

20762



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO**

**FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES
ACATLAN**

**“MARCO JURIDICO DE LA ESTRUCTURA DEL
SERVICIO PUBLICO DE EDUCACION
SUPERIOR”**

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL GRADO DE:

MAESTRA EN DERECHO

P R E S E N T A

LA LICENCIADA

MARIA GUADALUPE FERNANDEZ RUIZ

BAJO LA DIRECCION DEL: MAESTRO RODRIGO ROQUE DIAZ



2004



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

ESTA TESIS NO SALE
DE LA BIBLIOTECA

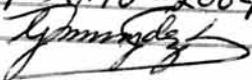
A MIS HIJAS:

María Guadalupe y Raquel Arellano Fernández

Autorizo a la Dirección General de Bibliotecas de la UNAM a difundir en formato electrónico e impreso el contenido de mi trabajo recepcional.

NOMBRE: MARÍA GUADALUPE
FERNÁNDEZ RUIZ

FECHA: 14-MAYO-2004

FIRMA: 

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN.....	6
CAPÍTULO PRIMERO	
EL ESTADO	12
1. TEORÍAS SOBRE EL ORIGEN DEL ESTADO	12
1.1 Teorías sobre el origen divino del Estado	12
1.2 Teorías basadas en el consentimiento humano	12
1.3 Teorías acerca del origen violento del Estado.....	15
1.4 Teorías Sociológicas acerca del origen del Estado.....	15
2. Concepto de Estado.....	19
3. Elementos del Estado.....	22
3.1 Territorio	22
3.2 Población.....	24
3.3 Poder Soberano	25
3.4 Orden Jurídico.....	27
4 Personalidad jurídica del Estado	28
4.1 Teorías que Niegan la Personalidad Jurídica del Estado.....	30
4.2 Teoría de la Doble Personalidad del Estado	30
4.3 Teoría de la personalidad única del Estado	31
5. Cometidos del Estado	32
6. Las funciones del Estado	33
7. Estructura orgánica del aparato gubernamental del Estado.....	34
8. La administración pública federal	37
CAPÍTULO SEGUNDO	
LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA CENTRALIZADA.....	39
1. Antecedentes de la Administración Pública.....	39
2. Concepto de Administración Pública.....	41
3. Clasificación de la Administración Pública	43
3.1 Fundamento constitucional de la clasificación.....	44
3.2 Base legal de la clasificación.....	45
4. Formas de organización administrativa	45

5. Centralización administrativa.....	45
5.1 Concepto de centralización administrativa	46
5.2 Características de la centralización administrativa	47
5.3 Poderes que implica la relación jerárquica	47
5.4 Unidades integrantes de la administración pública centralizada federal.....	49
5.5 Presidencia de la República	51
5.6 Secretaría de Estado.....	55
5.7 Departamentos Administrativos.....	63
5.8 Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal	67
6. La desconcentración administrativa	71
6.1 Creación de órganos desconcentrados.....	72
6.2 Tipos de desconcentración administrativa.....	74
6.3 Características de los órganos desconcentrados.....	74
6.4 Relación de órganos desconcentrados de la administración pública federal.....	75

CAPÍTULO TERCERO

LA DESCENTRALIZACIÓN ADMINISTRATIVA.....	80
1. La administración pública paraestatal	81
2. La descentralización administrativa federal.....	83
2.1 Antecedentes.....	84
2.2 El control del sector paraestatal	86
2.3 Descentralización administrativa por región	94
2.4 Descentralización administrativa por colaboración.....	95
2.5 Descentralización administrativa por servicio.....	96
2.6 Características de los organismos descentralizados de la administración pública.....	97
2.7 Distintas denominaciones de organismos descentralizados	100
2.8 Empresas de Participación Estatal.....	107
2.9 Fideicomisos públicos	111

CAPÍTULO CUARTO

LA DESCENTRALIZACIÓN POLÍTICA	114
1. La descentralización política territorial.....	116
1.1 La descentralización política de los Estados de la República.....	117
1.2 La descentralización política del Distrito Federal.....	126
1.3 La descentralización política del municipio.....	132
2. La descentralización política funcional	134
2.1 La descentralización política del órgano constitucional autónomo	135
2.1.1 La descentralización política del Banco de México	136
2.1.2 La descentralización política del Instituto Federal Electoral	141
2.2 La descentralización política de la Comisión Nacional de Derechos Humanos	143
3. La descentralización política por servicio	148
3.1 La descentralización política de las Universidades Autónomas	149
3.2 La descentralización del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología.	149

CAPÍTULO QUINTO

ANÁLISIS DE LAS DIVERSAS FORMAS DE GESTIÓN

DEL SERVICIO PÚBLICO DE EDUCACIÓN SUPERIOR.....	151
1. La dependencia de la Administración Pública Centralizada	151
2. El órgano desconcentrado de la administración pública centralizada.....	152
2.1 El Instituto Politécnico Nacional.....	152
2.2 La Universidad Pedagógica Nacional.....	162
3. El organismo descentralizado de la administración pública	169
3.1 Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica	170
3.2 Colegio de Postgraduados	174
4. La empresa de participación estatal mayoritaria	175
4.1 El Colegio de México, A.C.....	176
5. El organismo público descentralizado del Estado	185
5.1 La Universidad Nacional Autónoma de México	185
5.1.1 La Ley Constitutiva de la Universidad Nacional de México,	

de 1910	186
5.1.2 La Ley de la Universidad Nacional, de 1914	186
5.1.3 Las modificaciones de 1914 a la legislación universitaria	187
5.1.4 La Ley de Secretarías de Estado de 1917	187
5.1.5 La Ley Orgánica de la "Universidad Nacional de México, Autónoma", de 1929.....	187
5.1.6 La Ley Orgánica de la Universidad Autónoma de México, de 1933.....	190
5.1.7 La Ley Orgánica de la Universidad Nacional Autónoma de México, de 1945.....	191
5.2 La Universidad Autónoma Metropolitana.....	195
5.3 La Universidad Autónoma de Chapingo.....	199
CONCLUSIONES.....	202
BIBLIOGRAFÍA.....	205

INTRODUCCIÓN

La voz española educación proviene del verbo latino educare, traducible como cuidar, criar, hacer crecer, alimentar, y en un sentido más amplio: formar, enseñar, adoctrinar. Destacan, entre las diversas acepciones que el Diccionario de la Lengua Española da a la palabra educación, las de: acción y efecto de educar; crianza, enseñanza y doctrina que se da a los niños y jóvenes; método particular empleado para instruir y formar a la juventud.

Definir la educación es una labor harto difícil, por no decir imposible, dada la polivalencia de esta voz, que lo mismo alude a lo que hagan en cualquier escuela, independientemente de lo que los alumnos aprendan, que a las actitudes, creencias y valores que se asimilan mediante la participación del educando en su permanencia dentro de la escuela; o, también, se puede referir al proceso a través del cual las generaciones jóvenes adquieren la cultura de su sociedad.

A juicio de Platón (De legibus I, VII), "La buena educación da al cuerpo y al alma toda la belleza y perfección de que son capaces". En tanto que Aristóteles, en su *Ética Nicomachea* (I, II), dice: "Pues que los halagos del placer nos solicitan el mal y los agujones del sufrimiento nos retraen del bien; importa, como dice Platón, que desde niños nos eduquen y formen, a fin de que pongamos nuestros goces y nuestros dolores en lo que importa ponerlos: en esto consiste la buena educación."

Como quiera que sea, por medio de la educación las generaciones adultas transmiten a las que les suceden una herencia de conocimientos, costumbres e ideales; es por tanto una función social, en la que se puede

advertir fácilmente la responsabilidad de los transmisores de elevar la calidad de la educación que reciban sus sucesores, porque toda cultura para garantizar su supervivencia, desarrollo y progreso, requiere elevar la calidad de su educación.

En mi opinión, la más importante de las funciones sociales es la educación, por ser fundamental para el desarrollo de las demás funciones sociales, como la de salud y la de trabajo, de las que se vuelve inseparable. De ahí la importancia que el Estado debe dar al adecuado desarrollo de la función educativa que debe traducirse en una adecuada asignación presupuestal.

La educación es, también, uno de los más importantes derechos humanos; así lo han reconocido los instrumentos internacionales sobre la materia, como lo comprueba la Declaración Universal de Derechos Humanos, del 10 de diciembre de 1948, que al respecto establece:

Artículo 26.1. Toda persona tiene derecho a la educación. La educación debe ser gratuita, al menos en lo concerniente a la instrucción elemental y fundamental. La instrucción técnica y profesional habrá de ser generalizada; el acceso a los estudios superiores será igual para todos, en función de los méritos respectivos.

2. La educación tendrá por objeto el pleno desarrollo de la personalidad humana y el fortalecimiento del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales; favorecerá la comprensión, la tolerancia y la amistad entre todas las naciones y todos los grupos étnicos y religiosos; y promoverá el desarrollo de las actividades de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz.

En México, en los términos del artículo 3° constitucional, todo individuo tiene derecho a recibir educación; se trata de un derecho subjetivo de todo ser humano, correlacionado con la obligación del Estado a hacerlo efectivo, por ello la fracción IV del citado numeral determina que toda la educación que el Estado imparta será gratuita. Y en su fracción V, agrega que, además de impartir la educación preescolar, primaria y secundaria, el Estado promoverá y atenderá

todos los tipos y modalidades educativos, incluso la educación inicial y la superior, necesarios para el desarrollo de la nación, apoyará la investigación científica y tecnológica, y alentará el fortalecimiento y difusión de nuestra cultura, lo que engloba la tarea universitaria: docencia, investigación y difusión de la cultura y del saber.

De igual manera, el artículo 3° constitucional impone un *telos* a la educación que imparta el Estado, que por cierto será laica: desarrollar armónicamente todas las facultades del ser humano y fomentar en él, a la vez, el amor a la Patria y la conciencia de la solidaridad internacional, en la independencia y en la justicia. El criterio que debe orientar a tal educación debe basarse en el progreso científico, contrario a la ignorancia, las servidumbres, los fanatismos y los prejuicios; además, será democrático y nacional.

Para cumplir con su obligación de atender el derecho subjetivo de todo individuo a la educación, el Estado debe asegurar, regular y controlar la prestación del servicio público de educación, de ahí el tenor de la fracción VIII del artículo 3° constitucional:

El Congreso de la Unión, con el fin de unificar y coordinar la educación en toda la República, expedirá las leyes necesarias, destinadas a distribuir la función social educativa entre la Federación, los Estados y los Municipios, a fijar las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio público y a señalar las sanciones aplicables a los funcionarios que no cumplan o no hagan cumplir las disposiciones relativas, lo mismo que a todos aquellos que las infrinjan.

