del trabajo en los asuntos relativos a "Empresas administradas directa o descentralizadamente por el Gobierno Federal".

En tales criterios se estableció que dentro del término "empresa" no sólo deben quedar comprendidas aquéllas que se dediquen a actividades lucrativas, sino también aquéllas que tengan como finalidad el desempeño de un servicio público que haya sido descentralizado por el Gobierno Federal.¹²³ Es decir se realizó un análisis que consideramos meramente laboralista, pero el Poder Judicial no se adentro al significado de dicha fracción y la generaliza, erróneamente, para todos los organismos descentralizados.¹²⁴

En el año de 1979, aparece el siguiente criterio: **TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO DE CONFIANZA. ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS.** El artículo 123, apartado B, de la Constitución Federal, establece que el Congreso de la Unión debe expedir leyes sobre el trabajo ajustadas a las bases que contiene, que regirán las relaciones entre los Poderes de la Unión y el Gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores. Como se ve, no se dejó al arbitrio de la ley secundaria determinar qué organismos regirán sus relaciones por ese apartado y, por ende, por la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado. Però independientemente de que pueda ser inconstitucional el que la ley secundaria que creó un organismo descentralizado establezca que las relaciones de ese organismo con sus trabajadores se regirán por la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio

¹²³ Competencia en Materia de Trabajo. Asistencia Pública. Servicios Descentralizados de Salud. Competencia 114/51. Informe: Pleno 1954, página 165

¹²⁴ La interpretación de referencia se realiza sobre el objeto del organismo público descentralizado denominado Patronato del Sanatorio Hospital "Doctor Manuel Gea González," creado por Decreto Presidencial publicado en el Diario Oficial de la Federación el 23 de noviembre de 1946. Cabe señalar que dicho organismo se regulaba laboralmente por el Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión, ya que el mismo se integraba por los servidores públicos de la Secretaría de Salubridad y Asistencia, como se desprende de los artículos 5º y 6º del Decreto de referencia.

del Estado a pesar de que ese organismo no constituya uno de los Poderes de la Unión, es de notarse que si existe tal precepto resulta indebido desechar el amparo que promueva un trabajador de confianza de ese organismo contra la orden de su cese, ya que conforme al artículo 8o. de la ley laboral citada, ese trabajador carece del derecho a acudir al Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje. Ello, claro está, dejando a salvo la opción del trabajador de impugnar la constitucionalidad del precepto que le somete a la Ley de los Trabajadores del Estado y al Apartado B del artículo 123 constitucional. Pues al establecer el precepto de la Ley que creó el organismo ese régimen para sus trabajadores, le dió el carácter de autoridad para los efectos del amparo cuando da de baja a un trabajador de confianza. De lo contrario, se dejaría en estado de indefensión a tales trabajadores, con violación del artículo 14 constitucional, al cerrarles las puertas para la defensa de sus derechos. Por lo demás, como funcionarios de los organismos descentralizados dependen de las autoridades del Estado, la sentencia de amparo podrá tener un cumplimiento real, y no sólo teórico, en términos del artículo 105 de la Ley de Amparo. **PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.** Amparo en revisión 794/79. Gilberto Rocha Jáuregi. 17 de octubre de 1979. Unanimidad de votos. Ponente: Guillermo Guzmán Orozco.¹²⁵

Como observamos en el texto de la tesis que citamos, la tendencia jurídica no tenía un sustento meramente laboral, y en su defecto se utilizó un criterio administrativo para pronunciar que los organismos descentralizados no constituyen a uno de los Poderes de la Unión, en específico al Ejecutivo.

Del año de 1989 en adelante, comenzaron a surgir distintos criterios en los que se declara que aquellas leyes o decretos de creación de organismos descentralizados en que se disponga el régimen laboral burocrático aplicable a los organismos en comento resultaba inconstitucional. Lo anterior, *con apoyo en la idea que excluye a dichos organismos de los Poderes de la Unión*. Criterios que después fueron reforzados con el significado de la fracción XXXI del apartado A del artículo 123 de la Constitución Federal y que terminaron señalando la inconstitucionalidad del artículo 1o. De la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado

De manera general, dichos criterios surgieron de diversos juicios laborales en que trabajadores de organismos descentralizados, habiendo sido

¹²⁵ Semanario Judicial de la Federación, Séptima Época, Tribunales Colegiados de Circuito, Tomo 127-132, Sexta Parte, Página 174.

cesados, interpusieron sus respectivas demandas ante la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje; demandando por lo tanto las prestaciones que garantiza el apartado A del artículo 123 de la Constitución Federal y que reglamenta la Ley Federal del Trabajo.

Los primeros juicios se interpusieron en contra de dos organismos descentralizados, a saber, la Compañía Nacional de Subsistencias Populares y el Servicio Postal Mexicano.

1.1.1 COMPAÑÍA NACIONAL DE SUBSISTENCIAS POPULARES. (CONASUPO)

Para el desarrollo de este inciso debemos aclarar que señalaremos los antecedentes del amparo en revisión 2410/89 Victoria Miranda de la Peña, en la que la promovente del recurso de revisión fue la Compañía Nacional de Subsistencias Populares,¹²⁶ que en lo sucesivo denominaremos CONASUPO. Amparo en revisión que género de la Tesis Jurisprudencial número XLIII/91, emitida por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en el Semanario Judicial de la Federación, 8a. Época, Tomo VIII octubre, página 10 que lleva por rubro ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS. SU INCLUSIÓN EN EL ARTÍCULO 1o. DE LA LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO, ES INCONSTITUCIONAL.

Los antecedentes en mención son los siguientes: En junio de 1989 se presentó ante los Juzgados de Distrito en Materia de Trabajo en el Distrito Federal; demanda de amparo en contra de las siguientes autoridades y actos de autoridad respectivos.-

- Del H. Congreso de la Unión se reclama la expedición de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, particularmente los artículos 1, 5, 8, y 124 fracciones I y II.
- Del C. Presidente de la República se reclama la promulgación, publicación y aplicación de la Ley señalada en la línea inmediata anterior.
- Del C. Secretario de Gobernación se reclama el refrendo, publicación y ejecución de la Ley citada.
- De la Primera Sala del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje se

¹²⁶ Amparo en revisión 2410/89 Victoria Miranda de la Peña, consultable en el Archivo de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

reclama la resolución en que, con fundamento en la ley en comento, se declaró competente para conocer del juicio laboral interpuesto en contra de la CONASUPO.

Asimismo en dicha demanda de amparo se narran brevemente los siguientes antecedentes:

- 1 La CONASUPO es un organismo descentralizado del Gobierno Federal creado por Decreto Presidencial de fecha 25 de marzo de 1965 y publicado el 1o de abril del mismo mes y año.¹²⁷
- 2 Por disposición del decreto de creación, CONASUPO tiene personalidad jurídica y patrimonio propios distintos a los de las entidades o dependencias de la administración pública federal o local (*sic*).
- 3 La C. Victoria Miranda de la Peña prestó sus servicios en CONASUPO hasta la fecha en que fue despedida. (*No se precisa fecha de ingreso y de despido*)
- 4 En virtud de que la trabajadora consideró que su despido fue injustificado procedió a interponer demanda laboral en contra de CONASUPO ante la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje.
- 5 Una vez que la Junta Especial No. 11 de la Federal de Conciliación y Arbitraje recibió la demanda, se declaró incompetente para conocer del asunto en cuestión y en tal virtud remitió el expediente al Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje por estimarlo competente.
- 6 El Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje se declaró competente para conocer y resolver del asunto en cuestión, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 1o. y 124 fracciones I y II de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado y de que la CONASUPO es un organismo público descentralizado por servicio. Resolución dictada por la Primera Sala del Tribunal a la que fue turnado el asunto.
- 7 Inconforme con la anterior resolución la trabajadora promovió incidente de competencia ante la Primera Sala del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje aduciendo que el tribunal competente era la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje.
- 8 La Sala de referencia desechó el incidente planteado confirmando su competencia y reproduciendo el fundamento y motivación de la misma.
- 9 Con estos antecedentes la trabajadora promovió amparo indirecto en

¹²⁷ La fecha correcta del Decreto fue el 23 de marzo de 1965, Decreto promulgado por el entonces Presidente Gustavo Díaz Ordáz y refrendado por los CC. Secretarios de Hacienda y Crédito Público, de Industria y Comercio, de Agricultura y Ganadería, de Patrimonio Nacional y de la Presidencia.

contra de las autoridades y por los actos que ya expusimos.

Ahora bien, la quejosa señaló como preceptos constitucionales violados:

"Los artículos 14, 16 y 123 apartado A fracción XXXI inciso b) numeral I y apartado B."

Los conceptos de violación son, brevemente, los siguientes:

"La violación de los artículos 14 y 16 de la Constitución Federal señalan respectivamente que Nadie podrá ser privado de la vida, de la libertad, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho, asimismo, Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de autoridad competente que funde y motive la causa legal del procedimiento."

"En la especie, la Primera Sala del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje se declaró competente para conocer y resolver del asunto laboral en que se demanda a un organismo publico descentralizado (CONASUPO); fundando y motivando su resolución en los artículos 1o. y 124 fracciones I y II de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado. Artículos que contienen los siguientes vicios de inconstitucionalidad:

El artículo 123 de la Constitución Federal dispone en su segundo párrafo que "El Congreso de la Unión, sin contravenir a las bases siguientes, deberá de expedir leyes sobre el trabajo, las cuales regirán:

A. Entre los obreros, jornaleros, empleados, domésticos, artesanos y, de una manera general, todo contrato de trabajo:

Fracción XXXI.- La aplicación de las leyes del trabajo corresponde a las autoridades de los Estado, en sus respectivas jurisdicciones, pero es competencia exclusiva de las autoridades federales los asuntos relativos a:

a)...

b) Empresas:

1. Aquéllas que sean administradas en forma directa o descentralizada por el gobierno federal.

B. Entre los Poderes de Unión, el Gobierno del Distrito Federal y sus Trabajadores"

"Concretamente el artículo 1o. de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado es contrario a la Constitución Federal en su artículo 123 ya que además de prever la aplicación de dicha ley a los Poderes de la Unión, al Gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores *hace sujetos de la misma a los organismos descentralizados que tengan función de servicios públicos. Lo anterior, en virtud de que los organismos descentralizados no forman parte de ninguno de los Poderes de la Unión y en específico del Poder Ejecutivo Federal, en virtud de que únicamente las dependencias directas del Poder Ejecutivo pueden ejercer actos de autoridad y no los organismos descentralizados como es el caso de CONASUPO.* Además porque la propia Constitución Federal prevé que aquellas empresas descentralizadas del Gobierno Federal están sujetas al régimen laboral del apartado A de su artículo 123."

"Por tales motivos el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje al resolver sobre su competencia y aplicar de fundamento el artículo en mención, siendo este inconstitucional, vulnera las garantías constitucionales ya señaladas."

Con este esquema el Juzgado de Distrito que conoció del asunto resolvió en el sentido de otorgar el Amparo y Protección de la Justicia de la Unión en contra de todos las autoridades y por los actos señalados. El Juez de Distrito consideró que los conceptos de violación eran fundados toda vez que:

- "Según la conformación del apartado B del artículo 123 de la Constitución Federal, éste sólo rige como un régimen de excepción para los Poderes de la Unión, el Gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores; *sin que en el mismo se haga referencia a otros organismos.*"
- "En tal sentido, el artículo 1o. de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado *es inconstitucional* en tanto que la intención categórica y limitativa del legislador constitucional dentro del apartado B sólo fue el regular las relaciones entre los Poderes de la Unión, que se encuentran integrados por el Legislativo, el Ejecutivo y el Judicial y *no más, porque no se hace alusión a alguna otra clase de organismos.* Por lo que el Congreso al emitir la ley reglamentaria correspondiente al mismo e incluir a los organismos descentralizados se extralimitó en sus facultades."
- "Por la anterior declaración de inconstitucionalidad es congruente la no aplicación de la ley impugnada y por lo tanto el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje carece de fundamento para conocer y resolver del

asunto en cuestión."

Sabedora de la resolución anterior la CONASUPO interpuso recurso de revisión ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la cual resolvió sobreseyendo el amparo respecto de los artículos 5, 8 y 124 fracción II por no ser materia de aplicación en el asunto en cuestión y otorgando el amparo y protección de la Justicia de la Unión a la quejosa en cuanto a los demás actos reclamados, en específico del artículo 1o. de la Ley Burocrática, toda vez que consideró que "al incluir en este precepto a los organismos descentralizados el Congreso de la Unión se extralimitó en sus facultades, ya que dicha ley sólo es reglamentaria de las disposiciones laborales entre los Poderes de la Unión, el Gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores y no de otros organismos como es el caso del organismo público descentralizado CONASUPO."

1.1.2 SERVICIO POSTAL MEXICANO.

En la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación número 82, octubre 1994, página 19 apareció publicada la Tesis Jurisprudencial J.40/94 de la entonces Cuarta Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que lleva por rubro

"TRABAJADORES DEL SERVICIO POSTAL MEXICANO. EL ARTÍCULO 16 DEL DECRETO PRESIDENCIAL QUE CREÓ DICHO ORGANISMO, EN CUANTO ESTABLECE QUE SE REGISTRÁN POR LA LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO, ES INCONSTITUCIONAL. Al establecer el artículo 16 del Decreto que creó al organismo público descentralizado denominado Servicio Postal Mexicano, que las relaciones entre el organismo y su personal, se registrarán por la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del apartado B del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, contraría una norma de mayor jerarquía en el orden jurídico, como lo es el apartado A, los asuntos relativos a empresas que sean administradas en forma directa o descentralizada por el Gobierno Federal."

Aún siendo esta jurisprudencia un criterio en materia del trabajo, el fondo del mismo se sostiene en la idea de los organismos descentralizados no forman parte de ninguno de los Poderes de la Unión, independiente de lo dispuesto por el apartado A del artículo 123 de la Constitución Federal.

Siguiendo este criterio la extinta Cuarta Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación estableció la Competencia de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje para conocer los asuntos relativos del Servicio Postal Mexicano. Posteriormente fue el sustento para que este organismo tuviera el mayor número de asuntos por tramitar ante el tribunal laboral señalado.

En la especie, los antecedentes de éste conflicto se presentan de la siguiente manera:

La Junta Federal de Conciliación y Arbitraje emitió en la mayoría de estos asuntos el siguiente acuerdo:

"Visto el escrito presentado... mediante el cual se reclaman acciones y prestaciones en contra del ORGANISMO PÚBLICO DESCENTRALIZADO, SERVICIO POSTAL MEXICANO, cuya actividad no se encuentra prevista dentro de lo establecido por el artículo 123 apartado A fracciones XX y XXXI constitucionales y del artículo 527 de la Ley Federal del Trabajo y a mayor abundamiento de la publicación del Diario Oficial de la Federación de fecha 20 de agosto de 1986 se desprende de manera concreta que LAS RELACIONES DE TRABAJO ENTRE EL ORGANISMO Y SU PERSONAL SE REGISTRARÁN POR LA LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO, por lo que sin mayor análisis se considera que se deberá someter este conflicto ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje. Con fundamento en el artículo 701 de la Ley Federal del Trabajo esta Junta se declara incompetente para conocer y resolver del presente asunto..."

Una vez declarada la incompetencia en cuestión, el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje se declaró competente para conocer de dichos asuntos con fundamento en lo dispuesto por el artículo 1o. de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado y por el artículo 16 del Decreto de creación del Servicio Postal Mexicano.

En este sentido aquellos trabajadores del organismo que se habían considerado afectados por estas resoluciones promovieron demanda de garantías en contra de las siguientes autoridades y sus respectivos actos:

- Del H. Congreso de la Unión la expedición de la Ley Federal de los

Trabajadores al Servicio del Estado, en particular su artículo 1o.

- Del C. Presidente de la República la promulgación y publicación de la Ley señalada en el punto anterior.
- Del C. Presidente de la República la expedición del Decreto de creación del organismo público descentralizado denominado Servicio Postal Mexicano.
- De la Junta Federal de conciliación y Arbitraje el acuerdo por el que se declara incompetente para conocer del asunto en cuestión.
- Del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje el acuerdo por el que se declara competente para conocer y resolver del asunto en cuestión.

Los preceptos constitucionales que consideraron violados en estos asuntos presumían:

Los artículos 14, 16 y 123 de la Constitución Federal.

Los conceptos de violación esgrimidos en la mayoría de estos asuntos , brevemente, son:

"La violación a los artículos 14 y 16 de la Constitución Federal, en virtud de que la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje fundó su declaración de incompetencia en términos de lo dispuesto por el artículo 16 del Decreto de creación del organismo público descentralizado denominado Servicio Postal Mexicano, decreto que se considera inconstitucional en virtud de que en términos de lo dispuesto por el artículo 123 apartado A fracción XXXI inciso b) numeral 1 de la Constitución Federal las relaciones de trabajo de las empresas descentralizadas por el Gobierno Federal se regirán por las disposiciones del apartado A del artículo en comento. Asimismo los acuerdos del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje en que se declaran competentes para conocer y resolver dichos asuntos se fundan también en el artículo 1o. de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, ley que resulta ser inconstitucional *en virtud de que dicha ley debe ser reglamentaria respecto de las relaciones de trabajo entre los Poderes de la Unión, del Gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores, más no de organismos descentralizados, ya que estos no forman parte de ninguno de los Poderes de la Unión. Dicha aseveración se basa en las siguientes consideraciones: 1.- Los organismos descentralizados no pueden llevar a cabo actos de autoridad; 2. Porque el Poder Ejecutivo se deposita en una sola persona que es el Presidente de la República; 3.- Porque el Poder Ejecutivo lleva a cabo sus funciones de poder o imperio exclusivamente por sí y por conducto de las Secretarías de Estado, quienes tienen a su cargo los asuntos del orden administrativo. Por tales motivos debe considerarse inconstitucional la inclusión de dichos organismos dentro del Poder Ejecutivo Federal y por lo tanto las responsables carecen de*

de la República; 3.- Porque el Poder Ejecutivo lleva a cabo sus funciones de poder o imperio exclusivamente por sí y por conducto de las Secretarías de Estado, quienes tienen a su cargo los asuntos del orden administrativo. Por tales motivos debe considerarse inconstitucional la inclusión de dichos organismos dentro del Poder Ejecutivo Federal y por lo tanto las responsables carecen de fundamento en sus resoluciones vulnerando así las garantías que consagra la Constitución Federal."

La mayoría de los asuntos consultados fueron sobreseídos por el Juez de Distrito, toda vez que éste consideró que se trataba de asuntos en los que se había consentido el acto reclamado, en específico el acto de aplicación de las disposiciones atacadas. Lo anterior en virtud de que el primer acto de aplicación fue la declaración de incompetencia hecha por la Junta responsable y para cuando se promovieron las demandas de amparo, el término de interposición de las mismas había prescrito; así con fundamento en los artículos 21, 73 fracción XI y 74 fracción III de la Ley de Amparo se sobreseían dichos asuntos.

Debido a estas resoluciones, los quejosos respectivos promovieron los recursos de revisión ante el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Una vez que estos asuntos llegaron ante el tribunal respectivo y este resolvió, se levantó el sobreseimiento decretado toda vez que se consideró que la declaración de incompetencia de la Junta responsable no tenía efectos definitivos, pues el acto definitivo sería la aceptación de competencia del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje. Levantado el sobreseimiento se procedió al estudio y análisis de los agravios consistentes en la inconstitucionalidad del artículo 1o. de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado y del artículo 16 del Decreto de creación del Servicio Postal Mexicano.

Independientemente que en un punto posterior analicemos, en forma específica, los puntos concretos y las consideraciones esgrimidas de los asuntos en mención, la Suprema Corte de Justicia resolvió otorgar la protección de la Justicia Federal a los revisionistas estableciendo que *"el artículo 1o. de la Ley Burocrática era inconstitucional toda vez que en este se incluía a los organismos descentralizados que si bien formaban parte de la administración pública paraestatal y ésta de la administración pública federal no formaban parte del Poder Ejecutivo Federal, ya que este poder sólo ejerce sus funciones el*

Presidente de la República por sí y a través de las Secretarías de Estado dependientes de él. Por tales motivos el Servicio Postal Mexicano al ser un organismo público descentralizado no forma parte del Poder Ejecutivo Federal y sus relaciones de trabajo se rigen por las disposiciones del apartado A del artículo 123 de la Constitución Federal."

En este sentido se configuraron principalmente las tesis de jurisprudencia:

- **PLENO/ J. 14/95** que lleva por rubro **SERVICIO POSTAL MEXICANO. EL ARTÍCULO 16 DEL DECRETO PRESIDENCIAL QUE LO CREÓ VIOLA EL PRINCIPIO DE DIVISIÓN DE PODERES QUE CONSAGRA EL ARTÍCULO 49 CONSTITUCIONAL.**(Semanario Judicial de la Federación, Pleno, agosto de 1995, página 41).
- **PLENO/ J. 15/95** que lleva por rubro **TRABAJADORES DEL SERVICIO POSTAL MEXICANO. EL ARTÍCULO 16 DEL DECRETO PRESIDENCIAL DE CREACIÓN DE DICHO ORGANISMO, EN CUANTO ESTABLECE QUE SUS RELACIONES LABORALES SE REGISTRAN POR LA LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO, VIOLA EL ARTÍCULO 123 DE LA CONSTITUCIÓN.** (Semanario Judicial de la Federación, Pleno, agosto de 1995, página 59).
- Del texto de ambas jurisprudencias se establece un criterio meramente laboral, en razón del artículo 123 apartado A, fracción XXXI, inciso b), numeral 1, pero de los asuntos en que se sustentaron se estableció en fondo que los organismos descentralizados no forman parte del Poder Ejecutivo Federal.

1.2 PRECEDENTES E INTEGRACIÓN.

La Jurisprudencia P/J.1/96, en los términos legales correspondientes, tiene como precedentes las ejecutorias que a continuación se mencionan y que van de:

- 1** Mayo 30 de 1995, al resolver sobre el Amparo en revisión 1115/93 Ismael Conteras Martínez, en donde el tercero perjudicado en este asunto lo era el Servicio Postal Mexicano.
En dicho amparo en revisión fue ponente el ministro Mariano Azuela Huitrón quien hizo suyo el proyecto por ausencia del ministro Guillermo I. Ortiz Mayagoitia, fungió como secretario Salvador Castro Zavaleta.
El proyecto fue aprobado por mayoría de ocho votos a favor, uno en contra del Ministro Presidente José Vicente Aguinaco Alemán y dos ausencias.
Este asunto también fue precedente de las tesis de jurisprudencia P/J. 14/95 y 15/95.
- 2** Mayo 30 de 1995, al resolver sobre el Amparo en revisión 1893/94 María de la Luz Bachiller Sandoval, en donde el tercero perjudicado en el amparo lo era el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores al Servicio del Estado.
En dicho amparo en revisión fue ponente el ministro Juventino V. Castro y Castro, fungió como secretario Martín Angel Rubio Padilla.
El proyecto fue aprobado por mayoría de ocho votos a favor, uno en contra del Ministro Presidente José Vicente Aguinaco Alemán y dos ausencias.
- 3** Junio 5 de 1995, al resolver el amparo en revisión 1226/93 Francisco Coronel Velazquez, en donde el tercero perjudicado en este asunto lo era el Servicio Postal Mexicano.
En dicho amparo en revisión fue ponente el ministro Juventino V. Castro y Castro, fungió como secretario Martín Angel Rubio Padilla.
El proyecto fue aprobado por mayoría de diez votos a favor y uno en contra del Ministro Presidente José Vicente Aguinaco Alemán.
Este asunto también fue precedente en las tesis de jurisprudencia P/J. 14/95 y 15/95.
- 4** Julio 11 de 1995, al resolver el amparo en revisión 1911/94 José Luis Rodríguez González, en donde el tercero perjudicado fue el Servicio Postal Mexicano.
En dicho amparo en revisión fue ponente el ministro Juventino V. Castro y Castro, fungió como secretario Martín Angel Rubio Padilla.
El proyecto fue aprobado por mayoría de diez votos a favor y uno en contra del Ministro Presidente José Vicente Aguinaco Alemán.

5 Agosto 14 de 1995, al resolver el amparo en revisión 1575/93 Armando Montes Mejía, en donde el tercero perjudicado en este asunto era el Servicio Postal Mexicano.

En dicho amparo en revisión fue ponente el ministro Juventino V. Castro y Castro, fungió como secretario Martín Angel Rubio Padilla. El proyecto fue aprobado por Mayoría de nueve votos a favor, uno en contra del Ministro Presidente José Vicente Aguinaco Alemán y una ausencia.

Este asunto fue precedente en las tesis de jurisprudencia P/J. 14/95 y 15/95.

El Tribunal Pleno en su sesión privada celebrada en fecha quince de enero de mil novecientos noventa y seis determinó que las resoluciones de las ejecutorias que constan en los precedentes señalados, son idóneas para constituir jurisprudencia, en virtud de que éstas sustentan cinco sentencias en el mismo sentido sin ninguna interrupción; además de que fueron aprobadas por mayoría de ocho votos de los ministros. Lo anterior con fundamento en lo dispuesto por los artículos 94 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 192 y 195 de la Ley de Amparo y 7o. y Décimo Quinto Transitorio de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación. Por lo anterior se aprobó el texto y rubro de la tesis jurisprudencial por unanimidad de votos y se le designo el numero 1/1996.

1.3 CONTENIDO.

De la lectura y análisis del texto de la Jurisprudencia en estudio, debemos señalar que la misma tiene un doble sentido:

1.3.1 Contenido Fundamental: Administrativo.

Para nosotros es necesario establecer como parte fundamental de dicha interpretación el contenido administrativo que ésta conlleva. Lo anterior, en virtud de que se realiza una interpretación difusa para establecer que los organismos descentralizados no forman parte del Poder Ejecutivo Federal. El la parte conducente del texto de la jurisprudencia se desprende que:

"...organismos descentralizados que aunque integran la administración pública federal descentralizada, no forman parte del Poder Ejecutivo Federal, cuyo ejercicio corresponde, conforme a lo establecido por los artículos 80, 89 y 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al Presidente de la República, según atribuciones que desempeña directamente o por conducto de las dependencias de la administración pública centralizada, como son las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos...."

Dicha interpretación sirvió de base o sustento de toda la jurisprudencia.

1.3.2 Contenido Secundario: Laboral.

Con Fundamento en la declaración pronunciada en el inciso anterior, la Suprema Corte de Justicia estuvo en posibilidad de establecer que el régimen laboral de los organismos descentralizados será conforme a las disposiciones previstas en el apartado A del artículo 123 de la Constitución Federal. Toda vez que no siendo estos organismos parte del Poder Ejecutivo de la Unión, es imposible su inclusión dentro del régimen laboral establecido para los Poderes Federales y sus trabajadores.

Asimismo, cabe señalar que, del análisis de los precedentes de dicha jurisprudencia se desprende que en términos netamente laborales los conceptos de violación pronunciados por los quejosos se fundaban básicamente en una transgresión al apartado A, fracción XXXI, inciso b) numeral 1 del artículo 123 de la Constitución Federal, ya que este precepto establece la jurisdicción de las autoridades laborales en asuntos competentes a "Empresas descentralizadas por el Gobierno Federal". Situación que no se aborda en la interpretación de referencia.

2.- LA DEFENSA DE LOS ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS.

Del análisis de los expedientes de los asuntos que como precedentes forman la jurisprudencia en estudio, así como de otros relacionados con las jurisprudencias que precedieron a ésta, se desprende que los organismos descentralizados que estuvieron relacionados (Compañía Nacional de Subsistencias Populares, Servicio Postal Mexicano e Instituto de Seguridad y

Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado), ya fuere como terceros perjudicados o revisionistas respectivamente, plantearon de manera general ante el Poder Judicial Federal lo que podríamos denominar su "defensa", con base en tres puntos específicos. Dos de ellos tienen un matiz laboralista y sólo uno en cuanto al fondo administrativo:

- 1 En primer lugar señalan que el Congreso de la Unión al expedir la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, en específico su artículo 1o., lo hizo con estricto apego a las facultades que la propia Constitución Federal le confiere.

Con fundamento en lo dispuesto por el artículo 73 fracciones X y XXX que señalan que el Congreso de la Unión tiene facultades para expedir las leyes del trabajo reglamentarias del artículo 123 de la propia Constitución y para expedir todas las leyes que sean necesarias, a objeto de hacer efectivas las facultades anteriores, y todas las otras concedidas por la Constitución a los Poderes de la Unión; el Legislativo Federal tiene facultades para expedir la legislación laboral respectiva y por lo tanto el artículo 1o. de la Ley comentada al incluir a los organismos descentralizados que lleven a cabo la prestación de servicios públicos resulta ser constitucional

2. Señalan que la inclusión de los organismos descentralizados en el artículo 1o. de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado en ningún momento está en contraposición con lo dispuesto por la fracción XXXI, inciso b) numeral 1 del apartado A del artículo 123 de la Constitución Federal que dispone que será competencia de las autoridades federales del trabajo en los asuntos relativos a "Empresas administradas directa o descentralizadamente por el Gobierno Federal". Lo anterior en virtud de que tanto la Compañía Nacional de Subsistencias Populares, el Servicio Postal Mexicano y el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado son "Organismos descentralizados" y no "Empresas descentralizadas". Diferencia que de fondo justifica su inclusión, toda vez que mientras por empresa debe entenderse la unidad de producción de bienes y servicios en la que pueda darse un conflicto entre capital y trabajo y puedan obtenerse utilidades,¹²⁸ los organismos

¹²⁸ Tribunal Federal de conciliación y Arbitraje. Acuerdo por el cual se declara competente para conocer y resolver de los asuntos en comento. Consultable en los expedientes de amparo en revisión 1115/93 Ismael Contreras Martínez, 1226/93 Francisco Coronel Velázquez y 1575 Armando Montes Mejía. Archivo de la Suprema Corte de Justicia de la Nación

descentralizados tienen por objeto la prestación de servicios públicos. En la especie los organismos relacionados no son empresas sino organismos.

3. El argumento administrativo que presentan consistió en señalar que debe considerarse a los organismos descentralizados sujetos de aplicación del apartado B del artículo 123 de la Constitución Federal, toda vez que éstos forman parte de la Administración Pública Federal paraestatal y, por ende, de la Administración Pública Federal, quien a su vez depende del Poder Ejecutivo Federal, que es uno de los Poderes de la Unión a que se refiere el citado apartado.

En este sentido los organismos descentralizados forman parte del Poder Ejecutivo de de Unión con fundamento en los siguientes ordenamientos:

- a) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos artículo 90, que dispone que la Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal conforme a la ley orgánica que expida el Congreso.
- b) Ley Orgánica de la Administración Pública Federal , artículos 1o. y 3o. que disponen, respectivamente, que dicha ley establece las bases de organización de la Administración Pública Federal, centralizada y paraestatal; que los organismos descentralizados componen la administración pública paraestatal. Asimismo que el Poder Ejecutivo de la Unión se auxiliará en los términos de las disposiciones legales correspondientes de las entidades de la administración pública paraestatal encontrándose en esta a los organismos descentralizados.
- c) Ley Federal de las Entidades Paraestatales, artículo 1o., 2o. y 14, que disponen que dicha ley es reglamentaria del artículo 90 de la Constitución Federal y tiene por objeto regular la organización, funcionamiento y control de las entidades paraestatales de la administración pública federal. Que son organismos descentralizados las personas creadas conforme a lo dispuesto por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y cuyo objeto sea la realización de actividades correspondientes a las áreas estratégicas o prioritarias; la prestación de un servicio público o social o la obtención de recursos con fines de asistencia o seguridad social.

En conclusión se desprende que:

1. La Administración Pública Federal se divide en centralizada y paraestatal.
2. Entre las entidades que componen la Administración Pública Federal paraestatal, se encuentran los organismos descentralizados.

3. Los organismos descentralizados forman parte de la administración pública paraestatal, de la administración pública federal y por consiguiente del Poder ejecutivo de la Unión.

4. Como auxiliares del Poder Ejecutivo, también forman parte y/o dependen de él por ser organismos que prestan un servicio público en los términos establecidos en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley Federal de las Entidades Paraestatales y su Reglamento.

3. ANALISIS DE LA INTERPRETACIÓN JUDICIAL APLICADA.

Al igual que en los anteriores puntos, para el desarrollo de éste, debemos aclarar que se tomaron las resoluciones decretadas en los precedentes que forman la jurisprudencia 1/96 en estudio. Debemos de considerar que fueron cinco resoluciones las vertidas en esos asuntos y que nosotros en este trabajo debemos de optar por vertir y analizar las mismas. Ahora bien después de habernos adentrado en tal información, obtuvimos con la certeza necesaria que la seriedad de este trabajo exige, que fue en la ejecutoria del amparo en revisión 1575/93 Armando Montes Mejía donde se concentran los puntos concretos de interpretación y las consideraciones jurídicas aplicables a las mismas. Lo anterior no significa que sólo baste analizar el precedente señalado, pero sí será nuestro eje principal en el desarrollo de este punto.