Dentro del universo de la educación, descuella por su trascendencia la educación superior, destinada a formar profesionistas y técnicos, especialistas, maestros e investigadores, que aseguren el progreso social y el avance de la tecnología y de las ciencias en el país. De ahí la importancia de perfeccionar la

regulación jurídica de la estructura y funcionamiento de la educación superior; a estudiarla y analizarla se dedica la presente investigación.

Para el planteamiento del problema que se aborda en el presente trabajo, he de enfatizar la excesiva heterogeneidad de la estructura de las instituciones que en México tienen las instituciones prestadoras del servicio público de educación superior, dado el abigarrado conjunto de formas de gestión empleadas en la prestación del mismo, que incluye la dependencia de la administración pública centralizada, el órgano desconcentrado, el organismo descentralizado de la administración pública, la empresa de participación estatal mayoritaria y el organismo descentralizado del Estado, a los que se agregan las instituciones particulares, creadas por lo general en los moldes de la asociación civil o de la sociedad civil.

De la anterior situación surge la interrogante: ¿Todas las formas utilizadas por el Estado para cumplir su obligación de prestar el servicio público de educación superior son igualmente efectivas? Sería asombroso que así lo fueran; forzosamente, por lo menos algunas, si no es que una, sean mejor que las demás; en cuyo caso, debieran suprimirse las menos efectivas, lo que permite formular unas hipótesis del tenor siguiente:

- Para la prestación del servicio público de educación superior que imparte el Estado, unas formas de gestión son mejores o más efectivas, que otras. En consecuencia, debieran suprimirse las menos efectivas.
- El organismo descentralizado de la administración pública --una de las formas de gestión del servicio público-- es una institución distinta al

organismo descentralizado del Estado, que es otra forma de gestión del servicio público.

La presente tesis elaborada bajo el rótulo “Marco Jurídico de la estructura del servicio público de educación superior” tiene, entre otros propósitos, el de cubrir el respectivo requisito académico para optar por el grado de Maestra en Derecho, y de acuerdo con su diseño metodológico la he dividido en cuatro partes: la introductoria, la medular, la conclusiva y la documental.

Esta parte introductoria la dedico al planteamiento del problema, a la formulación de las principales hipótesis de trabajo, a señalar su finalidad y a presentar la presente síntesis de su contenido.

La parte medular de esta tesis la distribuyo en cinco capítulos, el primero de los cuales se ocupa del Estado, de las teorías acerca de su origen, concepto, elementos, personalidad jurídica, así como de sus cometidos, funciones y estructura de su aparato gubernamental, con énfasis en la administración pública federal.

El segundo capítulo trata de la administración centralizada: sus antecedentes. Concepto, clasificación, formas de organización, características, unidades que la integran en el ámbito federal; también versa este segundo capítulo, sobre la desconcentración administrativa y, por ende, sobre los órganos desconcentrados.

El tercer capítulo analiza la descentralización administrativa: sus antecedentes, su control, sus tipos, y de las característica de los organismos descentralizados de la administración pública, así como de las empresas de

participación estatal y de los fideicomisos públicos, porque, de alguna manera todos son productos de la descentralización administrativa.

El capítulo cuarto lo dedico al examen de la descentralización política, tan poco explorada en la bibliografía jurídica mexicana; la clasifíco en territorial, funcional y por servicio, con tratamiento específico de las instituciones más representativas de estos tipos de descentralización política.

El quinto capítulo, último de mi tesis de maestría, lo reservo para el análisis de las diversas formas de gestión del servicio público de educación superior: la dependencia de la Administración Pública Centralizada, el órgano desconcentrado, el organismo descentralizado de la administración pública centralizada, la empresa de participación estatal mayoritaria y el organismo público descentralizado del Estado.

El desarrollo de la parte capitular me permite inferir la parte conclusiva, formulada con sustento en lo expuesto a lo largo de los cinco capítulos de la tesis.

En tanto que la parte documental, la integro con las citas y notas a pie de página, la bibliografía que comprende medio centenar de títulos y, desde luego, con el índice.

CAPÍTULO PRIMERO

EL ESTADO

4. TEORÍAS SOBRE EL ORIGEN DEL ESTADO

Tratar de conocer el origen del Estado implica atar cabos, interpretar elementos originales y lejanos, y formular hipótesis. Es un hecho que el ente estatal existió muchos siglos antes de que apareciera y se propagara el uso del término jurídico-político "Estado", el cual obtuvo su connotación política a partir del siglo XIII; toda vez que el fenómeno estatal lo podemos encontrar lo mismo en la Mesopotamia de Hammurabi o en la *polis* griega, que en la *civitas* romana, o en otras ciudades-Estado de la historia antigua o del período renacentista. Acerca del origen del Estado, existen diversas teorías, de las cuales únicamente abordaremos brevemente algunas de ellas.

4.1 Teorías sobre el origen divino del Estado

Entre los sostenedores de las teorías del origen divino del estado destacó el famoso orador sagrado Juan Francisco Senault (1601-1672) quien inspirara a Luis XIV a identificarse con el ente estatal, según lo expresó el monarca en su conocida frase "El Estado soy yo". En efecto, con anterioridad a que el Rey Sol acuñara su célebre frase, Senault afirmó en su obra intitulada *Le monarque, ou les devoirs du souverain*: "El rey tiene su poder en Dios: la Providencia le hace dueño de la vida y de la muerte y ha puesto a todos los súbditos en sus manos. El rey es el Estado, que se resume todo en él, en su persona" ¹

4.2 Teorías basadas en el consentimiento humano

¹ Vid. Enciclopedia Universal Ilustrada. Espasa Calpe, S.A. Tomo 55. p. 218

De acuerdo con estas teorías, el origen del Estado se basa en el consentimiento humano manifestado en un pacto social. Thomas Hobbes (1588-1679), John Locke (1632-1704), y Juan Jacobo Rousseau (1712-1788), fueron algunos de los destacados promotores de estas teorías, posiblemente iniciadas por el eminente sofista Protágoras de Abdera, quien sostuvo que en épocas muy remotas los hombres se vieron en la necesidad de agruparse en comunidades para defenderse de las fieras y elevar su nivel de vida; hasta entonces no habían estado sometidos a normas jurídicas, sin embargo, la convivencia social resultó irrealizable bajo la ley de la selva y evidenció la necesidad de leyes jurídicas, gracias a las cuales los más fuertes se comprometieron a no atacar ni robar a los más débiles. Al decir, de Antonio Truyol y Serra: "Protágoras no incurre en el individualismo de sofistas posteriores, que fundaron la sociedad en un simple pacto concertado en vistas a la utilidad de cada cual." ²

Por su parte, Thomas Hobbes consideró al Estado, como una obra humana, de origen contractual, al que le encuentra semejanza con el mítico monstruo marino *Leviatán*, citado en el Antiguo Testamento en el libro de Job. Para Hobbes, existe un estado de naturaleza anterior a la constitución de la sociedad, en el cual el hombre tiene el derecho a todo sin límite alguno, y el mejor derecho es el del más fuerte; por ello en uso de su libertad, el hombre es el lobo del hombre y su estado natural es la violencia, o sea el *bellum omnium contra omnes* que únicamente superará mediante un contrato en el que se compromete a no hacer a otro lo que no se quiera para sí, evolucionando del estado de naturaleza a un estado civil en donde se convierte en ciudadano y en

² Truyol y Serra, Antonio. Historia de la Filosofía del Derecho y del Estado. 1956, p.96

virtud del contrato celebrado con sus semejantes, crea el Estado, identificándolo con el Leviatán. "El único camino para exigir semejante poder común, capaz de defenderlos contra la invasión de los extranjeros y contra las injurias ajenas, asegurándoles de tal suerte que por su propia actitud y por los frutos de la tierra pueden nutrirse a sí mismos y vivir satisfechos, es conferir todo su poder y fortaleza a un hombre o a una asamblea de hombres, todos los cuales por pluralidad de votos, pueden reducir sus voluntades a una voluntad."³

Décadas después, John Locke coincide con Hobbes en considerar la existencia de un estado de naturaleza, previo a la sociedad, en el que los hombres carecían de una norma vigente y aceptada por el consentimiento común; igualmente estaban desprovistos de un poder con fuerza suficiente para garantizar la ejecución de las resoluciones dictadas. Todas las carencias del estado de naturaleza se eliminan en el estado de sociedad. Esta transición sólo puede realizarse a través del consentimiento: "Siendo todos los hombres, cual se dijo, por naturaleza libres, iguales e independientes, nadie podrá ser sustraído a ese estado y sometido al poder político de otro sin su consentimiento, el cual se declara conviniendo con otros hombres juntarse y unirse en comunidad para vivir cómoda, resguardada y pacíficamente, unos con otros, en el afianzado disfrute de sus propiedades, y con mayor seguridad contra los que fueren ajenos al acuerdo."⁴

A diferencia de otros contractualistas, Locke considera al contrato social como un hecho realmente acaecido, no hipotético o imaginario, sino verdadero e histórico; así lo demuestra, según él, la fundación de Roma y también la de Venecia, surgidas ambas como resultado de haberse reunido hombres libres e

³Hobbes, Thomas. *Leviatán*. Fondo de Cultura Económica. México. 1987, p. 107

independientes unos de otros; entre quienes no existían relaciones de superioridad o sujeción naturales. "De suerte que todas las sociedades políticas nacieron de unión voluntaria, y del mutuo acuerdo de hombres libremente obrando en la elección de sus gobernantes."⁵

Sin duda, el ginebrino Juan Jacobo Rousseau fue el más influyente promotor de la tesis contractualista del origen del Estado; en su versión del contrato social: "Cada uno pone en común su persona y todo su poder bajo la suprema dirección de la voluntad general, y cada miembro es considerado como parte indivisible del todo".⁶

4.3 Teorías acerca del origen violento del Estado

El jurista y sociólogo polaco Ludovico Gumplowicz (1838-1809) sostiene que "la civilización es consecuencia de las luchas sociales. Todos los estados han surgido de conquistas sangrientas; sabemos que el estado es la condición *sine qua non* de la prosperidad, del desarrollo de la civilización".⁷ Explica que grupos belicosos se presentaban en lugares habitados por gente tranquila dedicada a la agricultura y los obligaban a ceder el producto de su trabajo. Ya que uno de los grupos era pacífico y otro belicoso, se crea una relación de dominación, inherente, según Gumplowicz, a toda comunidad estatal.⁸

4.4 Teorías Sociológicas acerca del origen del Estado

En opinión de Federico Engels (1820-1895), el fenómeno estatal es producto de la sociedad, nacido cuando ésta ha llegado a un cierto grado de desarrollo que la hace encontrarse en una fuerte contradicción consigo misma al verse

⁴ Locke, John. Ensayo sobre el Gobierno Civil. México. Fondo de Cultura Económica. 1941, p.61.