3.1 PUNTOS CONCRETOS DE INTERPRETACIÓN.

Los puntos concretos de interpretación que, excluyendo los análisis laboristas, se esgrimen son los siguientes:

1. La inclusión de los organismos descentralizados en el artículo 1o. de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

Este análisis versa principalmente en la facultad que el Congreso de la Unión tiene para poder encuadrar a los organismos en comento dentro del Poder Ejecutivo Federal y como consecuencia de este punto se analiza que;

2. Los organismos descentralizados forman o no parte del Poder Ejecutivo Federal.

3.2 CONSIDERACIONES JURÍDICAS APLICADAS.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación enfatizó en la generalidad de los asuntos analizados las siguientes consideraciones jurídicas:

1. Con respecto al primer punto concreto de interpretación que hemos señalado, se señala que:

- El Hecho de que el Congreso de la Unión haya expedido la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, concretamente su artículo 1o., con base en las facultades que le otorga el artículo 73, fracciones X y XXX, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, no basta para considerar que es constitucional la disposición legal reclamada, toda vez que si bien es cierto que la fracción X del citado precepto de la Carta Magna autoriza al Congreso de la Unión para expedir las leyes del trabajo, reglamentarias del artículo 123 constitucional, también es verdad que al ejercer esa facultad, el órgano legislativo debe sujetarse a los lineamientos precisados tanto en el apartado A como en el B, según se trate, pues de no ser así, el ordenamiento emanado de su potestad legislativa estará viciado de inconstitucionalidad.
- Es inexacto que el apartado B del artículo 123 de la Constitución Federal, además de reglamentar la situación de los titulares de las dependencias de los Poderes de la Unión con sus trabajadores, también lo haga con respecto a los organismos descentralizados.
- El artículo 123 constitucional dispone que el Congreso de la Unión, "sin contravenir a las bases siguientes ", deberá expedir leyes sobre el trabajo, las cuales regirán: B. Entre los Poderes de la Unión, el Gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores. Como se ve, no incluye como objeto de regulación a los organismos descentralizados con funciones de servicio público, pues la facultad que el citado precepto constitucional otorga al Congreso de la Unión, consiste en expedir la legislación respectiva, únicamente en lo que corresponde a los Poderes de la Unión, el Gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores, de tal manera que si al expedir la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, en su artículo 1o., incluyo dentro del régimen de esa ley a los organismos descentralizados y sus trabajadores, ello implica que el órgano legislativo se excedió en sus

funciones, pues ese precepto va más allá de la decisión del Constituyente y por lo tanto está afectado de inconstitucionalidad.

2. El criterio anterior fue posible considerarlo con base en la idea que determina que los organismos descentralizados no forman parte del Poder Ejecutivo Federal, según se las estimaciones jurídicas que se verán a continuación:

- El artículo 80 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece que "Se deposita el ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo de la Unión en un solo individuo, que se denominará Presidente de los Estados Unidos Mexicanos".
- A su vez el artículo 90 de la propia Constitución, dispone que "La Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal conforme a la ley que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo 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, entre estas y las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos".
- Por su parte, los artículos 1o., 2o., 3o., 9o., 26, 45, 48, 49 y 50 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal disponen:
Artículo 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 Centralizada¹²⁹. 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 fianzas y los fideicomisos, componen la Administración Pública Paraestatal.
Artículo 2o. En el ejercicio de sus atribuciones y para el despacho de los negocios del orden administrativo encomendados al Poder Ejecutivo

¹²⁹ Es de aclarar que en la fecha en que se resolvió este asunto, y aún en que se integró la jurisprudencia en estudio no se había reformado dicho artículo, aunque en diciembre de 1994 la Procuraduría General de la República ya se había excluido y en mayo de 1996 se incluyó a la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal.

de la Unión, habrá las siguientes dependencias de la Administración Pública Centralizada: I. Secretarías de Estado y II. Departamentos Administrativos¹³⁰.

Artículo 30. El Poder Ejecutivo de la Unión se auxiliará en términos de las disposiciones legales correspondientes, de las siguientes entidades de la Administración Pública Paraestatal. Organismos descentralizados. II. Empresas de Participación Estatal...(sic).

Artículo 90. Las dependencias y entidades de la administración pública centralizada y paraestatal conducirán sus actividades en forma programada, con base en las políticas que para el logro de los objetivos y prioridades de la planeación nacional del desarrollo establezca el Ejecutivo Federal.

Artículo 26. Para el estudio, planeación y despacho de los negocios del orden administrativo (sic.), el Poder Ejecutivo de la Unión contará con las siguientes dependencias... (Enumera a todas las Secretarías de Estado y al Departamento del Distrito Federal¹³¹).

Artículo 45 Son organismos descentralizados las entidades creadas por ley o decreto del Congreso de la Unión o por decreto del Ejecutivo Federal. Con personalidad jurídica y patrimonio propios, cualquiera que sea la estructura legal que adopten.

Artículo 48. A fin de que se pueda llevar a efecto la intervención, que, conforme a las leyes, corresponde al Ejecutivo Federal en la operación de las entidades de la Administración Pública Paraestatal, el Presidente de la República las agrupará por sectores definidos, considerando el objeto de cada una de dichas entidades, en relación de la esfera de competencia que ésta y otras leyes atribuyen a las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos

Artículo 49. La intervención a que se refiere el artículo anterior se realizará a través de la dependencia que corresponda según el agrupamiento que por sectores haya realizado el propio Ejecutivo, la cual fungirá como coordinadora del sector respectivo. - Corresponde a los coordinadores de sector coordinar la programación y presupuestación, conocer la operación, evaluar los resultados y participar en los órganos de gobierno de las entidades agrupadas en el sector a su cargo, conforme a lo dispuesto en las leyes. - Atendiendo a la naturaleza de las actividades de dichas entidades, el titular de la dependencia coordinadora podrá agruparlas en

¹³⁰ Idem.

¹³¹ Artículo reformado por Decreto publicado el 4 de diciembre de 1997 en el Diario Oficial de la Federación; en el cual se excluye al Departamento del Distrito Federal.

subsectores, cuando así convenga para facilitar su coordinación y dar congruencia al funcionamiento de las citadas entidades.

Artículo 50. Las relaciones entre el Ejecutivo Federal y las entidades paraestatales, para fines de congruencia global de la Administración Pública Paraestatal, con el sistema nacional de planeación y con los lineamientos generales en materia de gasto, financiamiento, control y evaluación, se llevarán a cabo en la forma y términos que dispongan las leyes, por conducto de las Secretarías de Hacienda y Crédito Público, Programación y Presupuesto y Contraloría General de la Federación, sin perjuicio de las atribuciones que competan a las coordinadoras de sector.

• A su vez los artículos 1o., 2o., 11, 14 y 46 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales establecen:

Artículo 1o. La presente ley, reglamentaria en lo conducente del artículo 90 de la Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos, tiene por objeto regular la organización, funcionamiento y control de las entidades paraestatales de la administración pública federal. Las relaciones del Ejecutivo Federal, o de sus dependencias, con las entidades paraestatales, en cuanto a unidades auxiliares de la Administración Pública Federal, se sujetarán, en primer término, a lo establecido en esta ley y sus disposiciones reglamentarias y, sólo en lo no previsto, a otras disposiciones según la materia que corresponda.

Artículo 2o. Son entidades paraestatales las que con tal carácter determina la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal

Artículo 8o. Corresponderá a los titulares de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos encargados de la Coordinación de los Sectores, establecer las políticas de desarrollo para las entidades del sector correspondiente, coordinar la programación y presupuestación de conformidad, en su caso, con las asignaciones sectoriales de gasto y financiamiento previamente establecidas y autorizadas, conocer la operación y evaluar los resultados de las entidades paraestatales y las demás atribuciones que les conceda la ley.

Artículo 11. Las entidades paraestatales gozarán de autonomía de gestión para el cabal cumplimiento de su objeto, y de los objetivos y metas señalados en sus programas. Al efecto, contarán con una administración ágil y eficiente y se sujetarán a los sistemas de control

establecidos en la presente ley y en lo que se oponga a ésta a las demás que se relaciones con la administración pública.

Artículo 14. 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; o III. La obtención y aplicación de recursos para fines de asistencia o seguridad social.

Artículo 46. Los objetivos de las entidades paraestatales se ajustarán a los programas sectoriales que formule la Coordinadora de Sector...(sic.).

La Suprema Corte de Justicia de la Nación estima que:

1 *"Del contenido de los preceptos constitucionales y legales señalados se infiere que jurídicamente no es posible considerar que la Administración Pública Paraestatal, dentro de las que se encuentran los organismos descentralizados, forma parte del Poder Ejecutivo Federal, toda vez que los citados Preceptos Establecen con precisión que el ejercicio de dicho poder corresponde al Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, cuyas atribuciones las llevará a cabo a través de las dependencias de la administración pública centralizada, como lo son las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos; según los artículos 80 de la Constitución Federal y 2o. y 26 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal."*

2 *"El hecho de que conforme a lo dispuesto por el artículo 90 constitucional y 1o. de la citada ley orgánica, la Administración Pública Federal se organice en centralizada y paraestatal, incluyendo en esta última a los organismos descentralizados, ello no implica que las entidades paraestatales formen parte del Poder Ejecutivo de la Unión, toda vez que dichas entidades no tienen por objeto el despacho de los negocios del orden administrativos relacionados con las atribuciones del titular Ejecutivo Federal, sino que en su carácter de unidades auxiliares de tienen por finalidad la ejecución de los programas de desarrollo establecidos por la Secretaría de Estado o Departamento Administrativo a que corresponda el sector dentro del cual se encuentra agrupada cada una de las mencionadas entidades. Esto en los términos de los artículos 48 y 49 de la Ley Orgánica de la Administración*

Pública Federal y 1o., 8o. y 46 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales."

3 *"El artículo 89, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, confirma lo aseverado en el sentido de que los organismos paraestatales no forman parte del Poder Ejecutivo, ya que entre otras facultades y obligaciones, concede al Presidente de la República las de ejecutar las leyes que expide el congreso de la Unión, leyes que generalmente, sino en su totalidad, tienen el carácter coactivo, consecuentemente, el Poder Ejecutivo es una autoridad con imperium, por tal razón se relacionan los conceptos de Poder con los de imperium y coacción. Por lo tanto, al regular la conducta de los gobernados, el Congreso de la Unión establece obligaciones e impone sanciones en caso de incumplimiento, obligaciones que generalmente se aplican, en ciertos aspectos, por los órganos administrativos y cuando actúan de esta manera actúan como autoridades. Al lado de estas funciones autoritarias, los preceptos constitucionales encargan a estos mismos órganos la tarea de realizar otro tipo de funciones, ya no como facultades, sino como obligaciones, tendientes a proporcionar educación, construir hospitales, fomentar la economía nacional, realizar actividades económicas, pero como al actuar así no son esencialmente autoridades, ni su función es estrictamente de Poder, de Coacción, esos fines se pueden encargar a los organismos descentralizados y a las empresas de participación estatal. En estos términos la referida administración paraestatal no forma parte del Ejecutivo Federal, toda vez que estos no constituyen autoridad o imperio, es decir Poder."*

4 *"Corroboración lo anterior, lo establecido en el propio artículo 90 de la Constitución Federal al señalar que la ley orgánica que expida el Congreso definirá las bases de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación, así como que las leyes determinarán las relaciones entre las entidades paraestatales y el Ejecutivo Federal. Con lo anterior se deduce claramente que la propia Constitución Federal distingue a esos organismos del Ejecutivo Federal y no los identifica."*

5 *"Los organismos descentralizados no forman parte del Poder Ejecutivo de la Unión toda vez que éstos no tienen por finalidad la realización de las funciones que corresponden al área de atribuciones del titular del Ejecutivo Federal, por tanto, la naturaleza de las actividades que realizan los mencionados organismos descentralizados, no determinan su integración al citado poder, puesto que dichas actividades consisten, entre otras, en asesorar*

a los organismos oficiales o semioficiales, lo cual corrobora el carácter de unidades auxiliares reconocido así por la ley."

3.3 RESOLUCIÓN.

Con fundamento en las consideraciones "jurídicas" vertidas en el punto anterior, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determino que:

- "En nuestro sistema de derecho, no existe base jurídica para considerar a los organismos descentralizados dentro de los Poderes de la Unión. Precisamente, es debido a la naturaleza de dichos organismos, que conforme al artículo 3o. De la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, éstos constituyen sólo un auxiliar del Poder Ejecutivo, cuya finalidad es la prestación de un servicio público."
- "En este orden, la Justicia de la Unión Ampara y Protege a los respectivos quejosos, contra los actos reclamados y las autoridades responsables que se mencionan."

4. EFECTOS DE SU APLICACIÓN.

4.1 JURÍDICOS

La aplicación de esta jurisprudencia ha repercutido básicamente en el aspecto laboral, ya que al establecerse que ningún organismos descentralizado forma parte del Poder Ejecutivo Federal, éstos tendrán un considerable número de juicios laborales ante la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje.

Es una realidad que a partir de la declaratoria de inconstitucionalidad, diversos organismos descentralizados han comenzado a tener problemas semejantes a los del Servicio postal Mexicano. Entre éstos el Instituto Mexicano del Petróleo, el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los trabajadores del Estado o bien el Consejo de Recursos Minerales. Lo lamentable de éste problema es que en los juicios respectivos, independientemente que las autoridades competentes continúan aplicando la legislación tachada de inconstitucionalidad, al llevar un procedimiento de garantías ante el Poder Judicial de la Federación, éste ya no se adentra en el

estudio pormenorizado o de fondo de cada asunto en particular y con fundamento en lo dispuesto por el artículo 192 de la Ley de Amparo aplica inmediatamente la jurisprudencia en mención:

COMPETENCIA LABORAL. DEBE DECLARARSE EN FAVOR DE LA JUNTA FEDERAL DE CONCILIACIÓN Y ARBITRAJE CUANDO SE DEMANDA AL CONSEJO DE RECURSOS MINERALES. Del artículo 9o. de la Ley Minera, se observa que el Consejo de Recursos Minerales, es un organismo descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propios; por lo tanto, no forma parte de la administración pública centralizada ni del Poder Ejecutivo Federal, sino que pertenece a la administración pública paraestatal. En tal virtud, las relaciones de trabajo entre el referido consejo y sus trabajadores, se rigen por lo dispuesto en el artículo 123 constitucional, apartado A, fracción XXXI, inciso b), punto uno, en razón de su carácter de organismo público descentralizado que participa de todas las características inherentes a las entidades de esa naturaleza. No obsta a lo anterior, que el artículo 1o. De la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, contemple en su régimen a los organismos descentralizados que tengan a su cargo función de servicios públicos, en virtud de que esa disposición contraría el pacto fundamental, según lo declaró el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al redactar la jurisprudencia 1/96, del rubro **ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS DE CARÁCTER FEDERAL, SU INCLUSIÓN EN EL ARTÍCULO 1o. DE LA LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO ES INCONSTITUCIONAL.**

Arbitraje en el Distrito Federal y la Junta Especial Número trece de la Federal de Conciliación y Arbitraje en el Distrito Federal. 7 de febrero de 1996. Cinco votos. Ponente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Secretaria: Ma. Alejandra De León González.

Semanario Judicial de la Federación, Novena Época, Segunda Sala, Tomo III, Marzo de 1996, Tesis 2a. XVI/96, Página 608.

Asimismo la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido el criterio de que *"los Organismos Descentralizados no forman parte del Poder Ejecutivo aún siendo estos de índole local, ya que aún que éstos realicen funciones de servicio público ya sea en el ámbito federal o bien local, en ningún momento actúan investidos de Poder de imperio"*. Dicho criterio lo precisó al

resolver el Amparo en revisión 1110/97 Francisco Soriano Celis, en donde se declaró la inconstitucionalidad del artículo 18 de la Ley de Caminos y Aeropistas de Oaxaca, ley local donde se crea el organismo público descentralizado denominado Caminos y Aeropistas de Oaxaca y se sujetan sus relaciones laborales a las disposiciones de la Ley del Servicio Civil reglamentaria del apartado B del artículo 123 de la Constitución Federal. Aunque creemos que la Corte no tiene por que hacer la declaratoria respecto a la naturaleza que guardan los organismos públicos descentralizados locales en la Administración Pública ya que en tal sentido la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Oaxaca contempla a dichos organismos como parte del Poder Ejecutivo estatal. Ley orgánica acorde con los artículos 82, 90 y 91 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca.¹³²

El artículo 15 del Decreto por el que se crea el Instituto Nacional de Ciencias Penales determina, que las relaciones de trabajo entre el instituto y sus trabajadores, se regirán por las disposiciones legales aplicables reglamentarias del artículo 123 Constitucional. Debemos recordar que dicho organismo fue creado en abril de 1996, es decir dos meses después de la declaración de la jurisprudencia en estudio; como observamos en este artículo no se especifica el régimen laboral aplicable a dicho organismo, lo que podríamos considerar una medida de carácter inmediato por parte del Gobierno Federal para poder cumplir con las disposiciones que sobre creación de organismos descentralizados se establecen por ley.