⁵ Idem. P. 65

⁶ Rousseau, Juan Jacobo. El Contrato Social. Editorial Porrúa. México 1979.

⁷ Citado por Serra Rojas, Andrés. Ciencia Política. 3ª ed., Editorial Porrúa. México, 1975. p.60.

dividida por intereses contradictorios irreconciliables de las clases sociales que la integran. Y para que estas clases no se exterminen a sí mismas, ni a la sociedad que integran, es indispensable que exista un poder que sea capaz de someter a toda la sociedad, y de controlar el conflicto. "Y ese poder, nacido de la sociedad, pero que se pone por encima de ella y se le hace cada vez más extraño, es el estado".⁹

Por su parte, el Sociólogo alemán Jorge Simmel (1858-1918), en su teoría de la interacción o influjo recíproco, considera que donde quiera que los hombres interactúan, existe siempre una forma social; los entes sociales son condensaciones de interacciones entretejidas con una cierta unidad. El estado no es sino una de esas condensaciones unificadas, un sistema de integración de estructuras sociales.¹⁰

El profesor alemán Otto Federico von Gierke (1841-1921), historiador del derecho —en especial del alemán—, explica al Estado como realidad social, porque lo considera como la máxima expresión de comunidad, absolutamente real para el espíritu pero no tangible para los sentidos, que nos plantea una existencia común humana por encima de la existencia individual, toda vez que el ser humano es, simultáneamente, individuo y miembro de una comunidad; de faltarle alguna de estas dos cualidades no sería un ser humano, pues éste no tendría conciencia de sí, de no identificarse al mismo tiempo como elemento singular y como parte integrante de una comunidad, por lo que este autor

⁸ Vid Krader, Lawrence. La Formación del Estado. Editorial Labor. S.A. Barcelona 1972. p.73

⁹ Engels, Federico. El Origen de la Familia, la Propiedad Privada y el Estado. Editores Unidos Mexicanos. México 1977. pp. 195 y 196.

¹⁰ Del Vecchio, Giorgio. Filosofía del Derecho. Unión Tipográfica Editorial Hispano-Americana. México 1945. p. 450.

sostiene que el Estado es un organismo humano con vida común propia distinta a la de sus miembros.

Para von Gierke, como explica Fernando de los Ríos Urruti, "El Estado tiene, pues, un valor categórico, permanente, en la vida de la cultura. No puede, por consiguiente considerársele, incluso visto en concreto, como una creación libre del individuo, sino como producto de fuerzas sociales que se manifiestan también en el propio individuo".¹¹

En las teorías anteriormente expuestas están contenidos criterios diversos sin que sea factible, por la complejidad del tema, elegir a alguna de ellas como absolutamente verdadera y descartar a las demás.

En las teorías del origen divino del Estado se atribuye su creación a la voluntad divina: la idea es que el gobernante recibe el poder directa o indirectamente de Dios; en el primer caso, es Dios mismo quien lo elige y quien le transmite el poder para gobernar; en el segundo supuesto, Dios se vale de los mecanismos humanos para designar a los depositarios del poder público. En realidad, el poder del gobernante encontraba su fuerza en las creencias religiosas de la gente, sería respetado por ellos porque era lo que la divinidad deseaba.

En el ámbito del cristianismo existió una base sólida para las monarquías, dado que pretendían que su poder emanaba de un origen divino: "los reyes de Francia deben su poder a Dios y a su espada". Estas creencias no sólo se dieron en grupos primitivos de épocas remotas, o en el caso de Luis XIV de Francia, dado que en la etapa final de la Segunda Guerra Mundial, los

¹¹ Jellinek, George. Teoría General del Estado, trad. Fernando De los Ríos Urruti. Compañía Editorial Continental. México, 1958.

japoneses creían que su emperador era un ser divino, situación que fue desmentida en 1946 por el propio emperador Hirohito, quien a partir de 1946 quedó reducido a monarca constitucional.

La diferencia entre las teorías voluntaristas y las que sostienen el origen violento del Estado, es que, según las primeras, el Estado surge por la necesidad de los grupos humanos de buscar protección y resguardo: principio de conservación. En cambio, para las segundas, el conflicto surge con el enfrentamiento de dos grupos distintos, puede uno ser pacífico y el otro belicoso, o puede tratarse de un grupo cualquiera que se impone a otro mediante la conquista, generándose en ambos casos, según Gumpłowicz, la relación *dominador-dominado*, que pudiera llegar al exterminio, por ello, debe surgir un poder que sea superior a los grupos en pugna, y los someta.

Dicho de otro modo, las teorías voluntaristas dicen que el Estado nace de un acto de voluntad –divino o humano–, mientras que las teorías del origen violento del Estado sostienen que éste nace de un conflicto.

En cuanto al origen del Estado, considero que no se puede precisar de un modo exacto sobre su nacimiento, pues es algo tan lejano que no es factible determinarlo de manera tajante. Sin embargo, en mi opinión, las teorías más factibles son la contractualista y la del origen violento, aunque sean en apariencia excluyentes una de la otra. Sería posible pensar que existió una circunstancia de pugna, de conflicto, pero al mismo tiempo eran vulnerables por encontrarse a merced del clima, de fieras o de invasiones de otros grupos. Pudo haber surgido primero el conflicto, o predominar el instinto de conservación que los hace agruparse. En realidad, dado que la institución Estado aparece en muchos lugares del planeta y en épocas y circunstancias

diferentes, resulta muy limitado pensar que existió una forma única del nacimiento del Estado. Una vez ya surgido, y habiendo obtenido una cierta permanencia puede pensarse en lo sostenido por Simmel y a través de interacciones sociales se forman condensaciones y que el Estado es entonces una condensación formada por redes de interacciones sociales.

5. CONCEPTO DE ESTADO

La voz Estado viene del latín *status, stare*, modo de ser. En atención al aspecto histórico, el Estado, como institución representativa de la mayor organización política que los hombres hayan conocido, es el resultado de miles de años de evolución de interacción humana, y como tal, es decir, como institución política es anterior al uso del vocablo Estado con el significado que tiene hoy en día.

Nicolás Maquiavelo empieza a bosquejar el concepto de Estado al afirmar: "Cuántos Estados, cuántas denominaciones ejercieron y ejercen todavía una autoridad soberana entre los hombres, fueron y son repúblicas o principados".¹²

Para el filósofo Emmanuel Kant: "Estado es la unión de una multitud de hombres bajo leyes jurídicas".¹³

Por su parte Hans Kelsen sostiene que "el Estado es el orden jurídico. Como sujeto de los actos del Estado, es sólo la personificación del orden jurídico. Como poder, no es otra cosa sino la vigencia de este orden jurídico".

14

¹² Maquiavelo, Nicolás. El Príncipe. Editorial Buenos Aires Espasa-Galpe. Argentina 1943. S.A., p. 1.

¹³ Kant, Emmanuel, La paz perpetua, trad.F. Rivera Pastor, Editorial Porrúa. México 1975, p. 223.

¹⁴ Kelsen, Hans, La teoría pura del derecho, Editora Nacional, México, 1976, p. 195.

En opinión de George Jellinek, el Estado es "una corporación territorial dotada de mando originario".¹⁵

Max Weber, señala: "por *Estado* debe entenderse un *instituto político* de actividad continuada, cuando y en la medida en que su cuadro administrativo mantenga con éxito la pretensión al *monopolio legítimo* de la coacción física para el mantenimiento del orden vigente".¹⁶

Andrés Serra Rojas, dice que "el Estado es una parte de la sociedad humana, asentada sobre un territorio jurídicamente organizado, bajo la forma de un gobierno independiente que se propone la realización de aquellos fines, que se terminan de acuerdo con sus condiciones históricas".¹⁷

En una definición descriptiva, Héctor González Uribe, sustenta lo siguiente:

"El Estado es:

1. Una sociedad humana,
2. Establecida permanentemente en un territorio,
3. Regida bajo un poder supremo,
4. Bajo un orden jurídico,
5. Y que tiende a la realización de los valores individuales y sociales de la persona humana, (bien público temporal según Davin)".¹⁸

¹⁵ Jellinek, George, Teoría General del Estado, trad. Fernando de los Ríos Urruti, Editorial Albatros, Buenos Aires, 1954, p. 196 y 197-

¹⁶ Weber, Max. Economía y Sociedad. Fondo de Cultura Económica. Segunda Edición. México 1984. p. 43-44.

¹⁷ Serra Rojas, Andrés, op. cit., p. 215.

¹⁸ González Uribe, Héctor, op. cit. p. 162.

Desde nuestro punto de vista el Estado de la Antigüedad se materializa a través de diversas modalidades como la *polis* griega y la *civitas* romana, porque el término *Estado* fue desconocido en la antigüedad; apareciendo en Italia en el siglo XIII. En esta cita de Maquiavelo se aprecia que el Estado es el género y la forma de gobierno es la especie.

Todas las definiciones aquí mencionadas hablan de que el Estado tiene un territorio, excepto la de Kelsen y la de Kant. El primero sostiene que el Estado es un sistema jurídico, un orden coactivo, aun cuando esto implica un ámbito espacial de validez, que es el territorio. Kant únicamente alude a la población y al orden jurídico, resaltando el sometimiento de los hombres al mismo.

En la noción de Estado propuesta por Jellinek destacan la personalidad jurídica del mismo, y el elemento poder, ejercido naturalmente en un ámbito territorial determinado.

En el concepto de Estado propuesto por Max Weber, destaca ante todo la idea del poder del Estado continuado en tiempo, pero por sobre todo habla de un poder legitimado para ejercer la coacción. Nosotros entendemos que la legitimación deviene del consenso de los gobernados. Presente está también la existencia de un orden que suponemos sea jurídico, el cual es asegurado por el "monopolio legítimo de la coacción física".