Ahora bien, en el ámbito administrativo y constitucional el considerar a los organismos públicos descentralizados fuera de los Poderes de la Unión, ha repercutido en el proceso legislativo tal y como sucedió en la iniciativa de la Ley Federal de Defensoría Pública, en la cual se presentó la propuesta de crear la Comisión Nacional de Defensoría Pública

"...Sería prudente llevar al cabo un estudio profundo sobre la conveniencia o no de concentrar en un organismo público descentralizado, la prestación del servicio de Defensoría en materia federal lato sensu para no cometer los errores de siempre. La idea de separar a la Defensoría de Oficio del Poder Judicial de la Federación, para incluirla dentro de la estructura de un organismo público descentralizado, autónomo e independiente, merece ser

¹³² Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca. "Constituciones Políticas de los Estados, Volumen II", 1ª Edición, Fondo de Cultura Económica e Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, México 1995.

reflexionada con mayor mesura en virtud de la naturaleza jurídica e importancia de las funciones que presta..."¹³³

El efecto administrativo de mayor importancia es la separación que se realiza de la administración pública federal, ya que considera a la administración pública centralizada y paraestatal, y a la vez no la considera en centralizada y paraestatal. Es decir en este último criterio considera que la administración pública es únicamente centralizada. Lo anterior en virtud de que considera a los organismos descentralizados como parte de la administración pública paraestatal, a ésta como parte de la administración pública federal y no del Poder Ejecutivo como si la administración pública fuere independiente del Poder Ejecutivo o fuera otra cosa.

Constitucionalmente, se está rompiendo el esquema de la división de poderes y un efecto real puede ser el atacar los actos de "autoridad" de algunos organismos descentralizados toda vez que estos podrían vulnerar el artículo 13 de la Constitución Federal, ya que si estos no forman parte de los Poderes de la Unión pero si pueden emitir actos de autoridad estaríamos hablando de "personas morales" con fuero especial.

4.2 POLÍTICOS Y SOCIALES

De acuerdo con la jurisprudencia de la Corte, 52 de las 84 organizaciones que pertenecen a la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado están en posibilidad de apartarse de esa central. El Sindicato de trabajadores del Instituto Mexicano del Petróleo es la primera organización federada que promueve su desincorporación y su éxito dependerá de que otras agrupaciones hagan lo propio.¹³⁴

Desaparecerá la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado para dar lugar a una nueva central que pueda aglutinar a empleados de organismos descentralizados del Gobierno Federal así lo informó su Secretario General¹³⁵.

El Sindicato Nacional del Servicio postal Mexicanos realizó un mitin para entregar un pliego petitorio a dicho organismo con el cual se pague un

¹³³ Comisiones Unidas de Justicia y Estudios Legislativos, primera sección, Cámara de Senadores. Dictamen del Proyecto de Ley Federal de Defensoría Pública, 18 de noviembre de 1997.

¹³⁴ Periódico "Reforma", 16 de febrero 1997, página 10.

¹³⁵ Periódico "El Día", 6 de marzo 1997, página 13.

incremento de 14% más que deberá de otorgar la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, más 5% de prestaciones. Hasta el momento ninguna otra dependencia del gobierno federal ha otorgado aumento semejante a sus trabajadores.¹³⁶

¹³⁶ Periódico "El Nacional", 14 de marzo de 1998, pág. 17.

CAPÍTULO IV

OPINIONES A PARTIR DEL CONOCIMIENTO DEL DERECHO ADMINISTRATIVO

OPINIONES A PARTIR DEL CONOCIMIENTO DEL DERECHO ADMINISTRATIVO.

CAPÍTULO CUARTO

I. VOTO PARTICULAR DEL PRESIDENTE DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN.

Como se observó en el análisis de los precedentes e integración de la jurisprudencia en estudio, en todos los asuntos existió un voto en contra de las resoluciones respectivas. Dicho voto fue emitido por el Ministro Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación José Vicente Aguinaco Alemán.

1.1 CONTENIDO.

El contenido de dicho voto tiene un doble aspecto:

1.1.1 El primero se basa en el estudio que debe realizarse respecto de lo dispuesto por la fracción XXXI, inciso b), numeral 1, del apartado A del artículo 123 de la Constitución Federal. En términos generales el ministro disidente señala que existe una diferencia entre las Empresas administradas en forma directa o descentralizada por el Gobierno Federal y los organismos descentralizados.

"Me aparto y disiento de la tesis sustentada en esa ejecutoria (4a./J. 40/94), en tanto que sostiene que el artículo 1o. de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado contraría al artículo 123 apartado A, fracción XXXI, inciso b), subinciso 1."

"En el proyecto de mi disenso y en los argumentos de la mayoría expresados durante la discusión se adujo que los organismos descentralizados del Gobierno Federal tienen el carácter de empresas, por que son universalidades de hecho integradas por elementos materiales, trabajo y factores incorpóreos, los cuales son comunes a toda empresa económica, y que no forman parte del Poder Ejecutivo por no ser parte de la administración pública centralizada."

"Difiero del criterio sustentado por la mayoría porque los subincisos 1, 2 y 3 del citado inciso b) se deben interpretar en conjunto como

una triada y no en forma desarticulada y dispersa, y porque su exégesis debe hacerse en concordancia con los artículos 25, 28, 90 y 93 de la Constitución Federal, y con algunos preceptos de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales."

"El artículo 25 constitucional señala, en su párrafo cuarto, que en sector público tendrá a su cargo, de manera exclusiva, las áreas estratégicas que señala el artículo 28 párrafo cuarto de la Constitución, manteniendo siempre el gobierno federal la propiedad y el control sobre los organismos que se establezcan. Y el párrafo cuarto del artículo 28 constitucional afirma que "no constituirán monopolios las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva en las áreas estratégicas: correos""

"Por otra parte, el artículo 90 de la propia Constitución dispone, en lo conducente, que la administración pública federal será centralizada y paraestatal, y que el Congreso de la Unión definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo federal en su operación, y que las leyes determinarán las relaciones entre las entidades paraestatales y el Ejecutivo Federal, o entre éstas y las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos."

"A su vez el artículo 93 constitucional dispone en el segundo y último párrafo que cualquiera de las Cámaras podrá citar a los directores y administradores de los organismos descentralizados federales o de las empresas de participación estatal mayoritaria, para que informen cuando se discuta una ley o se estudie un negocio concerniente a sus respectivas ramas o actividades, y que las Cámaras tiene la facultad de integrar comisiones para investigar el funcionamiento de dichos organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria."

"La Administración Pública Federal es centralizada y paraestatal, por lo cual no se debe restringir dicha administración a los órganos que dependen jerárquicamente de sus superiores, los cuales forman la administración centralizada, sino que también forman parte de ella la administración paraestatal, la cual se rige, por mandato constitucional, por las leyes que expida el Congreso de la Unión, y

está integrada conforme al citado artículo 93 constitucional, por los organismos descentralizados y por las empresas de participación estatal mayoritaria; y según los artículos 25 y 28 constitucionales, el sector público tiene a su cargo las áreas estratégicas y mantiene la propiedad y el control sobre los organismos que se establezcan."

"De lo anterior se deduce lógicamente que la propia Constitución Federal establece la distinción entre organismos descentralizados y empresas, a pesar de las semejanzas de composición que haya entre ambos, y que el gobierno federal tiene el dominio y el control sobre dichas entidades."

1.1.2 Los organismos descentralizados forman parte del Poder Ejecutivo Federal

"Otros fundamentos del proyecto que no comparto consisten en considerar que, según el apartado B del artículo 123 constitucional, las leyes sobre el trabajo rigen entre los Poderes de la Unión, el Gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores, y que el Servicio Postal Mexicano no forma parte del Poder Ejecutivo, el cual sólo comprende la administración centralizada."

"Artículos 89 fracción I, 90 y 93 de la Constitución Federal, los cuales deben interpretarse sistemáticamente con el artículo 123 constitucional. El 89 fracción I establece que son facultades del Presidente de la República ejecutar las leyes que expida el Congreso, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia. El 90 dispone, en lo conducente, que la administración pública será centralizada y paraestatal, y que la Ley Orgánica que expida el Congreso definirá las bases de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación, y el 93 menciona y distingue, los organismos descentralizados federales de las empresas de participación estatal mayoritaria."

"Ahora bien, según dichos preceptos, la esfera administrativa del Poder Ejecutivo comprende la administración centralizada y la paraestatal, y el Presidente de la República es la persona en que se deposita el Poder Ejecutivo, y tienen a su cargo intervenir en dicha administración paraestatal; y por consiguiente, siendo el Servicio Postal Mexicano un organismo descentralizado y paraestatal, forma

parte del Poder Ejecutivo, es decir, de la esfera administrativa del Presidente de la República, y su personal se rigen por el apartado B del artículo 123 constitucional, de lo contrario se mutila del Poder Ejecutivo la administración pública paraestatal que también le pertenece y está a su cargo."

"Para demostrar la dependencia de las entidades paraestatales del Poder Ejecutivo y la intervención que éste tiene en ellos, debe tomarse en cuenta que el artículo 90 constitucional dispone que las leyes fijarán las bases para la creación de dichas entidades y la intervención que el ejecutivo tendrá en ellas, y que también es pertinente tomar en consideración lo dispuesto por las leyes relacionadas con esa materia, la cual no se reduce a recibir su auxilio como lo afirma la mayoría."

"Los artículos 9, 48, 49 y 50 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal establecen que a fin de que el Ejecutivo intervenga en las entidades de la administración pública paraestatal éstas se agruparán por sectores y subsectores, considerando el objeto de cada uno de ellos en relación con la esfera de competencia de la Secretaría de Estado; que dicha intervención se realizará a través de la dependencia que corresponda, la cual fungirá como coordinadora del sector o subsector respectivo y tendrá a su cargo coordinar la programación, presupuestación, operación y evaluación de resultados, así como participar en los órganos de gobierno de dichas entidades."

"Los artículos 8, 9, 10, 15, 17, 21, 46 y 47 de la Ley Federal de las entidades paraestatales disponen que corresponde a las Secretarías de Estado y a las coordinadoras de sector, establecer políticas de desarrollo para ellos; coordinar su programación y presupuestación y conocer y evaluar los resultados de su operación; que en la extinción de los organismos descentralizados deberán observarse las mismas formalidades establecidas para su creación, que la ley o el decreto respectivo fijen la forma y términos de su extinción y liquidación; que el director general de dichos organismos será designado por el Presidente de la República, o a indicación de éste por el órgano de gobierno; que los objetivos de las entidades paraestatales se ajustarán a los programas sectoriales que formule la coordinadora de sector y que las propias entidades deberán sujetarse

a la Ley de Planeación, al Plan Nacional de Desarrollo, y a los programas sectoriales y a las asignaciones de gasto y financiamiento autorizados."

"Si bien la administración paraestatal está basada en la descentralización administrativa la cual permite que las entidades paraestatales gocen de autonomía y de libertad para realizar sus funciones, como lo establece el artículo 11 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, los artículos a que hice referencia demuestran que a pesar de ello el Presidente de la República, a través de las Secretarías de Estado y de las coordinadoras de sector, tiene una fuerte intervención en dichas entidades, autorizadas por el artículo 90 constitucional; por lo cual, dichas entidades y en particular los organismos descentralizados conservan una notoria dependencia del Poder Ejecutivo."

"Por tales razones, el organismo descentralizado Servicio Postal Mexicano forma parte de la administración pública federal, es decir del Poder Ejecutivo, y por lo mismo las relaciones laborales entre dicho organismo y sus trabajadores se rigen por lo dispuesto en el apartado B del artículo 123 constitucional."

"La mayoría de la citada ejecutoria sostiene que los organismos descentralizados no pertenecen a la administración Pública Federal ni al Poder Ejecutivo, aduciendo que éste siempre ejecuta actos de imperio que da lugar a una sanción, y que los mencionados organismos sólo realizan actos de derecho privado."

"No son correctas ninguna de tales aseveraciones."

"Respecto de la primera cabe recordar que la doctrina administrativa ha formulado un amplio cuadro de la vida administrativa, la cual va desde los hechos o sucesos naturales que producen efectos jurídicos, como el nacimiento y la muerte, pasa por los actos de gestión llamados también negocios jurídicos administrativos, que se rigen por normas de derecho privado, y culmina con los actos unilaterales de autoridad, que establecen obligaciones a cargo de los particulares. En la práctica el Gobierno Federal adquiere o enajena los bienes de dominio privado de la Federación, conforme a las disposiciones de la Ley de Bienes

Nacionales. Reducir la administración pública a los actos de imperio trae por efecto limitar las funciones de aquélla sólo a los órganos administrativos centralizados, lo que es inadmisibile a la luz de la Constitución de los ordenamientos legales citados."

"La segunda aseveración de que los organismos descentralizados solamente ejecutan actos de derechos privado desconoce que en ocasiones dichos organismos realizan actos de autoridad, como sucede con el Instituto Mexicano del Seguro Social, que tiene el carácter de organismo fiscal autónomo, así lo establece la Jurisprudencia publicada en el Apéndice de 1988, página 2828 de la Segunda Parte, cuyo rubro dice: 1761.

SEGURO SOCIAL, EL INSTITUTO MEXICANO DEL, ES AUTORIDAD."

"Se concluye, por tanto, que no es correcta la separación absoluta que se hace en la ejecutoria, reservando a la administración pública centralizada los actos de autoridad y a la descentralizada los actos de derecho privado."

"Por lo que ve al argumento de la mayoría de que los organismos descentralizados no pueden pertenecer al Poder Ejecutivo y a la vez tener relaciones con él, hago notar que las citadas relaciones son posibles y se dan en la realidad, porque tanto el Presidente de la República como los organismos descentralizados tienen su propia personalidad jurídica, pero ésta está sometida a la potestad de aquél, y ambas pueden relacionarse en la forma y términos que establezcan las leyes; porque al pertenecer los citados organismos a la administración del Ejecutivo de la Unión, no pierden su personalidad limitada a su objeto, sino que la conservan como entidades de la administración pública paraestatal, y porque el Ejecutivo Federal está facultado para relacionarse tanto con los órganos de la administración centralizada, como con los organismos descentralizados, que le están subordinados de diversas maneras."

"Dichas relaciones van desde la creación de los organismos de referencia, hasta su extinción y liquidación, y ven a su programación, dirección, presupuestación, actuación evaluación de resultados, y están regidas por los correspondientes preceptos legales que ya cité en el apartado V de este voto."

"El artículo 90 constitucional, en su último párrafo, prevé tales relaciones: "Las leyes determinarán las relaciones entre las entidades paraestatales y el Ejecutivo Federal, o entre éstas y las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos". Y el artículo 50 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal las regula diciendo: Las relaciones entre el Ejecutivo Federal y las entidades paraestatales, para fines de financiamiento, control y evaluación, se llevarán a cabo en los términos que dispongan las leyes, por conducto de las Secretarías de Hacienda y Crédito Público y de la Contraloría General de la Federación, sin perjuicio de las atribuciones que competen a las coordinadoras de sector."

"Todas las consideraciones y razonamientos expuestos llevan a establecer las siguientes conclusiones:"

"Es constitucional el artículo 16 del decreto expedido por el Presidente de la República, el cual dispone, en aplicación de los artículos 25 y 28 constitucionales y 1º. De la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, que las relaciones de trabajo entre el organismo descentralizado Servicio Postal Mexicano y su personal se regirán por la citada ley laboral y por el apartado B del artículo 123 de la propia Constitución, pues al respecto se advierte que dicho organismo presta un servicio público reservado en forma exclusiva al Estado y no tiene el carácter de empresa."¹³⁷

¹³⁷ Aguinaco Alemán, José Vicente, Voto Particular, Publicado en el Semanario Judicial de la Federación, Tomo II, Pág. 29, correspondiente al mes de julio de 1995.

2. OPINIONES DE ALGUNOS JURISTAS.

Antes de adentrarnos en el desarrollo de este punto debemos señalar que han sido pocos los juristas que se han pronunciado en el análisis de este problema. Entre dichos autores tenemos a:

2.1 José Trinidad Lanz Cárdenas.¹³⁸

En la extinta Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver el Amparo en revisión 176/93 Irene Reyes León, en junio de 1993, el exministro José Trinidad Lanz Cárdenas emitió voto particular contra la resolución del asunto señalado en el que se declaraba la competencia de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje para conocer de los asuntos del organismo descentralizado Servicio Postal Mexicano toda vez que éstos no forman parte del Poder Ejecutivo de la Unión. Para este efecto en el voto mencionado, al cual se adhiere el ministro Miguel Montes García, se declara brevemente lo siguiente:

"El artículo 90 de la Constitución previene que la Administración Pública Federal se divide en centralizada y paraestatal, conforme a la ley orgánica que expida el Congreso."

"Al respecto la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, dispone en su artículo 1o., párrafo tercero que los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y de fianzas y los fideicomisos públicos, componen la Administración Pública Paraestatal."

"En su artículo 3o., señala que, entre otras dependencias, el Ejecutivo Federal se auxiliara en los términos de las disposiciones legales correspondientes, de las entidades de la administración pública paraestatal, entre estas de los organismos descentralizados"

"En el artículo 1o. del Decreto reclamado se determina que se crea un organismo descentralizado con personalidad jurídica y

¹³⁸ Ex Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y actual Senador por el Estado de Campeche del Partido Revolucionario Institucional, en la LVII Legislatura.

patrimonio propios, denominado Servicio Postal Mexicano, cuyo principal es la prestación del servicio público de correos."

"Este servicio, está expresamente considerado en la Constitución, en su artículo 28, como área estratégica, que en términos del artículo 25 estará a cargo del sector público de manera exclusiva, manteniendo siempre el Gobierno Federal la propiedad y el control sobre los organismos que en su caso se establezcan."

"De esta guisa, el Servicio Postal Mexicano forma parte del Estado en su sentido más amplio, pues el contenido de las disposiciones procesadas se deriva, que se trata de un organismo descentralizado del Gobierno Federal que tiene a su cargo la prestación de un servicio exclusivo del Estado, y a la descentralización, tal y como se aclara en el considerando tercero del decreto que le dio origen, en una forma de organización administrativa del Estado, que si bien es cierto que goza de autonomía, ésta es sólo para efectos de gestión y para lograr un desarrollo eficaz y eficiente de las funciones que tiene encomendadas para el cumplimiento de sus fines, sin que ello autorice a considerar a estos organismos como entidades al margen de la estructura Estatal."¹³⁹

Consideramos que el Lic. Lanz Cárdenas estableció un punto de gran importancia, toda vez que el organismo público descentralizado "Servicio Postal Mexicano" tiene encomendada, por disposición del artículo 25 y 28 Constitucional, 14 fracción I de la Ley Federal de Entidades Paraestatales y 40 y 11 de la Ley del Servicio Postal Mexicano, competencia determinada para realizar una actividad exclusiva del Estado mexicano que sólo podrá ejercer por conducto del los órganos encargados de las actividades del mismo, tal y como lo dispone los artículos 39, 41 y 49 de la Constitución Federal; en este sentido será el Poder Ejecutivo Federal por conducto del organismo de referencia quien matice tal actividad.

2.2 Dr. Miguel Acosta Romero.¹⁴⁰

¹³⁹ Lanz Cárdenas, José Trinidad "Voto Particular, presentado ante la extinta Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación", consultable en el expediente amparo en revisión 176/93 Irene Reyes León, archivo de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

¹⁴⁰ Doctor en Derecho por la UNAM, Exdirector de la Facultad de Derecho UNAM y Catedrático en la misma.

El Doctor Acosta Romero ha expuesto en el desarrollo de su libro **Derecho Burocrático Mexicano** ¹⁴¹ el siguiente criterio:

"Sobre el artículo 1o. De la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, la Cuarta Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación estableció un criterio jurisprudencial (4a./J. 40/94)... que con todo respeto no comparto y daré las razones por las cuales no concuerdo con este criterio."

"En la perspectiva histórica que he ensayado en este capítulo, se señaló que en el texto de la fracción XXXI, inciso b), subinciso 1 del apartado A del Artículo 123 constitucional, se agregó en 1962, y en esa época no se había definido con claridad, ni en la Constitución, ni en las Leyes el llamado sector paraestatal. Y el artículo 90 de la Constitución sólo hablaba de Secretarías y Departamentos Administrativos, pero no incluía a la Procuraduría General de la República, ni a los organismos descentralizados ni a las empresas de participación estatal; luego entonces, es una cuestión de apreciación de como se integran los Poderes de la Unión, pues no puede decirse que el Poder Ejecutivo sólo está depositado en el Presidente de la República, ya que el artículo 90 en su reforma (Diario Oficial de 21 de abril de 1981), determina que la Administración Pública Federal estará integrada tal como su texto lo indica:

ARTÍCULO 90. La Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación.

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

"Luego entonces, la Administración Pública Federal tanto central como paraestatal, y en esto también son aplicables la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y la Ley Federal de las

¹⁴¹ Acosta Romero, Miguel. "Derecho Burocrático Mexicano", 1ª. Edición, Editorial Porrúa, México 1995, Págs. 124 a 126.

Entidades Paraestatales, esas entidades forman parte del Poder Ejecutivo Federal y no pueden excluirse, pues si no se interpreta así, ¿no pertenecen al Estado mexicano? ¿O dónde se adscriben? A los otros poderes no es posible, pues la Constitución no lo señala así, el artículo 90 que rige al Poder Ejecutivo y a la Administración Pública no las considera dentro de su enumeración. Pues por ejemplo, el Poder Judicial lo integran todas las instituciones que enlista el artículo 94 de la Constitución y no se deposita únicamente en el Presidente de la H. Suprema Corte de Justicia de la Nación. De donde yo considero, que si se trata de organismos que crea el Estado, que el Estado les otorgue su patrimonio y que el Estado les otorgue su régimen jurídico, y su base está en el artículo 90 ubicado dentro del capítulo relativo al Poder Ejecutivo Federal, deben regirse por el apartado B y no por el apartado A del artículo 123 constitucional."

"Por otra parte, es de advertir que el inciso b), subinciso 1 de la fracción XXXI del apartado A del artículo 123 constitucional, no establece un régimen de los derechos y obligaciones de los trabajadores del Estado, sino simplemente y como su texto claramente lo señala:

ARTÍCULO 123...

A...

XXXI. La aplicación de las leyes del trabajo corresponde a las autoridades de los Estados, en sus respectivas jurisdicciones, pero es de la competencia exclusiva de las autoridades federales en los asuntos relativos a:

b) Empresas.

1. Aquéllas que sean administradas en forma directa o descentralizada por el Gobierno Federal.

"Como puede verse, la fracción XXXI habla de competencia exclusiva de las autoridades federales, cuestión que no repugna con el apartado B, pues también el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje es una autoridad federal y la interpretación que hace la corte en los términos transcritos, puede acarrear serios problemas no de competencia de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje y el mencionado Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje; sino de más fondo en cuanto a derechos y obligaciones de los trabajadores, a los derechos sindicales de los mismos y el derecho de huelga y a las

prestaciones que pudieran generarse de un contrato colectivo de trabajo."

Como observamos el maestro Acosta Romero nos plantea dos situaciones, una que va desde el mero análisis del derecho administrativo, ya que señala que los organismos descentralizados si forman parte del Poder Ejecutivo de la Unión. Lo anterior estableciendo brevemente el sistema constitucional en el que la figura del Presidente de la República es encabezar a la figura de la administración pública federal, es decir que el ejercicio del Poder Ejecutivo Federal no se constriñe estrictamente al Presidente ya que éste tendrá que ejercerlo por conducto de la administración pública federal ya sea centralizada o bien paraestatal.

2.3 Lic. Enrique Larios Díaz.¹⁴²

El maestro Enrique Larios se ha pronunciado en favor de la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia que hemos venido analizando. En este sentido el criterio que señala consiste en el siguiente esquema:

"Los organismos públicos descentralizados o denominados empresas descentralizadas como también lo prevé la Constitución, son de una sola denominación, por que si vamos a las denominaciones tendríamos que si es un organismo descentralizado sería un régimen y si es una empresa descentralizada será otro régimen, pero no podemos actuar así los abogados, por que estamos nada más con un criterio meramente gramatical, entonces tenemos que profundizar en la naturaleza de estos organismos."

"Una cuestión que debemos desentrañar es que en México nuestra Constitución señala que nos regimos por un sistema de tres Poderes: El Poder Ejecutivo, el Poder Legislativo y el Poder Judicial; esa es la organización del gobierno y nosotros, derivada de esa división de Poderes, encontramos que existe una Administración Pública. Esa Administración Pública tiene dos campos : el de la Administración Pública Centralizada y el de la Administración Pública Descentralizada o Paraestatal. Aquí encontramos también entre lo que es un Poder - y la Ley Orgánica de la Administración Pública

¹⁴² Profesor de Carrera Titular C definitivo, adscrito al Seminario de Derecho Procesal del Trabajo-UNAM.

Federal señala muy claramente al igual que la Constitución- que el Poder Ejecutivo se deposita en un sólo hombre y que para el ejercicio de sus funciones tiene secretarías de Estado y Departamentos de Estado. ¿Qué es lo que diferencia entonces a la Administración Pública Paraestatal o Descentralizada? Que no tienen calidad de autoridad. La calidad de autoridad la tienen las Secretarías de Estado..."

"La situación consiste en que los Organismos Descentralizados tienen personalidad jurídica propia, son creados pero no como el eje central del ejecutivo como son las Secretarías de Estado, sino como auxiliares de estas Secretarías de Estado, para poder cumplir con las funciones que tienen las Secretarías que tiene el ejecutivo, en concreto es que se crean los organismos descentralizados pero no tienen calidad, no tienen el imperium de la autoridad."

"Me podrían decir, bueno para los efectos del Amparo si son autoridades pero, se promueve el Amparo en contra de diferentes organismos y tienen que contestarlo en calidad de autoridades, pero no tienen el imperium que le otorga la Ley a las Secretarías de Estado, como partes integrantes del Poder Ejecutivo."¹⁴³

Como se observa el maestro Enrique Larios basa su criterio en el argumento de que los organismos descentralizados no son autoridades, que si bien es cierto que forman parte de la administración pública federal, no tienen el imperium que les otorga la ley a las dependencias centralizadas.

En este sentido cabe señalar que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha determinado, como ya lo hemos señalado, que los organismos descentralizados que emitan actos que creen, modifiquen o extingan derechos y obligaciones de los particulares, son verdaderas autoridades, ahora bien aunque se señale que lo serán sólo para efectos del juicio de amparo, la pregunta obligada será ¿Qué medios de defensa existen para el particular cuando un acto de autoridad, ya sea centralizada o paraestatal, vulnera sus derechos constitucionales y no existe algún medio de defensa establecido? Cuando un acto de autoridad no tiene un procedimiento específico para ser combatido, la defensa procedente lo será el juicio de garantías tal y como se

¹⁴³ Larios Díaz, Enrique "El Régimen Laboral de los Organismos Públicos Descentralizados". Ciclo de Conferencias "Derecho Procesal del Trabajo" Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, México, Abril de 1997, Págs. 213 a 232.

desprende de los artículos 103 fracción I de la Constitución Federal y 1o, fracción I de la Ley de Amparo que señalan la competencia de los tribunales de la federación y el objeto de juicio de amparo cuando por leyes o actos de autoridad (sin distinguir la procedencia de éstos) se violen las garantías individuales, asimismo en términos del artículo 107, fracciones III inciso a) y IV se establece el principio conocido en la doctrina como de la "Definitividad del Juicio de Amparo". En este sentido si un acto de autoridad emitido por un organismo descentralizado tiene medio de defensa como es el caso del recurso de inconformidad ante el Instituto Mexicano del Seguro Social (Artículo 294 de la Ley del IMSS) tendrá que agotarse para efectos de la procedencia del juicio de amparo; pero para el caso de aquellos actos que no tienen medio de defensa procede el juicio de amparo.

2.4 Dr. Juventino V. Castro y Castro.¹⁴⁴

Debemos recordar que en los precedentes que dieron origen a la jurisprudencia 1/96 del Pleno de La Suprema Corte de Justicia de la Nación, el Dr. Castro y Castro se presentó como ponente de los proyectos de sentencia en los mismos asuntos, en los cuales el único voto en contra fue del Ministro Presidente de nuestro alto Tribunal como ya lo hemos visto.

Ahora bien, el mismo Dr. Castro y Castro presentó ante el Tribunal Pleno de la Corte el proyecto de sentencia que, en el Amparo en revisión 1195/92 Julio Oscar Transviña Aguilar, fue aprobado por unanimidad de diez votos de los señores ministros (en ausencia de uno de ellos), constituyendo la Tesis de Jurisprudencia que a continuación se transcribe:

AUTORIDAD PARA LOS EFECTOS DEL JUICIO DE AMPARO. LO SON AQUELLOS FUNCIONARIOS DE ORGANISMOS PÚBLICOS QUE CON FUNDAMENTO EN LA LEY EMITEN ACTOS UNILATERALES POR LOS QUE CREAN, MODIFICAN O EXTINGUEN SITUACIONES JURÍDICAS QUE AFECTAN LA ESFERA LEGAL DEL GOBERNADO. Este Tribunal Pleno considera que debe interrumpirse el criterio que con el número 300 aparece publicado en la página 519 del apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-1988, Segunda Parte, que es del tenor siguiente: "AUTORIDADES PARA EFECTOS DEL JUICIO DE AMPARO. El término autoridades para los efectos del amparo,

¹⁴⁴ Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

comprende a todas aquellas personas que disponen de la fuerza pública en virtud de circunstancias, ya legales, ya de hecho, y que, por lo mismo, estén en posibilidad material de obrar como individuos que ejerzan actos públicos, por el hecho de ser pública la fuerza de que disponen", cuyo primer precedente data de 1919, dado que en realidad en que se aplica ha sufrido cambios, lo que obliga a esta Suprema Corte de Justicia, máximo interprete de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a modificar sus criterios ajustándolos al momento actual. En efecto, las atribuciones del Estado Mexicano se han incrementado con el curso del tiempo, y de un Estado de derecho pasamos a un Estado social de derecho con una creciente intervención de los entes públicos en diversas actividades, lo que ha motivado cambios constitucionales que dan paso a la llamada rectoría del estado en materia económica que a su vez modificó la estructura estadual, y gestó la llamada administración paraestatal formada por los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal, que indudablemente escapan al concepto tradicional de autoridad establecido en el criterio ya citado. Por ello, la aplicación generalizada de éste en la actualidad conduce a la indefensión de los gobernados, pues estos organismos en su actuación, con independencia de la disposición directa que llegaren a tener o no de la fuerza pública, con fundamento en una norma legal pueden emitir actos unilaterales a través de los cuales crean, modifican o extinguen por sí o ante sí, situaciones jurídicas que afecten la esfera legal de los gobernados, sin la necesidad de acudir a los órganos judiciales ni del consenso de la voluntad del afectado. Esto es, ejercen facultades decisorias que les están atribuidas en la ley y que por ende constituyen una potestad administrativa, cuyo ejercicio es irrenunciable y que por tanto se traducen en verdaderos actos de autoridad al ser de naturaleza pública la fuente de tal potestad. Por ello, este Tribunal Pleno considera que el criterio supracitado no puede ser aplicado actualmente en forma indiscriminada sino que debe atenderse a las particularidades de la especie o del acto mismo; por ello, el juzgador de amparo, a fin de establecer si a quien se atribuye el acto es autoridad para efectos del juicio de amparo, debe atender a la norma legal y examinar si lo faculta o no para tomar decisiones o resoluciones que afecten unilateralmente la esfera jurídica del interesado, y que deben exigirse mediante el uso de la fuerza pública o bien a través de otras autoridades.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada el diez de febrero en curso, aprobó con el número XXVII/1997, la Tesis aislada que antecede; y determinó que la votación es idónea para integrar tesis jurisprudencial. México Distrito Federal, a diez de febrero de mil novecientos noventa y siete.

"No es posible aceptar que si un funcionario público viola dichas garantías, los agraviados tendrán que aceptarlo a pesar de la patente lesión a sus derechos fundamentales y que debe aceptar que dicha lesión tenga que permanecer viva, simplemente por que la autoridad que la ordena o la ejecuta no puede usar de la fuerza pública y por tanto no se encuentra enmarcada en la definición tradicional de autoridad responsable dentro del juicio de amparo. Ello constituía una impunidad inaceptable."

"La meta principal se dirigió contra las organizaciones descentralizadas y desconcentradas. Estas son instituciones que no pueden utilizar la fuerza pública para imponer sus determinaciones, pero que en realidad si pueden violar garantías constitucionales..."

"... México tiene siglo y medio viviendo y gozando el respeto a las garantías por parte de todo tipo de autoridades, adscritas a los tres Poderes - Legislativo, Ejecutivo y Judicial- que reconoce nuestra Constitución Política. Esta sujeción a la Legalidad y a la constitucionalidad no ha evitado la supervivencia - y la supervivencia en plena salud - de tales autoridades que fueron cuestionadas en un juicio de amparo. Ello no afecta a las funciones normales de dichos entes. Lo mismo ocurrirá con todo tipo de autoridades públicas que pertenezcan a cualquier rama de los poderes públicos. Tampoco afectará a los organismos descentralizados o desconcentrados. El estricto apego al Derecho no ha afectado en su funcionamiento a ninguna persona física o moral. Tales organismos sobrevivirán, y quizás en mejor manera, puesto, que es la manera constitucional."¹⁴⁵

"... no puede admitirse la argumentación que niega rotundamente el carácter de autoridad para los efectos del juicio de amparo a las

¹⁴⁵ Castro y Castro Juventino, "Concepto de Autoridad Responsable para los efectos del amparo" Revista del Instituto, Instituto de la Judicatura Federal Editorial Themis, diciembre 1997, Pág. 1 a 9.

universidades públicas, consistente en que se trata de organismos descentralizados autónomos que no forman parte del Estado, por que precisamente, siendo organismos descentralizados no son sino una fórmula de organización de la Administración Pública, en la que si bien se da una desvinculación de dichos entes en diversos grados respecto de la relación jerárquica de la organización centralizada, no obstante ello, no se conciben fuera del Estado, sino dentro de él, sólo que por razones de eficacia y especialidad, en la prestación del servicio que se le encomienda, se les otorga una autonomía técnica o bien orgánica, o ambas, pero limitada y sujeta al orden jurídico y a sus propios fines."