En lo personal, me uno al concepto descriptivo de Héctor González Uribe, ya que además de contener todos los elementos del Estado, distingue el poder supremo del mismo, del orden jurídico; señalando la importancia que debe

tener para el Estado "la persona humana". Habla de sociedad humana, permitiendo entrever en el elemento humano un deseo de agruparse.

Podemos sobre el mismo concepto agregar que tomando en cuenta la manera como estructura dicho concepto puede pensarse que el elemento "Poder Supremo" es inherente al estado: Desde que nace el Estado nace con el poder supremo. Y en cuanto menciona al orden jurídico y a los valores individuales, está tomando en cuenta lo que podría llamarse un Estado de Derecho.

6. ELEMENTOS DEL ESTADO

El elemento puede explicarse como la parte integrante de una cosa compuesta, habida cuenta que las cosas simples carecen de partes; los elementos pueden ser esenciales o complementarios; sin los primeros, la cosa compleja no puede existir, circunstancia que se advierte en el Estado, cuyos elementos esenciales son: el territorio, la población, el poder soberano, el orden jurídico y una finalidad.

6.1 Territorio

El elemento geográfico del Estado es el territorio, es el espacio material del mismo; donde se asienta permanentemente la agrupación humana que integra la población estatal.

Germán Bidart Campos, afirma: "El Estado es una institución con base física o territorial, en cuanto necesita del suelo, cualquiera que sea, para existir. No podemos intentar desmaterializar tanto al Estado hasta prescindir del apoyo o sustrato físico en que se asienta la comunidad".¹⁹

¹⁹ Bidart Campos, José. Derecho Político. Editorial Aguilar. Argentina, 1962, p. 38.

Paolo Biscaretti Di Ruffia dice que el territorio "No es solo condición necesaria, externa, para su existencia (de la misma manera que es indispensable una porción de suelo a cada individuo para que pueda mantenerse en pie: Donatti), es también elemento que interviene intrínsecamente para construirlo (como el cuerpo con la persona humana); efectivamente, si el territorio se extiende, el Estado también se engrandece; si disminuye, el Estado se achica, y si, por último, desaparece el territorio, con éste se extingue el Estado".²⁰

Al respecto el artículo 42 de nuestra Carta Magna señala:

"El territorio nacional comprende:

I El de las partes integrantes de la Federación;

II El de las islas, incluyendo los arrecifes y cayos en los mares adyacentes;

III El de las Islas de Guadalupe y las de Revillagigedo situadas en el Océano Pacífico;

IV La plataforma continental y los zócalos submarinos de las islas, cayos y arrecifes;

V. Las aguas de los mares territoriales en la extensión y términos que fije el derecho internacional y las marítimas interiores, y

VI El espacio situado sobre el territorio nacional, con la extensión y modalidades que establezca el propio derecho internacional."

²⁰ Biscaretti Di Ruffia, Paolo. Derecho Constitucional, trad. Pablo Lucas Verdú, Editorial Tecnos, Madrid, 1973, p. 108.

Estimamos que no se puede hablar de Estado ubicando al ser humano en la época nómada de los pueblos; por ello, el territorio cobra importancia social una vez que el hombre se vuelve sedentario.

El territorio es elemento esencial del Estado, porque no puede pensarse en un Estado sin territorio, por ser éste, como afirma Germán Bidart Campos, "una condición para existir". Pudo darse el caso, durante siglos, de un territorio sin Estado, pero no de un Estado sin territorio. Recordemos, por ejemplo, el caso de grandes extensiones territoriales del continente americano que antes del arribo de Cristóbal Colón no pertenecían a Estado alguno.

6.2 Población

Según Biscaretti di Ruffia, llamamos población al conjunto de individuos que forman el elemento humano del ente estatal, en el cual interesa primordialmente la persona individual con todas sus manifestaciones sociales, dado que el hombre es la unidad básica de toda sociedad, el núcleo del hecho social, pues el Estado existe por y para los hombres, y aunque no sea reductible cuantitativamente a la suma de todos ellos, configura una empresa de hombres y para hombres. En suma, para Biscaretti di Ruffia, no es el hombre para el Estado, sino el Estado para el hombre; en su definición: "El Estado es una persona jurídica territorial soberana"²¹

Para el doctor Andrés Serra Rojas, "El concepto de población del Estado hace referencia a un concepto cuantitativo o sea al número de hombres y mujeres, nacionales y extranjeros, que habitan en su territorio, cualesquiera

²¹ Biscaretti di Ruffia, op. cit. p. 125.

que sea su número y condición, y son registrados por los censos generales de población.”²²

El mismo autor comenta la diferencia entre los conceptos de población y pueblo: “El concepto de pueblo, aunque con frecuencia se emplea como sinónimo de población es un concepto jurídico que determina la relación entre el individuo y el Estado: el pueblo comprende sólo aquéllos individuos que están sujetos a la potestad del Estado, ligados a éste por el vínculo de la ciudadanía y que viven tanto en su territorio como en el extranjero.”²³

El concepto de población es numérico, susceptible de pertenecer, y de hecho así es, a estadísticas. En cambio, el concepto pueblo comprende a los habitantes presentes, a los que ya nos están y a los que estarán; implica cohesión, y voluntad de vivir en común.

Dado que el Estado es una institución humana resulta absurdo pretender imaginarlo sin el elemento poblacional, por lo que consideramos que así como no se puede hablar de Estado sin territorio, es impensable, el Estado sin el elemento humano. Recordemos el caso del pueblo judío que mientras no tuvo territorio no fue Estado.

6.3 Poder Soberano

En opinión de André Hauriou: “El poder es una energía de la voluntad que se manifiesta en quienes asumen la empresa de gobierno de un grupo humano y que les permite imponerse gracias al doble ascendiente de la fuerza y la competencia. Cuando no está sostenido más que por la fuerza, tiene el

²² Serra Rojas, Andrés. Op. Cit. P. 352

²³ Idem. P. 358

carácter de poder de hecho, y se convierte en poder de derecho por el consentimiento de los gobernados.”²⁴

González Uribe, después de señalar que usará indistintamente los términos autoridad y poder, afirma que el poder: “es una autoridad que no puede dejar de existir mientras el hombre viva en sociedad. Podrá estar basada ampliamente en el convencimiento o tener una dosis muy fuerte de poder material pero sería una ilusión pensar que los seres humanos pudieran prescindir de ella y cooperar espontáneamente y sin coacciones a la realización de los fines sociales”.²⁵

Considero que es inherente a la naturaleza humana el egoísmo y el querer ser cada quien primero, lo cual ocasiona conflictos en la convivencia social, resultando evidente la necesidad de una autoridad o poder que encauce las conductas y las ayude al logro de sus metas. En cualquier ámbito de la sociedad, en la familia, el sindicato, la iglesia, las asociaciones, en cualquier medio se precisa de una autoridad. Pero la autoridad a la que aquí hacemos alusión es la autoridad del Estado, la cual es una autoridad suprema, por eso le llamamos poder soberano, porque no tiene a nadie por encima de él, a diferencia de cualquier otro de los poderes que existen en la sociedad. El poder del Estado es fácilmente perceptible a través de la protección, de la colaboración o, incluso, a través de la coacción ejercida por él.

Hauriou, en su explicación del poder, plantea que sin el consentimiento de los gobernados el poder únicamente estará sostenido por la fuerza; será entonces necesario hacer uso del elemento coercitivo y tal vez de la violencia.

²⁴ Hauriou, André. Derecho Constitucional e Instituciones Políticas. Barcelona. Madrid. p. 124

²⁵ González Uribe. Op. Cit. p. 305

Por lo tanto es preciso que el poder se justifique y encuentre el consentimiento de los gobernados para lograr ser un poder consensual. En este punto brota una vez más la importancia del elemento poblacional, ya que quien detente el poder debe recibirlo del pueblo, de esta manera éste dará su consentimiento y aquél tendrá derecho a ejercerlo.

En opinión de José Antonio González Casanova, el poder "es legítimo cuando cuenta con la *adhesión* de quienes lo experimentan, debido a que surge de la *fuerza* que los adherentes creen que es de la que ha de surgir; debido a que se ejerce de la forma en que se cree que ha de ejercerse; y debido a que pretende o se dirige a unas metas o fines; que son los que la gente cree que son deseables por ella."²⁶

Nuestra Constitución Política en su artículo 39 establece:

"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 todo el tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno."

3.4 Orden Jurídico

Además de la población, el territorio y el gobierno, el Estado tiene como elemento esencial al orden jurídico; por ello coincide con Ekkahart Stein, cuando afirma: "La teoría de los tres elementos no permite explicar qué es lo que hace de un territorio, el territorio estatal; de un pueblo, el pueblo estatal; de un poder, el poder estatal, y de los tres elementos heterogéneos una unidad."²⁷

²⁶ González Casanova, José Antonio. Teoría del Estado y del Derecho Constitucional. Vicens-Vives. Universidad de Barcelona. 1980. p. 22

²⁷ Stein Ekkahart. Derecho Político. 1973. p. 5

En mi opinión, la existencia de un orden jurídico como elemento esencial del Estado tiene su razón de ser en la necesidad insoslayable de que las relaciones de los seres humanos entre sí, y entre éstos y el Estado, sean reguladas por normas que la sociedad misma, con la finalidad de conservar un modelo de valores necesarios, acepta y crea, conforme a los lineamientos previamente establecidos. El orden jurídico contempla la existencia de la Constitución como norma básica, complementada por las normas de rango inferior: tratados internacionales, leyes, decretos, reglamentos, bandos, ordenanzas y demás ordenamientos jurídicos, los cuales deberán ajustarse a la norma fundamental. El artículo 133 de la Constitución Política, establece:

“Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán Ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los estados.”

7. Personalidad Jurídica del Estado

El profesor colombiano Orlando Santofimio explica que la personalidad jurídica o moral, no es sino la imputación hecha por el ordenamiento jurídico, de derechos o de obligaciones, a sujetos distintos de los seres humanos, por lo que las personas jurídicas son, en rigor, un producto del derecho, pues sólo existen en virtud de él, ya que sin su reconocimiento, nunca tendrán personalidad jurídica las colectividades, dado que no son seres con existencia

material o corpórea, sino que se trata de una abstracción jurídica que permite a comunidades jurídicamente organizadas tratar de alcanzar los objetivos que sus miembros se proponen.²⁸

Podemos inferir de lo anterior que la *personalidad jurídica*, también conocida como personalidad moral, es una investidura creada por el derecho, que se otorga a algunos entes cuando éste así lo estima conveniente. No se trata de una investidura creada para las personas físicas, sino como afirma Orlando Santofimio, para sujetos diversos de los seres humanos. El artículo 25 del Código Civil Federal, establece:

“Son personas morales:

- I. La Nación, los estados y los municipios;
- II. Las demás corporaciones de carácter público reconocidas por la ley;
- III. Las sociedades, civiles o mercantiles;
- IV. Los sindicatos, las asociaciones profesionales y las demás a que se refiere la fracción XVI del artículo 123 de la Constitución Federal;
- V. Las sociedades cooperativas y mutualistas;
- VI. Las asociaciones distintas a las enumeradas que se propongan fines políticos, científicos, artísticos, de recreo o cualquiera otro fin lícito, siempre que no fueran desconocidas por la ley;
- VII. Las personas morales extranjeras de naturaleza privada, en los términos del artículo 2736.”

²⁸ Santofimio G., Jaime Orlando. Acto Administrativo. México. UNAM, 1988. p. 14

Conviene hacer notar, respecto de la fracción primera del citado artículo. 25 del Código Civil Federal, que utiliza la voz Nación para referirse al Estado Mexicano, con lo cual evita repetir la misma palabra, ya que enseguida habla de los estados de la República, y de este modo no se crea confusión, al otorgar personalidad jurídica tanto al Estado Mexicano como a los estados de la República.

7.1 Teorías que Niegan la Personalidad Jurídica del Estado

De acuerdo con León Duguit, no existen más personas que los seres humanos, porque el Estado como cualquier otra asociación, no puede ser sujeto de derechos, pues sólo puede serlo el individuo consciente de sus actos. Piensa que "si se reconoce que el concepto de personalidad jurídica es indemostrado e indemostrable, y no responde a ninguna realidad directamente percibida, por qué es el empeño en mantenerlo." ²⁹

Para Hans Kelsen, la "persona jurídica es únicamente la expresión de un orden jurídico parcial, cuya validez procede de un orden jurídico más complejo, que comprende a todos los órdenes jurídicos parciales."

7.2 Teoría de la Doble Personalidad del Estado

La Suprema Corte de Justicia de la Nación, sostenía esta teoría en su jurisprudencia cuando determinó:

"El Estado, cuerpo político de la Nación, procede a manifestarse en sus relaciones con los particulares, bajo dos fases distintas: como una entidad soberana, encargada de velar por el bien común, por medio de dictados cuya observancia es obligatoria, y como entidad jurídica de

²⁹ Tomado de: Serra Rojas, Andrés. Op. Cit. p. 471

derecho civil, porque poseedora de bienes propios que le son indispensables para ejercer sus funciones, le es necesario también entrar en relaciones de naturaleza civil, con los poseedores de otros bienes, con las personas encargadas de la administración de aquéllos. Bajo esta segunda fase, esto es, el Estado como persona moral capaz de adquirir derechos y contraer obligaciones, está en aptitud de usar todos aquéllos medios que la ley concede a las personas civiles, para la defensa de unos y de otros....”

Considero que esta teoría, hasta hace relativamente poco sostenida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación; es cuestionable. Si se sigue el mismo criterio podríamos afirmar que las personas físicas también pueden tener doble o triple personalidad: Si pensamos en un individuo que tiene bienes inmuebles, que es casado, (situaciones reguladas por el Derecho Civil) que tiene una empresa en la cual tiene obligaciones fiscales y que además tiene obreros trabajando para él, podemos concluir que el individuo tiene triple personalidad:

Personalidad de derecho privado (el Derecho Civil regula todo lo relacionado con su patrimonio y con su estado civil). Personalidad de derecho público (el Derecho Fiscal regula todo lo relacionado con sus obligaciones de carácter tributario). Personalidad de derecho social (el Derecho Laboral regula las relaciones con sus empleados).

7.3 Teoría de la personalidad única del Estado

La teoría prevaleciente en la actualidad sostiene la personalidad única del Estado, en este sentido, el jurista Rolando Tamayo y Salmorán, afirma:

"Básicamente se concibe al Estado como una corporación, como una persona jurídica."³⁰

Con el mismo criterio el doctor Andrés Serra Rojas sostiene: "La teoría de la personalidad única parte de una visión integral y justa del Estado. Como un todo jurídico que no necesita fragmentarse para desarrollar sus fines. El Estado impone unitariamente su voluntad sin duplicar su personalidad."³¹

En mi opinión, el hecho de que el Estado actúe en diferentes ámbitos, ya sea de derecho público o de derecho privado, no significa que tenga doble personalidad, lo que significa es que realiza actos de derecho público y de derecho privado. La personalidad del Estado es única.

8. Cometidos del Estado

Hablar de cometidos del Estado es hablar de su *telos*. Toda institución humana tiene un *telos*, un fin; así por ejemplo, el Estado tiene sus propios fines los cuales varían en el tiempo y en el espacio. Dicho de otra manera, cada Estado tiene fines específicos mismos que se modifican en el curso del tiempo.

El cometido del Estado es la tarea cuya realización impone su *telos*; el profesor uruguayo Enrique Sayagués Laso, afirma: "los cometidos son las diversas actividades o tareas que tienen a su cargo las entidades estatales, conforme al derecho vigente. Su extensión es muy variable y depende de las ideas predominantes acerca de los fines del Estado."³²

Explica, asimismo, la distinción entre *funciones* y *cometidos*, aclarando que las funciones son diversas formas adoptadas por el quehacer estatal para

³⁰ Tamayo y Salmorán, Rolando. "Estado". Diccionario Jurídico Mexicano. México, UNAM. 1983. t.IV. p. 104.

³¹ Serra Rojas, Andrés. Op. Cit. p. 470.

lograr la ejecución de los cometidos, y tenemos así a la función legislativa, la administrativa y la judicial. En esta tesitura, el jurista chileno Enrique Silva Cimma considera que el cometido es el fin del Estado que habrá de lograrse mediante la actividad de éste.³³

En este orden de ideas, el Estado mexicano, en materia educativa, tiene como fin desarrollar armónicamente todas las facultades del ser humano; este fin genera el cometido estatal de prestar el servicio público de educación, a cuyo efecto el artículo 3º Constitucional en su fracción VIII establece:

“El Congreso de la Unión, con el fin de unificar y coordinar la educación en toda la República, expedirá las leyes necesarias, destinadas a distribuir la función social educativa entre la Federación, los Estados y los Municipios, a fijar las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio público y a señalar las sanciones aplicables a los funcionarios que no cumplan o no hagan cumplir las disposiciones relativas, lo mismo que a todos aquellos que las infrinjan.”

6. Las funciones del Estado

El Estado asume el desempeño de diversas actividades las cuales no son todas de la misma naturaleza; así, por ejemplo, podemos distinguir las que conllevan el ejercicio de su potestad e imperio, de su autoridad, vamos, de su soberanía, de aquellas otras destinadas a satisfacer necesidades de carácter general, lo que nos permite diferenciar las funciones estatales o públicas de los servicios públicos. Como explica el profesor francés Raymond Carré de Malberg: “Se entiende por funciones estatales, en derecho público, las

³² Sayagués Laso, Enrique. Tratado de Derecho Administrativo. Montevideo. Editorial B. Altuna. 1953. p. 50

³³ Vid. Silva Cimma, Enrique. Derecho Administrativo Chileno y Comparado. Santiago de Chile. Editorial Jurídica de Chile. 1969. p.15

diferentes actividades del Estado en cuanto constituyen diferentes manifestaciones o diversos modos de ejercicio, de la potestad estatal.”³⁴

En opinión del prestigiado jurista argentino Manuel María Díaz. “el término función pública debe reservarse para designar los modos primarios de manifestarse la soberanía, de donde la numeración primaria de las funciones del Estado, legislativa, ejecutiva y judicial.”³⁵

Desde la Grecia clásica se detectaron las funciones públicas primarias, identificadas en la clásica división tripartita como legislativa, administrativa y jurisdiccional; en época reciente –a fines del siglo XIX-- ‘emergen otras de nuevo cuño, cuyo reconocimiento crece en el derecho comparado; entre las funciones estatales emergentes destacan la monetaria, la electoral y la de fiscalización o de control patrimonial del Estado, las cuales suelen encomendarse, no a los tradicionales órganos del poder, sino a otro tipo de instituciones que no están adscritas a ninguno de los referidos órganos tradicionales, sino a los que la doctrina identifica como órganos constitucionales autónomos.

7. Estructura orgánica del aparato gubernamental del Estado

En México, a nivel federal, la estructura orgánica del Estado se organiza en dos grandes ramas:

- 1) Los tradicionales órganos depositarios de las funciones del poder público:
Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

³⁴ Carré de Malberg, R., Teoría general del Estado, trad. José Lión Depetre, México, Fondo de Cultura Económica, 1948, p. 249.

³⁵ Díez, Manuel María, Derecho administrativo, Buenos Aires, Bibliográfica Omeba, 1967, t. III, p. 187.

2) Los órganos constitucionales emergentes, entendiéndose por tales, aquellos a los que la Constitución les confiere personalidad jurídica propia y les otorga autonomía, por lo que no quedan adscritos a ninguno de los tradicionales órganos del poder público, y que no figuraron en el texto original de la Constitución de 1917.

Como queda dicho, la primera de estas ramas, se integra por los tres órganos tradicionales: legislativo, ejecutivo y judicial, el primero de los cuales lo constituye el Congreso de la Unión, integrado por la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores; durante los recesos del Congreso funciona la Comisión Permanente, compuesta por diecinueve diputados y dieciocho senadores.

El órgano administrativo ejecutivo viene a ser el Presidente de la República, cuya actividad se apoya básicamente en la administración pública y en la Procuraduría General de la República, dependencia del Ejecutivo que formalmente fue separada de la administración pública federal desde la década pasada.

El órgano judicial se integra con la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, los Tribunales Colegiados de Circuito, los Tribunales Unitarios de Circuito y los Juzgados de Distrito. A los anteriores se adicionan materialmente el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, los Tribunales Agrarios y los Tribunales Laborales (Juntas Federales de Conciliación y Arbitraje), habida cuenta que sus resoluciones pueden ser impugnadas en la vía de amparo ante los Tribunales Colegiados de Circuito.