"Así, las universidades como organismos descentralizados son entes públicos que forman parte de la Administración Pública y por ende del Estado, y si bien presentan una autonomía especial, que implica autonormación y autogobierno, tal circunstancia atiende a la necesidad de lograr mayor eficacia en la prestación del servicio que les está atribuido y que se fundamenta en la libertad de enseñanza, pero no implica de manera alguna su disgregación de la estructura estatal, ya que se ejerce en un marco de principios y reglas predeterminadas por el propio Estado, y restringida a sus fines, por lo que no se constituye como un obstáculo que impida el ejercicio de las potestades constitucionales y legales de éste para asegurar el regular y eficaz funcionamiento del servicio de enseñanza."¹⁴⁶

El Dr. Castro y Castro nos señala con este criterio, brevemente, que los organismos descentralizados forman parte de la estructura del Estado toda vez que las características que contiene esta forma de organización administrativa no lo hacen ajeno al mismo; como tales pueden emitir con base en una disposición de orden público actos de autoridad que como lo hemos señalado confirma que son parte de la estructura orgánica del Poder Ejecutivo Federal.

¹⁴⁶ Castro y Castro Juventino, Cit. Por Góngora Pimentel Genaro, en "Las Universidades como autoridades para los efectos del amparo". Revista LEX, difusión y análisis, Editorial Laguna, S.A. de C.V., enero 1998, Págs. 6 y 7.

3. OPINIÓN PERSONAL DEL AUTOR.

Independientemente del desarrollo de los Capítulos I y II de este trabajo y de las conclusiones que se establecerán del mismo, creemos conveniente enfatizar una opinión de carácter personal sobre el problema en análisis.

Para tal efecto debemos aclarar que partimos de un análisis general de organización administrativa para posteriormente señalar generalidades de estructura, organización, operación, desarrollo, control y evaluación de los organismos descentralizados; lo anterior en virtud de que los puntos específicos ya fueron expuestos en los capítulos señalados en el párrafo anterior.

Ahora bien, la pregunta obligada por contestar será:

¿Los Organismos descentralizados forman parte del Poder Ejecutivo Federal?

Por lo ya expuesto en este trabajo responderemos que SI.

La anterior respuesta se funda en las siguientes consideraciones de derecho:

1 En primer lugar tenemos que analizar el marco constitucional dentro del cual se localizan estos organismos.

a) La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece en sus artículos 39, 41 y 49:

Artículo 39. La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. *Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste.* El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno.

Artículo 41, primer párrafo. *El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particularidades de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir el pacto federal.*

Artículo 49. El Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio, en legislativo, Ejecutivo y Judicial.

No podrán reunirse dos o más de estos Poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el legislativo en un individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión conforme a lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131, se otorgarán facultades extraordinarias para legislar.

Con fundamento en lo dispuesto por los artículos en mención se puede señalar que el Supremo Poder de la Federación, es el único medio o conducto por el cual el Estado Mexicano puede realizar su actuación, es decir que el propio Estado lleva a cabo su actividad (Función Pública) única y exclusivamente por conducto del Poder Supremo de la Unión, que para el efecto esta dividido en tres órganos: Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

En este sentido la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha señalado:

"PODER PÚBLICO. Cualquiera que sea su origen, examinado a la luz de los preceptos constitucionales, resulta que sólo dimana del pueblo, en quien radica esencial y originalmente la soberanía nacional y que, para su ejercicio, se divide en tres ramificaciones, como funciones inherentes al cuerpo político las que pueden expresarse con estas tres palabras: querer, hacer y juzgar.¹⁴⁷

Lo anterior es de real importancia, ya que concretamente podemos afirmar que toda la actividad que el Estado Mexicano se ha impuesto se realiza y desarrolla única y exclusivamente por los órganos Legislativo, Ejecutivo y Judicial. A mayor abundamiento ninguna actividad reservada por el Estado para sí, podrá ser desarrollada por personas ajenas a los órganos que expresamente dispone la Constitución Federal.

b) Es en el Título Tercero, Capítulo III de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, donde se encuentran las disposiciones

¹⁴⁷ Controversia Constitucional entre el Ayuntamiento de Teziutlán y la Legislatura del Estado de Puebla. Ayuntamiento de Teziutlán, 29 de marzo de 1919, mayoría de 8 votos. Suprema Corte de Justicia de la Nación "La Constitución y su Interpretación por el Poder Judicial de la Federación" Vol. IV, 1a. Edición, SCJN y Fondo de Cultura Económica, México 1993, Pág. 2988

concernientes al Poder Ejecutivo Federal, que comprende de los artículos 80 al 93.

En particular nos referiremos a los artículos 80, 87, 89 fracción I, 90 y 93:

Artículo 80. Se deposita el ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo de la Unión en un solo individuo, que se denominará "Presidente de los Estados Unidos Mexicanos".

Artículo 87. El Presidente, al tomar posesión de su cargo, prestará ante el Congreso de la Unión o ante la Comisión Permanente, en los recesos de aquél, la siguiente protesta: "Protesto Guardar y hacer guardar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las leyes que de ella emanen, y desempeñar leal y patrióticamente el cargo de Presidente de la República que el pueblo me ha conferido, mirando en todo por el bien y prosperidad de la Unión; y si así no lo hiciera que la Nación me lo demande".

Artículo 89. Las facultades y obligaciones del Presidente son las siguientes:

I. Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia.
II a XX...

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

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

Artículo 93. Los Secretarios del Despacho y los Jefes de Departamentos Administrativos, luego que esté abierto el periodo de sesiones ordinarias, darán cuenta al Congreso del estado que guardan sus respectivos ramos.

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

Las Cámaras, a pedido de una cuarta parte de sus miembros, tratándose de los diputados, y de la mitad, si se trata de los senadores, tienen la facultad de integrar comisiones para investigar el funcionamiento de dichos organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria. Los resultados de las investigaciones se harán del conocimiento del Ejecutivo Federal.¹⁴⁸

El Poder Ejecutivo Federal se deposita en la persona del Presidente de la República y éste a su vez tiene, formalmente, como facultad exclusiva el desarrollo y operación de la actividad administrativa del Estado mexicano.

Administrar, como lo hemos expuesto a lo largo de este trabajo, no sólo significa la ejecución de la ley; conlleva la programación, instrumentación, dirección, coordinación, desarrollo, operación, inspección y vigilancia, entre otras, de las estrategias que la función pública requiere para la consecución de su objeto. Es decir que, de manera general, el Presidente de la República tiene el derecho-obligación de proveer dentro de la esfera administrativa a la exacta y para la exacta observancia de la ley.

Además, en esta actividad, deberá de cumplir con la obligación de *"guardar y hacer guardar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las leyes que de ella emanen.... mirando en todo por el bien y prosperidad de la Unión"* tal y como se dispone en artículo 87 de la Constitución Federal

Si bien es cierto que se deposita el ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo de la Unión en la persona del Presidente de la República, también es cierto que éste requiere de manera necesaria de una estructura orgánica que le permita el desarrollo de la actividad administrativa que le fue encomendada, estructura *"sine quo non"* el Presidente se vería totalmente imposibilitado para el ejercicio de dicha actividad. Esta estructura orgánica es la Administración

¹⁴⁸ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Secretaría de Gobernación, Talleres Gráficos de México, 1997, páginas 77, 80 y 82

Pública Federal consagrada en la Carta Magna al Poder Ejecutivo de la Unión.

En términos del artículo 90 de la Constitución Federal, la Administración Pública Federal se divide en centralizada y paraestatal, división que se realiza de un sólo conjunto, es decir la Administración Pública Federal es una figura material y orgánica con carácter único, que se divide en centralizada y paraestatal por una razón lógica basada en criterios de competencia para el desarrollo de los diversos asuntos que la administración conlleva, como lo veremos más adelante.

Ahora bien en términos constitucionales la Administración Pública Federal (Centralizada y paraestatal) es el elemento que constituye al Poder Ejecutivo Federal encabezado por el Presidente de la República, quien por lo tanto se coloca como principal administrador y será el único responsable de toda la administración ante el Estado (Artículo 69 de la Constitución Federal).

Por tal motivo el Poder Ejecutivo Federal aún depositado en una sola persona se forma, también, por la estructura administrativa denominada Administración Pública Federal (Centralizada y paraestatal).

Además, los artículos mencionados se encuentran colocados en el capítulo dispuesto en la Constitución Federal para regir al Poder Ejecutivo de la Unión. Lo anterior es resultado de una verdadera técnica legislativa que va sistematizando las reglas específicas que constituyen una regla general.

2. El artículo 90 de la Constitución Federal es la base para el sistema orgánico de la administración en México.

Con fundamento en la Constitución Federal, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en sus artículos 1o. dispone:

Artículo 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 y Departamentos Administrativos y la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal integran la Administración Pública Centralizada.

Los Organismos descentralizados, las Empresas de Participación Estatal, las Instituciones Nacionales de Crédito, las Organizaciones Nacionales Auxiliares Nacionales de Crédito, las Instituciones

Nacionales de Seguros y Fianzas y los Fideicomisos componen la Administración Pública Paraestatal.¹⁴⁹

Como lo hemos señalado la Administración Pública Federal es única. Ahora bien la división que se determina constitucionalmente y se reglamenta en la Ley antes señalada, entre centralizada y paraestatal, responde precisamente a una distribución de competencia para la atención, por parte de las dependencias y entidades, de los diversos asuntos que la administración requiere. Tan es así que la división competencial no es absoluta y se generan mecanismos jurídicos para que esta se complemente.

Como ejemplo de lo anterior tenemos el sector energético que en el rubro de energía eléctrica tiene el siguiente esquema:

El artículo 27 de la Constitución Federal en su párrafo sexto dispone:

... "Corresponde exclusivamente a la Nación generar, conducir, transformar, distribuir y abastecer energía eléctrica que tenga por objeto la prestación de servicio público" ...

Asimismo se relaciona con el artículo 28 de la Constitución Federal que en su párrafo cuarto dispone:

*"No constituirán monopolios las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva en las siguientes áreas estratégicas: correos, telegrafía y radiotelegrafía; petróleo y los demás hidrocarburos; petroquímica básica; minerales radiactivos y generación de energía nuclear; electricidad y las actividades que expresamente señalen las leyes que expida el Congreso de la Unión" ...*¹⁵⁰

Las anteriores disposiciones resultan ser bastante claras en el sentido de establecer la obligación exclusiva del Estado mexicano para la prestación del servicio de energía eléctrica de servicio público.

Hemos venido señalando que el ejercicio de las funciones del Estado corresponde de manera exclusiva a los Poderes de la Unión. En este contexto es muy clara la competencia constitucional de dichos Poderes dentro del ejemplo en comento, pero los rubros concretos de generación, conducción,

¹⁴⁹ Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Editorial Porrúa, 36ª edición, México 1997, páginas 7, 8 y 9.

¹⁵⁰ Op. Cit. Páginas 29 y 37

transformación, distribución y abastecimiento de dicha energía corresponde al órgano ejecutivo del Estado Mexicano.

Por lo tanto el ejercicio, materialización, desarrollo e intervención directa en las actividades que prevé el precepto constitucional aludido, corresponde, indudablemente, al Poder Ejecutivo de la Unión, tomando en cuenta el objeto de la esfera administrativa del Estado. Para lo cual dicho Poder deberá ejercer sus facultades por conducto de sus dependencias centrales y sus entidades paraestatales bajo la competencia que para éstas las leyes determinan.

En este sentido el artículo 33 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en sus fracciones I, II y III dispone que corresponde a la Secretaría de Energía conducir la política energética del país, ejercer los derechos de la Nación respecto del aprovechamiento de los bienes y recursos naturales que se requieran para la prestación del servicio público de energía eléctrica y la conducción de las entidades paraestatales cuyo objeto tenga la generación de dicha energía.

Así, observamos que la conducción y dirección de las políticas nacionales en materia de energía eléctrica corresponde a una dependencia como lo es la Secretaría de Estado señalada. Pero entonces ¿A quién corresponde la materialización de dicha actividad, es decir la prestación del servicio en términos generales? Corresponde al mismo Poder por conducto de una entidad paraestatal, un organismo descentralizado denominado "Comisión Federal de Electricidad"¹⁵¹, sectorizado a dicha secretaría con todos los efectos establecidos en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley Federal de las Entidades Paraestatales y su reglamento.

¿Por qué será un organismo descentralizado quien lleve a cabo dichas actividades? La respuesta es: Por la competencia otorgada por ministerio de ley.

El artículo 14 fracción I de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales dispone que uno de los objetos de dichos organismos será: "*La realización de actividades correspondientes a las áreas estratégicas o prioritarias.*" Dicho precepto viene a reglamentar a la Constitución Federal en lo relativo a su artículo 25 párrafo cuarto con relación directa al artículo 28 que determinan

¹⁵¹ Creada por Ley de fecha 14 de agosto de 1937 y publicada en el Diario Oficial de la Federación el 24 de agosto de 1937.

la competencia para que los organismos del Sector Público que aludimos realicen las actividades correspondientes en las áreas estratégicas que señalan y de entre ellas la generación de electricidad. Cabe aclarar que en ambos artículos no se determina la existencia de dichos entes como si fueran ajenos a los Poderes de la Unión, ya que, sistemática y conjuntamente con lo dispuesto en los artículos 80, 89, 90 y 93 de la Constitución Federal, 1o. y 3o. de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, 1o. y 14 de la Ley Federal de la Entidades Paraestatales se está determinando la competencia de los organismos descentralizados que conforman a la Administración Pública Federal Paraestatal que a su vez es integrante del género Administración Pública Federal y única estructura orgánica del Poder Ejecutivo Federal.

3. Creemos de gran importancia abordar el presente punto, en el cual vamos a tratar de identificar el elemento jurídico que robustece que la Administración Pública Federal Paraestatal, y en específico los organismos descentralizados, forma parte del Poder Ejecutivo Federal.

El artículo 90 de la Constitución Federal dispone:

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

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

Son por lo tanto los artículos 45 a 50 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, los artículos en donde se reglamenta en forma genérica el precepto constitucional mencionado y, en la Ley Federal de las Entidades Paraestatales y su reglamento se reglamenta en forma específica

En el artículo 45 se dispone la base general de creación de los organismos descentralizados, en la que se señala la posibilidad jurídica de que el Ejecutivo Federal, es decir el Presidente de la República los creé por Decreto, además de que pueden ser creados por Ley o Decreto del Congreso de la Unión; en el 46 la creación de las empresas de participación estatal mayoritaria y en el 47 de los fideicomisos.

En los artículos 48, 49 y 50 donde se dan, también, las bases generales de las relaciones entre el Presidente de la República y las entidades paraestatales, en principio para su operación.

De estos artículos se deduce la existencia de la relación entre el Presidente y los entes paraestatales:

A) Con base en la Sectorización, por conducto de las dependencias denominadas coordinadoras de sector.

B) En coordinación, a través de las Secretarías de Hacienda y Crédito Público y de la Contraloría y Desarrollo Administrativo.

En este sentido tanto el inciso A) como el B) serán analizados en los siguientes puntos con el objetivo de determinar la relación que, aún siendo indirecta, guardan el Presidente de la República y los entes paraestatales. En tal razón por lógica jurídica esta relación no será semejante a las relaciones que guarda el Presidente con las Secretarías de Estado.

4. El artículo 48 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal dispone que el Presidente de la República agrupara por sectores definidos a las entidades paraestatales, considerando el objeto de cada una de ellas en relación con la esfera de competencia atribuida a las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos.

La existencia de esta disposición, consideramos, es resultado de la observancia directa del artículo 90 de la Constitución Federal como ya lo comentamos.

El último dato que obtuvimos fue que para en el año de 1997 existen 226 entidades, conformadas por 71 organismos descentralizados, 95 empresas de participación estatal y 22 fideicomisos públicos¹⁵²; con esto cabe la pregunta ¿Puede el Presidente de la República llevar relación directa con 226 entidades, tal y como lo hace con 18 Secretarías de Estado y una Consejería Jurídica? La respuesta tajantemente es no, ni siquiera pensando sólo en los organismos descentralizados.

Con esto queda aclarado que la Sectorización no responde a un criterio de distinción entre el Poder Ejecutivo de la Unión y las entidades paraestatales, sino por una razón práctica elevada a rango constitucional y

¹⁵² Presidencia de la República. Tercer Informe de Gobierno. Talleres de apoyo gráfico de la Presidencia de la República, septiembre de 1997.

reglamentada por la ley que divide por competencia de las Secretarías de Estado la relación jurídica del Presidente con los entes paraestatales y así tener un mecanismo jurídico de organización dentro de toda la Administración Pública y por consiguiente del Poder Ejecutivo Federal.

Para ser más claros, el Presidente de la República no puede tener relación directa con 226 entidades de la misma forma que con las Secretarías de Estado y la Consejería Jurídica, por tal motivo se diseñó el mecanismo jurídico con el cual se pueda generar ésta que será por conducto de los Secretarios de Estado, quienes se presentan como coordinadores del sector correspondiente.