La segunda de las ramas en que se estructura la organización del Estado es la conformada por el grupo de órganos constitucionales emergentes, formado en primer término por los órganos constitucionales autónomos, que la doctrina explica como aquellos previstos en la Constitución con personalidad jurídica y patrimonio propios, que sin depender de ninguno de los tres poderes tradicionales, son la máxima autoridad en la materia de su competencia; a esta categoría pertenecen el Banco de México, previsto en el artículo 28 constitucional y el Instituto Federal Electoral, cuya existencia dispone el artículo 41 de la Constitución General de la República.

También forma parte de los órganos constitucionales emergentes la Comisión Nacional de Derechos Humanos, mas no es un órgano constitucional autónomo, en los términos que caracteriza a éste la doctrina, pues a pesar de estar previsto con autonomía de gestión y presupuestaria, personalidad jurídica y patrimonio propios, en el apartado B del artículo 102 constitucional, no es la máxima autoridad en su materia, porque no conforma una instancia de autoridad sino de persuasión, por cuya razón sus resoluciones las emite en calidad de recomendaciones públicas, que carecen de carácter vinculatorio y, por ende, no son obligatorias para las autoridades a las que van dirigidas.

Además de los órganos constitucionales autónomos y de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, dentro de los órganos constitucionales emergentes figuran las universidades y las demás instituciones de educación superior a las que la ley otorga autonomía, mismas que tienen la facultad y la responsabilidad de gobernarse a sí mismas, por cuya razón no forman parte de la administración pública federal, no están sectorizadas y no se rigen por la Ley Federal de Entidades Paraestatales (así lo previene el artículo 3° de este

ordenamiento legal), sino por sus leyes específicas; tales universidades y centros de educación superior están previstos en el artículo 3º, fracción VII de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que al respecto establece:

Las universidades y las demás instituciones de educación superior a las que la ley otorgue autonomía, tendrán la facultad y la responsabilidad de gobernarse a sí mismas; realizarán sus fines de educar, investigar y difundir la cultura de acuerdo con los principios de este artículo, respetando la libertad de cátedra e investigación y de libre examen y discusión de las ideas; determinarán sus planes y programas; fijarán los términos de ingreso, promoción y permanencia de su personal académico y administrarán su patrimonio. Las relaciones laborales, tanto del personal académico como del administrativo, se normarán por el apartado A del artículo 123 de esta Constitución, en los términos y con las modalidades que establezca la Ley Federal del Trabajo conforme a las características propias de un trabajo especial, de manera que concuerden con la autonomía, la libertad de cátedra e investigación y los fines de las instituciones a que esta fracción se refiere"

Para instrumentar la autonomía universitaria, el legislador ordinario ha recurrido a la figura de organismo descentralizado del Estado, es decir, el organismo que se descentraliza, no de la administración pública, sino directamente del Estado, organismo cuyo análisis realizo en páginas posteriores.

8. La administración pública federal

En su mayor parte, la administración pública federal se inserta en el Poder Ejecutivo, sin embargo, existen parcelas del universo de la administración pública en el ámbito de los Poderes Legislativo y Judicial, así como de los órganos constitucionales autónomos, de la Comisión Nacional de Derechos Humanos y de las universidades y demás instituciones de educación superior a las que la ley otorga autonomía, mas, formalmente, en los términos del artículo 90 constitucional, la administración pública federal se divide en centralizada y

paraestatal; integran la administración pública centralizada: la Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal. Cabe señalar que en la actualidad no existen departamentos administrativos, empero la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal mantiene la posibilidad de que se reutilice esta figura jurídico administrativa.

Por su parte, la administración pública paraestatal está compuesta por organismos descentralizados, empresas de participación estatal, instituciones nacionales de crédito, organizaciones auxiliares nacionales de crédito, instituciones nacionales de seguros y fianzas, y fideicomisos públicos.

CAPÍTULO SEGUNDO

LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA CENTRALIZADA

1. Antecedentes de la Administración Pública

Desde el punto de vista histórico, la administración pública tiene antecedentes remotos, aparece cuando el hombre vive en sociedades dotadas de una cierta estructura en la que ya se aprecia una distinción entre autoridad y el resto del grupo y en las cuales nace la necesidad de regular la producción y posesión de bienes así como las cuestiones tributarias.

El doctor Miguel Acosta Romero señala ejemplos muy antiguos de administración pública al hacer mención de un manual de jerarquía perteneciente al antiguo Egipto en la época de Ramsés II, así como de un manual de organización y gobierno, de China que data del año 500 a.C.³⁶

- Entre los aztecas, por ejemplo, es posible advertir que contaban con una organización y estructura político-administrativa. La máxima autoridad era el *tlatoani*, gobernante vitalicio en el cual se depositaba el poder legislativo, judicial, político, militar y religioso. El *tlatoani* tenía un ayudante y casi cogobernante³⁷, al que se denominaba *cihuacoatl*, encargado de brindarle apoyo en sus funciones de gobierno.

El *tlatoani* y el *cihuacoatl* contaban con una organización de apoyo para las distintas áreas. En el área de asuntos militares, contaban con un *tlacateactl* y un *tlacochcácatl*. En lo referente a la recaudación fiscal se auxiliaban de un *hueicalpixqui*, quien realizaban una recaudación tributaria con

³⁶ Acosta Romero, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo. Editorial Porrúa. Decimotercera edición. México, 1997. pp. 268

base en una organización piramidal, cuyo resultado llegaba a los almacenes públicos. Existen documentos precortesianos sobre este respecto que han llegado a nuestra época.³⁸

Más tarde, en la época novohispana el rey gobernaba a través de su representante el virrey, el cual asistido por ciertos órganos locales que tenían un cierto grado de autonomía. El rey de España, que había contado con el Consejo de Castilla, tenía para su auxilio al Consejo de Indias, encargado de los asuntos de las Indias. Las funciones básicas de este Consejo eran legislativas, administrativas, judiciales y militares.

En 1527 se establece la Real Audiencia y Chancillería de México, en la Nueva España. En 1776 surge la Audiencia de Guadalajara. Dichas audiencias “fueron organismos sobre todo judiciales y también legislativos, pero al mismo tiempo gubernativos (el virrey tenía que consultar con ellas todos los asuntos importantes de su administración –sin obligación de inclinarse ante la opinión de las audiencias-) ³⁹. La Real audiencia era el contrapeso al poder del virrey.

El virrey contaba además con gobernadores, que eran jefes administrativos y judiciales que actuaban en las provincias. Así mismo disponían de corregidores o alcaldes designados por el propio virrey y en algunas ocasiones por el rey de España; sus funciones principales consistían en cobrar los tributos y mantener la paz en sus territorios.

En el siglo XIX, al consumarse la independencia, Agustín de Iturbide estructuró a la administración pública en cuatro Secretarías de Estado:

³⁷ Floris Margadant, Guillermo. Introducción a la Historia del Derecho Mexicano. Editorial Esfinge. Naucalpán, Edo. de México, 1998 p.19

³⁸ Ibid. P.21

³⁹ Ibid. P. 56

- a) Secretaría de Relaciones Exteriores e Interiores
- b) Secretaría de Justicia y Negocios Eclesiásticos
- c) Secretaría de Guerra y Marina
- d) Secretaría de Hacienda

En la Constitución de 1917, con el triunfo de la Revolución Mexicana, el Estado adopta un régimen intervencionista, con especial interés en el cuidado de las condiciones de vida de la población.

El 25 de diciembre de 1917 Venustiano Carranza expide la Ley de Secretarías de Estado, en la que se contemplan 7 Secretarías y 5 Departamentos: Secretaría de Gobernación; Secretaría de Relaciones Exteriores; Secretaría de Hacienda y Crédito Público; Secretaría de Guerra y Marina; Secretaría de Agricultura y Fomento; Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas, y Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo. En cuanto a los departamentos, figuraban: el Departamento Universitario y de Bellas Artes; Departamento de Salubridad Pública; Departamento de Aprovevisionamientos Generales, Departamento de Establecimientos Fabriles y Aprovevisionamientos Militares y Departamento de Contraloría.

2. Concepto de Administración Pública

Para el jurista español, Fernando Garrido Falla, la administración pública puede ser explicada en sentido objetivo como una "zona de la actividad desplegada por el Poder Ejecutivo" y en sentido subjetivo como "un complejo orgánico integrado en el Poder Ejecutivo."⁴⁰ Así, pues, para el citado tratadista, la

⁴⁰ Garrido, Falla. Fernando. Tratado de Derecho Administrativo. Centro de estudios Constitucionales. Madrid, 1980,tl. Pp.40 y 42

administración pública es una parte del poder ejecutivo, pero no es todo el ejecutivo, es decir, no son conceptos equivalentes.

En cambio, para el profesor argentino Héctor Jorge Escola, la administración pública es: "Aquella función del Estado que consiste en una actividad concreta y continuada, práctica y espontánea, de carácter subordinado, que tiene por objeto satisfacer en forma directa e inmediata las necesidades colectivas y el logro de los fines del Estado, dentro del orden jurídico establecido y con arreglo a éste."⁴¹

En lo que sí existe consenso doctrinal es en diferenciar Poder Ejecutivo y administración pública, por no ser conceptos equivalentes, porque el Poder Ejecutivo no sólo es administración pública, y porque no se inserta toda en dicho Poder sino también en otros poderes.

La razón de la no equivalencia de las nociones de poder ejecutivo y administración pública, concretamente en nuestro país podría explicarse recordando que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 80 establece: *Se deposita el ejercicio del supremo Poder Ejecutivo de la Unión en un solo individuo que se denominará "Presidente de los Estados Unidos Mexicanos"*.

Por tanto, en nuestro país el Poder ejecutivo es unipersonal. Ahora bien, la competencia del Presidente de la República no se reduce al ámbito de la administración pública, pues le corresponde dirigir la política exterior, declarar la guerra previa ley del Congreso de la Unión, celebrar tratados internacionales con la ratificación del Senado; iniciar, vetar y promulgar las leyes; así como

⁴¹ Escola, Héctor Jorge. Compendio de derecho administrativo. Depalma. Buenos Aires. 1984, vol I, p. 33

conceder indultos, entre otras actividades ajenas a la administración pública. Asimismo, como jefe de gobierno, el presidente puede, por ejemplo, con la participación del Senado cuando así se requiera, designar a los coroneles y demás oficiales superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales, a los empleados superiores de Hacienda, a los agentes diplomáticos y cónsules generales.