En este sentido y en cumplimiento a lo dispuesto en el artículo en comento, el Presidente de la República Lic. José López Portillo expidió el *"Acuerdo por el que las Entidades de la Administración Pública Paraestatal se agruparán por sectores a efecto de que sus relaciones con el Ejecutivo Federal, se relacionen a través de las Secretarías de Estado o Departamento Administrativo"*.¹⁵³

5. Con relación al punto anterior el artículo 49 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal establece en su segundo párrafo que corresponde a los coordinadores de sector coordinar la programación y presupuestación, conocer la operación, evaluar los resultados y participar en los órganos de gobierno de las entidades agrupadas en el sector a su cargo.

La anterior disposición abre una llave jurídica que permite la relación entre las entidades paraestatales, dentro de ellas los organismos descentralizados, y el Presidente de la República.

En este mismo sentido el artículo 60. de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal¹⁵⁴ dispone que "Las Secretarías de Estado o Departamentos Administrativos orientarán y coordinarán la planeación, programación, presupuestación, control y evaluación del gasto de las entidades que queden ubicadas en el sector que esté bajo su coordinación".

¹⁵³ Acuerdo de fecha 19 de agosto de 1982 publicado en el Diario Oficial de la Federación el 3 de septiembre del mismo año, que abrogó el Acuerdo presidencial de fecha 17 de marzo de 1981 y publicado en el Diario Oficial de la Federación el 1º de abril de 1981.

¹⁵⁴ Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1976

Para estos efectos deberán fijar estrategias y lineamientos, establecer procedimientos administrativos, aplicar normas y procedimientos metodológicos, vigilar que las entidades coordinadas cumplan con las disposiciones que emita la Secretaría de Hacienda y Crédito público y la propia dependencia coordinadora y captar, analizar, integrar validar y remitir a la Secretaría aludida así como a la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo la información sobre sus entidades coordinadas respecto a su situación financiera, presupuesto de egresos, ingresos, patrimonio de organismos descentralizados y producción, entre otras (Artículos 5 y 124 del Reglamento de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto público Federal).

El artículo 16 del Reglamento de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales¹⁵⁵ en sus fracciones I y II y en observancia del artículo 49 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal dispone que en las entidades consideradas como estratégicas y las prioritarias que determine el Ejecutivo Federal, el titular de la coordinadora del sector deberá presidir el órgano de gobierno; en las demás entidades prioritarias el mismo titular podrá designar al servidor público que presidirá dicho órgano.

Con todo lo anterior queda precisado, genéricamente, un ejemplo de la relación jurídica existente entre los organismos descentralizados y el Poder Ejecutivo Federal por conducto de las dependencias coordinadoras de sector.

6. El artículo 50 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal dispone que "Las relaciones entre el Ejecutivo Federal y las entidades paraestatales, para fines de congruencia global de la administración pública paraestatal, con el sistema nacional de planeación y con los lineamientos generales en materia de gasto, financiamiento, control, y evaluación se llevarán a cabo en la forma y términos que dispongan las leyes, por conducto de las Secretarías de Hacienda y Crédito Público y de la Contraloría General de la Federación (*sic*), sin perjuicio de las atribuciones que competan a las coordinadoras de sector."

El artículo 50. de la Ley General de Deuda Pública¹⁵⁶ dispone que la Secretaría de Hacienda y Crédito público podrá autorizar a las entidades paraestatales para la contratación de financiamientos externos. El artículo 60. de la misma ley dispone que para la contratación de financiamientos internos de las entidades paraestatales bastará la autorización de sus respectivos

¹⁵⁵ Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 26 de enero de 1990

¹⁵⁶ Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1976

órganos de gobierno, pero deberá de informarse de esto a la Secretaría de Hacienda.

Los organismos descentralizados y otras entidades paraestatales presentarán sus proyectos de presupuesto anuales y sus modificaciones a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público de acuerdo con las normas establecidas por el Presidente a través de dicha Secretaría (artículo 24 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público).

7. En términos generales hemos expresado la interpretación que deriva del artículo 90 de la Constitución Federal con base en las disposiciones que reglamentan dicho precepto, asimismo expusimos el ejemplo de la relación jurídica indirecta que guarda el Presidente de la República con los entes paraestatales, en términos de ley.

Ahora bien ya entendido el esquema de la estructura orgánica del Poder Ejecutivo de la Unión, es decir que esta conformado por el Presidente de la República y por la Administración Pública Federal y el esquema genérico de las relaciones que guardan el Presidente y la Administración Pública Paraestatal podemos pasar a analizar algunos puntos que nos confirman lo antes expuesto.

I. El artículo 26 de la Constitución Federal en la parte final de su párrafo segundo establece que *"Habrá un plan nacional de desarrollo al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la administración pública federal"*.

El artículo 9o. De la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal dispone que *"Las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal centralizada y paraestatal conducirán sus actividades en forma programada, con base en las políticas que para el logro de los objetivos y prioridades de la planeación nacional del desarrollo, establezca el Ejecutivo Federal"*.

En este contexto el Plan Nacional de Desarrollo es, en términos del artículo 3o. de la Ley de Planeación ¹⁵⁷, *"la ordenación racional y sistemática de acciones que, en base al ejercicio de sus atribuciones del Ejecutivo Federal en materia de regulación y promoción de la actividad económica, social, política y cultural, tiene como propósito la transformación de la realidad del*

¹⁵⁷ Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5 de enero de 1983

país, de conformidad con las normas, principios y objetivos que la propia Constitución y la Ley establecen." En resumen podríamos decir que es el sistema de estrategias administrativas al que el Poder Ejecutivo Federal se debe ceñir para el ejercicio de sus actividades y que en términos de los artículos 26, 80, 89, 90 y 93 de la Constitución Federal es la Administración Pública centralizada y paraestatal quien las materializa; de ahí la existencia del artículo 9o. de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, 47 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales y 9o. de la Ley de Planeación.

Una vez elaborado, aprobado y publicado el Plan Nacional de Desarrollo en los términos señalados en el artículo 21 de la Ley de Planeación, éste adquiere vigencia y por lo tanto los objetivos, estrategias, prioridades, instrumentos, lineamientos y previsiones que contenga, tendrán carácter obligatorio para las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.

Las entidades paraestatales, entre ellas, los Organismos Descentralizados, tienen la facultad de participar en la elaboración de los programas sectoriales, elaborar cuando expresamente lo determine el Ejecutivo Federal su respectivo programa institucional, elaborar programas de ejecución y asegurar la congruencia entre éstos y verificar la relación que guardan sus actividades y sus resultados con los objetivos y prioridades del programa institucional, según lo dispone el artículo 17 de la Ley de Planeación. Para estos efectos los programas institucionales que deban elaborar, se sujetarán a las previsiones contenidas en el Plan Nacional de Desarrollo, en el programa sectorial correspondiente (programa formulado por las dependencias centrales coordinadoras de sector en términos del artículo 46 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales), y a la ley que regule su organización y funcionamiento. Los programas institucionales deberán ser sometidos por el órgano de gobierno o administración del organismo a la aprobación del titular de la dependencia coordinadora de sector y para el caso de que una entidad no estuviere agrupada en un sector definido la aprobación respectiva corresponderá a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Con esto queda especificado que los organismos descentralizados, aún gozando de la autonomía técnica y de gestión para el cumplimiento de sus objetos y de los objetivos de sus programas (Artículo 11 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales), estarán por disposición de ley sujetos a los

requerimientos de las estrategias administrativas que establezca el Presidente de la República.

Según el artículo 40 de la Ley de Planeación los proyectos de Presupuesto de Egresos de la Federación, los programas y presupuestos de las entidades paraestatales no integrados en el proyecto señalado y las iniciativas de las leyes de ingresos deberán ser congruentes con los objetivos y prioridades del Plan Nacional y los programas.

II. El Capítulo VI de la Ley Federal de Entidades Paraestatales denominado "Del Control y Evaluación", confirma el esquema que hemos venido manejando, ya que será el Presidente de la República por conducto de la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo quien tiene las facultades legales de control y evaluación del desarrollo y la operación de las entidades paraestatales, en específico de los organismos descentralizados.

III. La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos¹⁵⁸ tiene por objeto establecer las obligaciones, las responsabilidades y sanciones en el servicio público; las autoridades competentes en la materia y un Registro Patrimonial de los Servidores Públicos (artículo 1o.), a las que deben ser sujetos todos los servidores públicos de la Administración Pública Federal, centralizada y paraestatal, lo anterior de conformidad con lo dispuesto en el artículo 2o. de la citada ley y en observancia del artículo 108 de la Constitución Federal, en donde se señala que se reputa como servidor público "a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal". Para tal efecto la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo será la dependencia encargada de la aplicación de Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en tratándose de organismos descentralizados, artículo 3o. Fracción II de la ley en comento y 37 fracción XII de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

8. En razón de las consideraciones anteriores señalaremos algunas características específicas de los organismos descentralizados:

- La creación de los organismos descentralizados puede ser por Decreto del Presidente de la República, independientemente de que pueden ser creados por Ley o Decreto del Congreso de la Unión. En este sentido la Secretaría de

¹⁵⁸ Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1982

Hacienda y Crédito Público, a propuesta o previa opinión de la coordinadora de sector, someterá a consideración del Presidente la constitución de dicho organismo (Artículo 45 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, 16 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales y 5o. De su Reglamento).

- En relación con el punto anterior debe ser extinguido por un acto semejante al que se creó, de igual manera la Secretaría de Hacienda y Crédito público someterá la consideración respectiva (Artículo 16 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales y 5o. De su Reglamento).
- El órgano de gobierno estará presidido por el titular de la coordinadora de sector (Secretario de Estado) cuando se trate de organismos que tengan por objeto una área estratégica ,o bien por el funcionario que éste designe tratándose de organismos cuyo objeto sea una área prioritaria (Artículo 18 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales y 16 de su Reglamento).
- Serán miembros del órgano de gobierno los representantes (funcionarios con rango de Director General o Directores de Area cuando menos) de las Secretarías de Hacienda y Crédito Público y de las dependencias y entidades cuyo ámbito de competencia se relacione con el objeto del organismo (Artículo 17 del Reglamento de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales).
- El Director general será designado por el Presidente de la República, o a indicación de éste a través del coordinador de sector por el órgano de gobierno (Artículo 21 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales).
- Deberán estar inscritos en el Registro Público de Organismos Descentralizados que llevará la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (Artículo 24 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales).
- La personalidad jurídica y el patrimonio propios están sujetos y limitados a su objeto, además su patrimonio se integra con bienes de la Federación (Artículos 45 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, 14 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales y 2o. Fracción V y 34 fracción VI de la Ley General de Bienes Nacionales).

- Su operación y desarrollo estarán supeditados a las disposiciones que en diversas leyes se determinan para tal efecto, de entre ellas la Ley de Planeación, Ley General de Deuda Pública, Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal y su Reglamento, Ley General de Bienes Nacionales, Ley de Información Estadística y Geografía, entre otras; leyes que determinan la relación jurídica que guardan con el Presidente de la República.
- El órgano de vigilancia estará integrado por un comisario público propietario y un suplente, designados por la Secretaría de Contraloría y desarrollo Administrativo (Artículo 60 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales).
- Los órganos de control interno, aún siendo parte de la estructura del organismo, desarrollarán sus funciones conforme a los lineamientos que emita la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, de la cual dependen los titulares de dichos órganos y de sus áreas de auditoría, quejas y responsabilidades. La misma Secretaría podrá realizar visitas y auditorías a fin de supervisar el funcionamiento del órgano de control (Artículos 37 fracción XII de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y 62 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales).
- El Presidente de la República por conducto de las dependencias competentes así como de las coordinadoras de sector podrán subsanar las deficiencias y omisiones en la observancia de las leyes aplicables (Artículo 66 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales).

Por las anteriores consideraciones basadas en las disposiciones jurídicas aplicables, creemos, ha quedado demostrado que los organismos descentralizados forman parte del Poder Ejecutivo Federal. Y que por una razón cualitativa y cuantitativa de dichos entes es jurídicamente imposible aplicar el mismo sistema de relación que corresponde a las dependencias centrales, más dicho mecanismo no significa la independencia total de estructura jurídica del Poder Ejecutivo Federal.

CONCLUSIONES

CONCLUSIONES.

Una vez desarrollados los capítulos de este trabajo en los cuales exponemos que los organismos descentralizados sí forman parte del Poder Ejecutivo de la Unión, en contraposición del criterio jurisprudencial del Poder Judicial de la Federación que afirma lo contrario para poder determinar el régimen laboral aplicable a dichos organismos, creemos conveniente pronunciar las siguientes conclusiones:

1. Con fundamento en lo dispuesto en el Capítulo III del Título Tercero "Del Poder Ejecutivo" de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos podemos concluir que el marco jurídico aplicable a la Administración Pública Federal constituye todo un sistema normativo que regula, funcional y orgánicamente, al Poder Ejecutivo de la Unión como uno de los órganos del Estado mexicano integrado, en conjunto, por las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal centralizada y paraestatal.
2. Con la reforma al artículo 90 de la Constitución Federal en 1981, se establece una base constitucional bastante clara respecto de la integración de las entidades paraestatales a la estructura orgánica del Poder Ejecutivo de la Unión; asimismo dicha base se complementa con las disposiciones reglamentarias de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y la Ley Federal de las Entidades Paraestatales y su Reglamento.
3. El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación considera que *"la Administración Pública Paraestatal no forma parte del poder Ejecutivo de la Unión, toda vez que dicho poder se deposita exclusivamente en el Presidente de la República, quien ejerce sus funciones exclusivamente por conducto de las Secretarías de Estado."*

Consideramos que este criterio carece de fundamento toda vez que si bien es cierto que las secretarías de Estado son el conducto inmediato de las acciones del Presidente de la República, también es cierto que esto responde a una característica de la organización administrativa del Estado establecida en el artículo 90 de la Constitución Federal; lo anterior en el entendido de que los asuntos que le corresponden al Ejecutivo se distribuyen por competencias definidas en la propia Constitución y en diversas leyes, unos para las dependencias centrales y otros para las entidades paraestatales.

4. La Suprema Corte de Justicia de la Nación, considera que *"independientemente de que la Administración Pública Federal se organice en centralizada y paraestatal, los organismos descentralizados no forman parte del Poder Ejecutivo de la Unión toda vez que éstos no tienen por objeto el despacho de los negocios del orden administrativo relacionados con las atribuciones del Ejecutivo Federal, sino que en su carácter de unidades auxiliares tienen por finalidad la ejecución de los programas de desarrollo establecidos por la Secretaría de Estado o Departamento Administrativo a que corresponda el sector donde se encuentra agrupada"*.

Consideramos que este argumento carece de fundamento, toda vez que la Corte confunde el objeto con los objetivos de las actividades de dichos organismos, pues con fundamento en los artículos 26 de la Constitución Federal, 9o. de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, 9o. De la Ley de Planeación y 14 y 46 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales los organismos descentralizados deben conducir sus actividades, es decir su objeto, con base en el Plan Nacional de Desarrollo, en los programas sectoriales y en sus propios programas; en tal sentido el objeto es su actividad definida por ley y su objetivo es el fin o propósito que se establece como meta de una estrategia administrativa a desarrollar, situación que los releva de ser simples ejecutores de los programas sectoriales como lo afirma la Corte.

5. La Corte considera que *"los organismos descentralizados no forman parte del Poder Ejecutivo de la Unión toda vez que una de las facultades que éste goza es la ejecución de las leyes que expida el Congreso de la Unión, leyes que generalmente tienen carácter coactivo, consecuentemente el Poder Ejecutivo es una autoridad con imperium y por tal motivo se relacionan los conceptos imperium y coacción con el de Poder"*.

Este argumento no podemos admitirlo ya que en el momento en que dicho órgano del Estado ejecute una norma de carácter imperfecta perdería su calidad de Poder; esto nos lleva a concluir que la definición que hace la Corte del origen del imperium de los actos del órgano en comento carece de la concepción teleológica del Poder Público del Estado.

6. La Corte considera que *"al regular la conducta de los gobernados, el Congreso de la Unión establece obligaciones e impone sanciones, obligaciones que se aplican por los órganos administrativos y cuando actúan así, actúan como autoridades. Al lado de estas funciones, los preceptos constitucionales encargan a éstos mismos órganos la tarea de realizar otro tipo de funciones, ya no como"*

facultades sino como obligaciones, tendientes a proporcionar educación, construir hospitales, fomentar la economía nacional, realizar actividades económicas, pero como al actuar así no son esencialmente autoridades ni su función es de Poder, esas funciones se encargan a los organismos descentralizados. En tal sentido los organismos descentralizados no son parte del Ejecutivo Federal, toda vez que no constituyen autoridad o imperium".

Este criterio carece de fundamento toda vez que existen organismos descentralizados que por disposición legal han venido emitiendo actos de autoridad y que el mismo Poder Judicial ha determinado la procedencia jurídica de los mismos. Además el Pleno de la Corte ha determinado en jurisprudencia que los organismos descentralizados son autoridades para los efectos de amparo.