Además, se debe tener presente que existen áreas de la administración pública insertas en los otros Poderes, prueba de ello es el Consejo de la Judicatura Federal como órgano administrativo del Poder Judicial; la Secretaría de Servicios Administrativos y Financieros de la Cámara de Diputados y la Secretaría General de Servicios Administrativos del Senado.

3. Clasificación de la Administración Pública

Existen distintas y variadas maneras de clasificar a la administración pública, de las cuales podemos mencionar las siguientes:

Administración pública activa y contenciosa

La administración activa se refiere a los entes que producen actos administrativos y los ejecutan. La administración contenciosa implica la existencia de órganos del poder ejecutivo facultados para la resolución de conflictos entre gobernados y la misma administración pública.

Administración pública federal, local y municipal

Esta clasificación es acorde con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en función de los tres ámbitos de gobierno que nuestra Carta Magna reconoce.

Administración pública centralizada y paraestatal

La base de esta clasificación se encuentra en el artículo 90 constitucional.

Administración central y desconcentrada

Esta clasificación obedece al tipo de relaciones que se dan entre los órganos administrativos y el titular de la administración pública.

Dependencias y entidades

A partir de 1977 se identifican como dependencias a las secretarías y a los departamentos administrativos, dada su subordinación al Poder Ejecutivo, como instituciones integrantes de la administración pública centralizada. En cambio, por entidades se entiende a las instituciones que, sin estar subordinadas jerárquicamente al Poder Ejecutivo, se ubican dentro de su área de administración pública, pues integran el sector paraestatal de la misma: organismos descentralizados, empresas de participación estatal y fideicomisos públicos.

3.1 Fundamento constitucional de la clasificación

Como ya se ha señalado, el artículo 90 constitucional determina que la administración pública federal será centralizada y paraestatal. En consecuencia, el fundamento constitucional de la administración pública lo encontramos, precisamente, en el mencionado artículo 90 de nuestra Carta Magna, el cual establece:

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.

3.2 Base legal de la clasificación

Se ubica la base legal de la clasificación de la administración pública en centralizada y paraestatal, en el artículo 1° de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, según el cual la Presidencia de la República, las secretarías de Estado, los departamentos administrativos y la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, conforman la administración pública centralizada; en tanto que los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones nacionales auxiliares de crédito, las instituciones nacionales de seguros y fianzas y los fideicomisos componen la administración pública paraestatal.

4. Formas de organización administrativa

Las formas de organización administrativa no son otra cosa que las distintas maneras que adopta la administración pública para articularse o estructurarse y lograr la realización de sus actividades.

Entre las formas de organización administrativa se encuentran la centralización, la descentralización y la desconcentración. Ninguna de estas formas excluye a las otras sino que se complementan y coexisten.

5. Centralización administrativa

El esquema de la administración pública centralizada está constituido acorde a la tendencia de organización administrativa denominada *centralización*, la cual se caracteriza por la articulación de sus órganos mediante relaciones de jerarquía y dependencia, concentrando en el titular del ejecutivo todo un conjunto de poderes y facultades, de manera que al provenir toda decisión del centro, se logra unidad de mando, acción y ejecución.

En este sentido, el maestro Rafael Martínez Morales comenta: " Ese enlace de órganos y sus titulares con el jefe de gobierno sigue una escala piramidal, casi de tipo militar, ello permite una línea decisoria unificada, y en eso radica la primordial ventaja de esta forma de organización administrativa; además es por esa vía como la voluntad del órgano superior se impulsa hasta llegar al que la ha de ejecutar."⁴²

5.1 Concepto de centralización administrativa

El doctor Andrés Serra Rojas, profesor emérito de la Universidad Nacional Autónoma de México, sobre la centralización administrativa, menciona: "Se llama centralización administrativa al régimen que establece la subordinación unitaria coordinada y directa de los órganos administrativos al poder central, bajo los diferentes puntos de vista del nombramiento, ejercicio de sus funciones y la tutela jurídica, para satisfacer las necesidades públicas."⁴³

Por su parte, el doctor Miguel Acosta Romero afirma al respecto: "La centralización administrativa es una forma de organización administrativa en la cual, las unidades, órganos de la administración pública se ordenan y acomodan articulándose bajo un orden jerárquico a partir del Presidente de la

⁴² Martínez Morales, Rafael. Derecho Administrativo. Biblioteca. Diccionarios Jurídicos Temáticos. Volumen 3. Harla. México, 1997

República, con el objeto de unificar las decisiones, el mando, la acción y la ejecución."⁴⁴

En lo particular, entiendo a la centralización administrativa, como una forma de organización de la administración pública caracterizada por la subordinación directa e inmediata de las distintas dependencias administrativas al titular del Poder Ejecutivo.

5.2 Características de la centralización administrativa.

Sin importar en qué tipo de gobierno pueda presentarse, la centralización administrativa posee las siguientes características:

- a) Estructuración de los órganos de la administración pública de manera agrupada y bajo el mando del Presidente de la República.
- b) Relaciones de jerarquía y dependencia entre los órganos de la administración, quedando ubicada en el más alto nivel la Presidencia de la República.
- c) Unificación en las actuaciones hacia los fines previamente determinados por el máximo titular de la administración pública.

5.9 Poderes que implica la relación jerárquica.

La centralización administrativa requiere que la autoridad central disponga de ciertos poderes o facultades que la doctrina ha clasificado de distintas formas y que están contenidos, implícitos en la relación jerárquica que caracteriza a la centralización administrativa. Tales poderes son:

⁴³ Serra Rojas, Andrés. Derecho Administrativo. Editorial Porrúa. Décima edición. 1981, t.I., p. 497

⁴⁴ Acosta Romero, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo. Editorial Porrúa. México, 1997

- a) Poder de nombramiento. Es la facultad en virtud de la cual el titular del órgano superior puede designar discrecionalmente a sus colaboradores. Tal es el caso del Presidente de la República que designa a los Secretarios de Estado por mencionar un ejemplo. El poder de nombramiento, que implica además el poder de remoción, debe constreñirse a lo establecido en el orden jurídico. Del nombramiento se deriva la relación jerárquica, que se acrecentará con la facultad de remoción, intrínseca al nombramiento.
- b) Poder de mando. Es la facultad atribuida al titular del órgano superior de dirigir la actividad de los subordinados mediante órdenes verbales o escritas. Al poder de mando le corresponde la obediencia por parte del subordinado, dentro de las limitaciones que marque el ordenamiento jurídico vigente.
- c) Poder de decisión. Es la facultad con que cuenta el superior jerárquico para elegir entre distintas opciones de resolución, optando por aquella que a su parecer sea más conveniente, la cual deberá ser obedecida por el inferior.
- d) Poder de vigilancia. En virtud de este poder el superior jerárquico puede tener un conocimiento minucioso de las actuaciones llevadas a cabo por los inferiores, ya sea que se trate incluso de incumplimientos, irresponsabilidades civiles, penales o administrativas. El poder de vigilancia se pone en práctica mediante visitas, inspecciones, investigaciones, supervisiones, auditorías operacionales, contables o administrativas, que se complementarán por parte del inferior o subordinado con informes, rendición de cuentas y estados contables.

- e) Poder disciplinario. Mediante la aplicación de este poder el superior jerárquico puede sancionar administrativamente a sus inferiores por acciones u omisiones cometidas en perjuicio de los particulares, de la administración pública, o de ambos. Las sanciones aplicables en virtud de este poder van desde la amonestación verbal, el extrañamiento por escrito, una nota mala en el expediente del inferior hasta el cese.
- f) Poder de revisión. Es la facultad de la cual puede disponer el titular del órgano superior para revisar los actos de sus inferiores y suspender, anular, modificar, o confirmar, según proceda.
- g) Poder para la resolución de conflictos de competencia. Es la facultad atribuida al superior jerárquico para determinar cuál de los distintos órganos inferiores, es el competente para avocarse al conocimiento de un asunto, en aquellos casos en que varios o ninguno se dicen ser competentes.

5.10 Unidades integrantes de la administración pública centralizada federal.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, es el ordenamiento jurídico que sienta las bases de organización de la administración pública federal, centralizada y paraestatal. De acuerdo con el artículo 1º. de dicho ordenamiento, la administración pública centralizada federal se encuentra integrada de la siguiente manera:

- a) Presidencia de la República
- b) Secretarías de Estado
- c) Departamentos Administrativos
- d) Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal

De acuerdo con el artículo 10 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF), las secretarías de Estado y los departamentos administrativos (al momento presente no existe ninguno) tendrán igual rango, y entre ellos no habrá, por tanto, preeminencia alguna.

En virtud de lo establecido por la LOAPF, la administración pública centralizada federal, se estructura de manera jerárquica bajo el mando del Presidente de la República, contando con las siguientes dependencias:

- a) Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación. (SAGARPA)
- b) Secretaría de Comunicaciones y Transportes. (SCT)
- c) Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo. (SECODAM)
- d) Secretaría de Desarrollo Social. (SEDESOL)
- e) Secretaría de Economía. (SE)
- f) Secretaría de Educación Pública. (SEP)
- g) Secretaría de Energía. (SENER)
- h) Secretaría de Gobernación. (SG)
- i) Secretaría de Hacienda y Crédito Público. (SHCP)
- j) Secretaría de la Defensa Nacional. (SEDENA)
- k) Secretaría de la Función Pública. (SEFUP)
- l) Secretaría de la Reforma Agraria. (SRA)
- m) Secretaría de Marina. (SEMAR)
- n) Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales. (SEMARNAT)

- o) Secretaría de Relaciones Exteriores. (SRE)
- p) Secretaría de Salud. (SS)
- q) Secretaría de Seguridad Pública. (SSP)
- r) Secretaría de Turismo. (SECTUR)
- s) Secretaría del Trabajo y Previsión Social. (STPS)
- t) Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal.