7. La Corte considera que *"en la propia Constitución en su artículo 90 se distingue a los organismos descentralizados del Ejecutivo Federal y no los identifica, toda vez que dispone que la ley orgánica que expida el Congreso definirá las bases de creación de las entidades paraestatales, así como que las leyes determinarán las relaciones entre las entidades paraestatales y el Ejecutivo Federal".*

Consideramos que la Corte ha dado un sentido distinto al texto aludido del artículo 90 de la Constitución Federal, toda vez que el objeto de dicho precepto es establecer la base de la relación jurídica entre las entidades paraestatales y el Presidente de la República; relación que se reglamenta básicamente en los artículos 45 al 50 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y en la Ley Federal de las Entidades Paraestatales y su Reglamento, por lo que no se desprende la distinción que la Corte pretende atribuirle.

8. La Corte considera que *"los organismos descentralizados no forman parte del Poder Ejecutivo de la Unión toda vez que la naturaleza de las actividades que realizan no determinan su integración al citado Poder, puesto que dichas actividades consisten entre otras en asesorar a organismos oficiales o semioficiales, lo que corrobora su carácter de unidades auxiliares".*

Consideramos que la actividad que realizan los organismos descentralizados al asesorar, explicar o informar a dependencias o entidades de la Administración Pública Federal o al Congreso de la Unión no significa su exclusión del Poder Ejecutivo, ya que como órganos administrativos realizan una actividad

específica y por lo tanto son los órganos especialistas en su ramo, precisamente por tener a cargo el área operativa de áreas determinadas de actividades estratégicas o prioritarias, de servicios públicos o sociales o de asistencia y seguridad social. Lo anterior responde a una forma de llevar a cabo la coordinación en las actividades administrativas.

9. De las consideraciones que la Suprema Corte expone, se deducen algunas contradicciones ya que señala por un lado que los organismos descentralizados son sólo ejecutores de los programas sectoriales y por otro señala que, como órganos administrativos, sus funciones están determinadas por la Constitución Federal (Conclusiones 4 y 6). Asimismo reconoce la figura de la sectorización pero desconoce su base constitucional (Conclusiones 4 y 7), y por último determina que dichos organismos no son autoridades cuando en otras jurisprudencias les ha reconocido tal calidad (Conclusión 7).

10. Consideramos que la Suprema Corte ha realizado una interpretación aislada de las disposiciones constitucionales y legales aplicables a la Administración Pública Federal. Esta forma de interpretación resulta incorrecta toda vez que dichas normas se relacionan y complementan unas con otras, precisamente por pertenecer a un sistema jurídico que regula toda la estructura administrativa del Estado mexicano.

11. Consideramos que la Corte esta desconociendo el sistema de División de Poderes y la estructura del Poder Ejecutivo de la Unión establecidos en los artículos 39, 41, 49, 80, 89, 90 y 93 de la Constitución Federal. Asimismo está provocando que el Ejecutivo Federal evada su responsabilidad en las actividades de los organismos descentralizados, sin tomar en cuenta que algunas de ellas versan sobre áreas estratégicas o prioritarias del Estado contrariando así los artículos 25, 27, 28 y 69 de la Constitución Federal.

12. De los juristas que han emitido una opinión respecto de la exclusión que hace la Corte de los organismos descentralizados del Ejecutivo Federal, destaca el Ministro Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación José Vicente Aguinaco Alemán toda vez que al emitir voto particular en contra del criterio aludido, realizó un análisis sistemático de las disposiciones constitucionales y legales aplicables contra cada punto de los argumentos vertidos por la mayoría de los ministros de la Corte.

13. Creemos que debe modificarse substancialmente la jurisprudencia en análisis debido a las consecuencias jurídicas de ésta, además de que la propia

Corte ya ha emitido algunos criterios que se contraponen a la misma, lo cual evitaría una corriente de reformas constitucionales que eleven a este rango disposiciones que deben estar en leyes secundarias.

14. Consideramos que la vía para poder determinar el régimen laboral aplicable a los organismos descentralizados debe concretarse al análisis de la ley o decreto que los crea y no al análisis administrativo de la relación que estos organismos guardan con el Poder Ejecutivo Federal.

15. Se debe considerar que dichos organismos se encuentran sujetos al control y vigilancia de las dependencias federales competentes en cuanto a su constitución, organización, operación, desarrollo y extinción y, sobre todo, sujetas a supervisión en la aplicación y destino del presupuesto federal que se les ha asignado.

BIBLIOGRAFÍA

BIBLIOGRAFÍA

OBRAS.

- Acosta Romero, Miguel, "Derecho Burocrático Mexicano", 1a edición, Editorial Porrúa, México 1995
- Acosta Romero, Miguel, "Teoría General del Derecho Administrativo", 12a edición, Editorial Porrúa, México 1995
- Alamán, Lucas, "Historia de México", Tomo I, Editorial IUS S.A. de C.V., México 1942
- Burgoa Orhiuela, Ignacio, "Derecho Constitucional Mexicano", 4a edición, Editorial Porrúa, México 1982
- Burgoa Orhiuela, Ignacio, "Diccionario de Derecho Constitucional, Garantías y Amparo", 4a edición, Editorial Porrúa, México 1996
- Carrillo Castro, Alejandro y García Ramírez, Sergio, "Las Empresas Públicas en México" 1a edición, Editorial Miguel Angel Porrúa, México 1983
- Cámara de Diputados, "Derechos de Pueblo Mexicano, México a través de sus Constituciones" XLVI Legislatura, Talleres Gráficos de la Nación, México 1967
- Cámara de Diputados, "Derechos del Pueblo Mexicano, México a través de sus Constituciones" LV Legislatura, Editorial Miguel Angel Porrúa, México 1994
- Cueva, Mario de la, "El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo" Tomo I, 14a edición, Editorial Porrúa, México 1996
- Colegio de México, "Historia General de México" 3a edición,, México 1981
- Faya Viesca, Francisco, "Administración Pública Federal" 2a edición, Editorial Porrúa, México 1983
- Flores Caballero, Romeo, "Administración y Política en la Historia de México" 1a edición, Instituto Nacional de Administración Pública, Editorial Fondo de Cultura Económica, México 1988
- Fraga, Gabino, "Derecho Administrativo" 34a edición, Editorial Porrúa, México 1996
- Garcilita C., Salvador, "Control de Empresas Públicas en México" Instituto Nacional de Administración Pública, México 1980
- Gutiérrez y González, Ernesto, " El Patrimonio" 5a edición, Editorial Porrúa, México 1995
- Instituto Nacional de Administración Pública, " Las Empresas Públicas en México" 1a edición, INAP, México 1976
- Kaplan, Marcos y otros, "Crisis y Futuro de la Empresa Pública" 1a edición, UNAM y PEMEX, México 1994

- León Portilla, Miguel, "Historia Documental de México" Tomo I, 3a edición, UNAM, México 1984
- Martínez Morales, Rafael I., "Derecho Administrativo" primer curso, 2a edición, Editorial Harla, México 1994
- Partido Revolucionario Institucional, "El Pensamiento Político de José López Portillo" México 1979
- Porrúa Pérez, Francisco, "Teoría del Estado" 18a edición, Editorial Porrúa, México 1983
- Presidencia de la República, "Aportaciones al Conocimiento de la Administración Pública" única edición, México 1977
- Rogozinski, Jaques, "La Privatización de Empresas Paraestatales" 1a edición, Fondo de Cultura Económica, México 1993. Col. "Una Visión de la Modernización de México".
- Ruiz Massieu, José Francisco, "Estudios Jurídicos Sobre la Nueva Administración Pública Mexicana" 1a edición, Editorial Limusa, México 1981
- Sempé Minivielle, Carlos, "Técnica Legislativa y Desregulación" 1a edición, Editorial Porrúa, México 1997
- Serra Rojas, Andrés, "Derecho Administrativo" primer curso, 17a edición, Editorial Porrúa, México 1996
- Suprema Corte de Justicia de la Nación, "La Constitución y su Interpretación por el Poder Judicial de la Federación" Vol. IV, 1a edición, Fondo de Cultura Económica, México 1993
- Tena Ramírez, Felipe, "Derecho Constitucional Mexicano" 15a edición, Editorial Porrúa, México 1977
- Trueba Urbina, Alberto y Trueba Barrera, Jorge, "Ley Federal del Trabajo Comentada" 77a edición, Editorial Porrúa, México 1996
- Vedel, Georges, "Derecho Administrativo" Traducción de la 6a edición francesa por Juan Rincón Jurado, 1a edición, Editorial Aguilar, Madrid 1980

HEMEROGRAFÍA

- Reforma, 16 de febrero de 1997
- El Día, 6 de marzo de 1997
- El Nacional, 14 de marzo de 1998

LEGISLACIÓN

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Secretaría de Gobernación, Talleres Gráficos de México, 1997

- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. D. O. F. 29 de diciembre de 1976**
- Ley Federal de las Entidades Paraestatales. D. O. F. 14 de mayo de 1986**
- Reglamento de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales. D.O.F. 26 de enero de 1990**
- Acuerdo por el que las Entidades de la Administración Pública Paraestatal se agrupan por sectores a efecto de que sus relaciones con el Ejecutivo Federal, se relacionen a través de las Secretarías de Estado o Departamento Administrativo. D.O.F. 3 de septiembre de 1982**
- Ley de Secretarías y Departamentos de Estado. D.O.F. 24 de diciembre de 1958 (Abrogada)**
- Ley para el Control por parte del Gobierno Federal de los Organismos descentralizados y Empresas de Participación Estatal D.O.F. 31 de diciembre de 1947 (Abrogada), 27 de diciembre de 1965 (Abrogada) y 31 de diciembre de 1970 (Abrogada)**
- Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal D.O.F. 31 de diciembre de 1976**
- Ley General de Deuda Pública. D.O.F. 31 de diciembre de 1976**
- Ley General de Bienes Nacionales. D.O.F. 8 de enero de 1982**
- Ley de Adquisiciones y Obras Públicas D.O.F. 30 de diciembre de 1993**
- Ley sobre Adquisiciones, Arrendamiento y Almacenes de la Administración Pública Federal. D.O.F. 31 de diciembre de 1979 (Abrogada)**
- Ley General de Obras Públicas. D.O.F. 30 de diciembre de 1980 (Abrogada)**
- Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. D.O.F. 31 de diciembre de 1982**
- Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado D.O.F. 28 de diciembre de 1963**
- Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión. D.O.F 5 de diciembre de 1938 (Abrogado)**
- Ley Federal del Trabajo D.O.F. 1o de abril de 1970**
- Reglamento Interior de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social. D.O.F. 30 de junio de 1998**
- Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores. D.O.F. 24 de abril de 1972**
- Ley de Vías Generales de comunicación. D.O.F. 19 de febrero de 1940**
- Ley de Aviación Civil. D.O.F. 12 de mayo de 1995**
- Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos. D.O.F. 25 de mayo de 1979**
- Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación. D.O.F 26 de mayo de 1995**

Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos y Organismos Subsidiarios. D.O.F. 16 de julio de 1992

Ley que crea el Banco de México D.O.F. 31 de agosto de 1925 (Abrogada)

Ley del Banco de México D.O.F. 28 de diciembre de 1993

Ley Orgánica de Ferrocarriles Nacionales de México. D.O.F. 14 de enero 1985

Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado. D.O.F. 27 de diciembre de 1983

Ley del Instituto Mexicano del Seguro Social. D.O.F. 21 de diciembre de 1995

Ley del Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas. D.O.F. 29 de junio de 1976

Ley del Servicio Postal Mexicano. D.O.F. 24 de diciembre de 1986

Decreto que crea el organismos público descentralizado denominado Servicio Postal Mexicano. D.O.F. 20 de agosto de 1986

Ley Orgánica del Ejército y fuerza Aérea. D.O.F. 26 de diciembre de 1986

Ley Orgánica de la Armada de México. D.O.F. 24 de diciembre de 1993

Ley de Planeación. D.O.F. 5 de enero de 1983

Decreto por el que se aprueba el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000. D.O.F 31 de mayo de 1995

Ley que crea la Comisión Federal de Electricidad. D.O.F. 24 de agosto de 1937

Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica. D.O.F. 22 de diciembre de 1975

Ley de Fomento y Protección de la Propiedad Industrial. D.O.F. 27 de junio de 1991

Decreto por el que se crea el Instituto Nacional de Ciencias Penales. D.O.F. 11 de abril de 1996

Decreto por el que se crea la Comisión Intersecretarial de Gasto Financiamiento. D.O.F. 29 de agosto de 1979

Código Civil para el Distrito Federal en materia del fuero común y para toda la República en materia del fuero federal. D.O.F. 26 de mayo de 1928

Acuerdo que crea la Comisión Intersecretarial de Desincorporación. D.O.F 7 de abril de 1995

Decreto por el que se establece el Calendario Oficial. D.O.F 6 de octubre de 1993

Acuerdo para la adopción y uso por la Administración Pública Federal de la Clave Única de Registro de Población. D.O.F. 23 de octubre de 1996

Ley del Servicio de Administración Tributaria. D.O.F. 15 de diciembre de 1995

Reglamento del Servicio de Administración Tributaria. D.O.F. 30 de junio de 1997

Ley de Amparo. D.O.F. 10 de enero de 1936

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca D.O.F. 11 de agosto de 1986.

DOCUMENTOS DE CONSULTA

Acuerdo número 1/1995, relativo a la especialización de las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y adscripción de los señores Ministros, de fecha 7 de febrero de 1997.

Amparo en Revisión 2410/89 Victoria Miranda de la Peña. Archivo de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Amparo en Revisión 1575/93 Armando Montes Mejía. Archivo de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Amparo en Revisión 1226/93 Francisco Coronel Velázquez. Archivo de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Cabanelas, Guillermo, "Diccionario de Derecho Usual" 8a edición, Editorial Heliasta S.R.L. Buenos Aires Argentina 1974.

Conferencia "El Régimen Laboral de los Organismos Descentralizados" Lic. Larios Díaz. Ciclo de Conferencias "Derecho Procesal del Trabajo" Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, abril de 1997.

Diario de los Debates, Cámara de Diputados, año II, Tomo II, Núm. 35, diciembre 11, 1980.

Diccionario Jurídico Mexicano, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, 8a edición, Editorial Porrúa, México 1995

Diccionario de la Lengua Española, Real Academia Española, 21a edición, Editorial Espasa Calpe S.A. de C.V. España 1992

Dictamen del proyecto de Ley Federal de Defensoría Pública. Comisiones de Justicia y Estudios Legislativos, la sección, Cámara de Senadores, 18 de Noviembre de 1997.

Exposición de Motivos de la Iniciativa del Decreto que reforma la fracción X del artículo 73 de la Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos, Manuel Ávila Camacho, 31 de octubre de 1941.

Exposición de Motivos del Código Federal de Procedimientos Civiles, D.O.F. del 24 de febrero de 1943

Exposición de Motivos de la Iniciativa de Ley de la Administración Pública Federal, José López Portillo, 1o de diciembre de 1976.

Exposición de Motivos del Decreto que reforma los artículos 29, 90 y 92 de la Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos, José López Portillo, 19 de noviembre de 1980.

Exposición de Motivos del Decreto que reforma y adiciona los artículos 16, 25, 26, 27, 28, y 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Miguel de la Madrid Hurtado, 3 de diciembre de 1982.

Partido Revolucionario Institucional, "Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, reformas y adiciones 1917-1994" Editorial Siquisiri, S.A. de C.V., México 1994.

Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, Secretaría de Programación y Presupuesto, México 1989.

Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Talleres Gráficos de México, México 1995.

Revisión del Proyecto de Iniciativa del Código Civil, Comentarios al Libro Primero, Título Segundo en lo relativo a las Personas Morales, "Nuevo Código Civil" 15a edición, Ediciones Andrade S.A. de C.V., México 1986.

Revista del Instituto. Instituto de la Judicatura Federal, Núm. 1, Editorial Themis, diciembre de 1997. "Concepto de Autoridad Responsable para los Efectos de Amparo" Juventino V. Castro y Castro.

Revista "Lex, Difusión y Análisis", 3a época, año IV, mayo 1998, núm. 35, "Tesis de la Suprema Corte, Universidades como autoridades para efectos de Amparo" Genaro David Góngora Pimentel.

Segundo Informe de Gobierno, 1996. Poder Ejecutivo Federal, Talleres Gráficos de la Nación, México 1996

Tercer Informe de Gobierno, 1997, Presidencia de la República, Talleres de Apoyo Gráfico de la Presidencia de la República, Septiembre de 1997.

Secretaría de Hacienda y Crédito público, "Desincorporación de Entidades Paraestatales" Fondo de Cultura Económica, México 1994.

Suprema Corte de Justicia de la Nación, "IUS 7, Jurisprudencia y tesis aisladas" Disco óptico.

Voto Particular del Ministro Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, José Vicente Aguinaco Alemán, Semanario Oficial de la Federación, Tomo II, Julio 1995, página 29.

Voto particular del Exministro José Trinidad Lanz Cárdenas, Amparo en Revisión 176/93 Irene Reyes León, Archivo de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.