5.11 Presidencia de la República.

La Constitución de 1857 y la de 1917 siguen el sistema de la Constitución Federal norteamericana al establecer un Poder ejecutivo Federal unipersonal. El artículo 80 de nuestra actual Constitución Política así lo establece: *Se deposita el ejercicio del supremo Poder Ejecutivo de la Unión en un solo individuo que se denominará "Presidente de los Estados Unidos Mexicanos".*

De acuerdo con el doctor Ignacio Burgoa Orihuela, hablar de poder ejecutivo es hablar de una función pública administrativa, esto es una actividad a través de la cual se manifiesta el imperio del Estado. No es lo mismo la persona física depositaria de la función pública que esta última. Así pues, señala el distinguido jurista, "el poder ejecutivo federal, no es el Presidente de la República, ni éste es su jefe como indebidamente suele llamársele, sino único depositario,"⁴⁵

Resulta innegable que el órgano administrativo de máxima jerarquía es la Presidencia de la República, a cuyo titular le impone la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos la obligación de protestar al tomar posesión de

⁴⁵ Burgoa Orihuela, Ignacio. Diccionario de Derecho Constitucional, Garantías y Amparo. Editorial Porrúa. México, 1984. p. 349

su cargo ante el Congreso de la Unión o en sus recesos ante la Comisión Permanente, en los siguientes términos:

“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”.

La realización de esta protesta que debe hacer el Presidente de la República sustituye al juramento religioso del artículo 101 de la Constitución de 1824, así como al artículo 83 de la Constitución de 1857.

Debido a la separación de la Iglesia y el Estado, acaecida durante el periodo de la reforma, el juramento religioso fue sustituido por la promesa de decir verdad. Ahora bien, no sólo el presidente de la República debe guardar la Constitución, sino como señala el 128 constitucional: *“Todo funcionario público, sin excepción alguna, antes de tomar posesión de su encargo protestará la protesta de guardar la Constitución y las leyes que de ella emanen.”*

El artículo 89 constitucional asigna otros deberes y facultades al Presidente de la República, a saber:

- Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión; proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia;
- Nombrar y remover libremente a los secretarios del despacho, remover a los agentes diplomáticos y empleados superiores de Hacienda, y nombrar y remover libremente a los empleados de la Unión, cuyo

nombramiento o remoción no esté determinado de otro modo en la Constitución o en las leyes;

- Nombrar los ministros agentes diplomáticos y cónsules generales con aprobación del Senado;
- Nombrar, con aprobación del Senado, los coroneles y demás oficiales superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales y los empleados superiores de Hacienda;
- Nombrar a los demás oficiales del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales con arreglo a las leyes;
- Disponer de la totalidad de la fuerza armada permanente, o sea del Ejército terrestre, de la Marina de guerra y de la Fuerza Aérea, para la seguridad interior y defensa exterior de a Federación;
- Disponer de la Guardia Nacional para los mismos objetos, en los términos que previene la fracción IV del artículo 76;
- Declarar la guerra en nombre de los Estados Unidos Mexicanos previa ley del Congreso de la Unión;
- Designar con ratificación del Senado, al Procurador General de la República;
- Dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales, sometiéndolos a la aprobación del Senado. En la conducción de tal política, el titular del Poder ejecutivo observará los siguientes principios normativos: la autodeterminación de los pueblos; la no intervención; la solución pacífica de las controversias; la proscripción de la amenaza o el

uso de la fuerza en las relaciones internacionales; la igualdad jurídica de los estados; la cooperación internacional para el desarrollo y la lucha por la paz y la seguridad internacionales;

- Convocar al Congreso a sesiones extraordinarias, cuando lo acuerde la Comisión Permanente;
- Facilitar al Poder Judicial los auxilios que necesite para el ejercicio expedito de sus funciones;
- Habilitar toda clase de puertos, establecer aduanas marítimas y fronteras y designar su ubicación;
- Conceder, conforme a las leyes, indultos a los reos sentenciados por delitos de competencia a los tribunales federales y a los sentenciados por delitos del orden común en el Distrito Federal;
- Conceder privilegios exclusivos por tiempo limitado, con arreglo a la ley respectiva, a los descubridores, inventores o perfeccionadores de algún ramo de la industria;
- Cuando la Cámara de Senadores no esté en sesiones, el Presidente de la República podrá hacer los nombramientos de ministros, agentes diplomáticos y cónsules generales; coroneles y demás oficiales superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales; y Procurador General de la República, con aprobación de la Comisión Permanente;
- Presentar a consideración del Senado, la terna para la designación de ministros de la Suprema Corte de Justicia y someter sus licencias y renunciaciones a la aprobación del propio Senado;

El Presidente de la República como jefe de Estado representa a éste en lo externo y, en consecuencia, está facultado para otorgar o no el reconocimiento a los gobiernos extranjeros, determinar la ruptura de relaciones, resolver el sentido del voto de México en las votaciones de los organismos internacionales, en fin, dirigir la política internacional; además, previa ley del Congreso de la Unión, declarar la guerra y, con la ratificación del Senado, celebrar tratados internacionales.

Como jefe de gobierno, el Presidente de la República designa, con diversas modalidades de participación de los órganos legislativos, a los Ministros de la Suprema Corte de Justicia, al *Ombudsman* (Presidente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos), al Procurador General de la República, a los coroneles y demás oficiales superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales, a los empleados superiores de Hacienda, y a los agentes diplomáticos y cónsules generales. Además nombra y remueve libremente a los secretarios de Estado y dirige su actuación política.

El Presidente de la República, como jefe de la administración pública encabeza ésta, nombra también a los titulares de las entidades paraestatales y, por medio de la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, vigila y controla la actuación de toda la administración tanto centralizada como paraestatal.

5.12 Secretarías de Estado.

La secretaría de estado es un órgano integrante de la administración pública centralizada de carácter político- administrativo que se encarga de auxiliar de manera inmediata al titular del Poder Ejecutivo Federal.

La existencia de la secretaría de Estado se encuentra prevista en el artículo 90 de la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al establecer:

Art. 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.

Por su parte el artículo 2º. De la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, señala que en el ejercicio de sus funciones y para el despacho de los negocios del orden administrativo encomendadas al Poder ejecutivo de la Unión, habrá las siguientes dependencias de la administración pública centralizada:

- I. Secretarías de Estado
- II. Departamentos Administrativos; y
- III. Consejería Jurídica

De acuerdo con el maestro Alfonso Nava Negrete, las secretarías de Estado son consideradas como *dependencias* en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, debido a que dependen del Presidente de la República. "En la actual legislación administrativa cuando se utiliza la palabra *dependencia* debe entenderse que se refiere a un órgano de la administración pública centralizada, como son las secretarías."⁴⁶

Cabe aclarar que ninguna secretaría de Estado tiene personalidad jurídica propia, tal atributo lo posee el Estado mexicano.

La administración pública centralizada federal forma un todo integrado por las distintas unidades administrativas, son parte de una sola persona moral o colectiva (Estados Unidos Mexicanos), de tal suerte que ninguna de ellas posee personalidad jurídica propia.⁴⁷

Las secretarías de Estado en su conjunto integran una estructura de apoyo para el Presidente de la República, debiendo auxiliarlo en la ejecución de los fines trazados por el Ejecutivo en cada sexenio.

Esta estructura varía de sexenio a sexenio dependiendo del tipo de necesidades imperantes en el momento histórico que se vive. Aún antes de la Constitución de 1917, el número de tales dependencias era diferente en cada gobierno. Así, por ejemplo, en los Elementos Constitucionales de 1811, de Ignacio López Rayón, se mencionaban los despachos de Gracia y Justicia, y de Guerra y Hacienda; un siglo después, la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, del 14 de abril de 1917, establecía las siguientes unidades administrativas: Secretaría de Estado, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Secretaría de Guerra y Marina, Secretaría de Comunicaciones, Secretaría de Fomento, y Secretaría de Industria y Comercio.

De conformidad con la vigente Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, entre las principales facultades de las actuales secretarías de Estado figuran las de formular, regular y conducir las políticas relativas a sus respectivos ramos. En el caso específico de la Secretaría de Educación Pública, le corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

⁴⁶ Nava Negrete, Alfonso. Derecho Administrativo Mexicano., Fondo de Cultura Económica. México, 1995

⁴⁷ Vid. Martínez Morales, Rafael. Op. Cit.

- Organizar, vigilar y desarrollar en las escuelas, la enseñanza preescolar, primaria, secundaria, normal, técnica, industrial, comercial, de artes y oficios, superior y profesional, deportiva y militar; así como, con la cooperación de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, la enseñanza agrícola.
- Organizar y desarrollar la educación artística que se imparta en las escuelas e institutos para la enseñanza y difusión de las bellas artes y de las artes populares
- Crear y mantener las escuelas oficiales en el Distrito Federal, excepto las que dependan de otras instituciones públicas.
- Crear y mantener, en su caso, escuelas de todas clases que funciones en la República, dependientes de la Federación, salvo las que por ley estén adscritas a otras dependencias del Gobierno Federal.
- Supervisar y vigilar, cuando ello proceda, la impartición de educación en la República, en los términos del artículo 3° constitucional.
- Organizar, administrar y enriquecer sistemáticamente las bibliotecas de la propia Secretaría.
- Promover la creación de institutos de investigación científica y técnica, así como el establecimiento de laboratorios, observatorios, planetarios y demás centros que requiera el desarrollo educativo.
- Orientar el desarrollo de la investigación científica, en coordinación con las dependencias competentes del Gobierno Federal y con otras entidades públicas e instituciones privadas.

- Patrocinar la realización de congresos, asambleas, reuniones, eventos, competencias y concursos de carácter científico, técnico, cultural, educativo y artístico.
- Fomentar, con la colaboración de la Secretaría de Relaciones Exteriores, las relaciones de orden cultural con los países extranjeros.
- Mantener actualizado el escalafón del magisterio.
- Crear un sistema de compensaciones y estímulos para el profesorado.
- Organizar, controlar y actualizar el registro de la propiedad literaria y artística.
- Otorgar becas a estudiantes mexicanos para que puedan realizar investigaciones o estudios en el extranjero.
- Estimular el desarrollo del teatro en el país.
- Revalidar estudios y títulos, así como autorizar el ejercicio de las capacidades que acrediten.
- Vigilar el correcto ejercicio de las profesiones
- Organizar misiones culturales
- Elaborar el catálogo del patrimonio histórico nacional.
- Elaborar el catálogo de los monumentos nacionales.
- Organizar, sostener y administrar museos, pinacotecas y galerías.
- Conservar, proteger y mantener los monumentos arqueológicos, históricos y artísticos que integran el patrimonio cultural de la Nación.

- Organizar exposiciones artísticas, ferias, certámenes, concursos, audiciones, representaciones teatrales y exhibiciones cinematográficas de interés cultural.
- Determinar y organizar la participación del país en competencias deportivas internacionales, organizar desfiles atléticos y todo género de eventos deportivos.
- Cooperar en las tareas que desempeñe la Confederación Deportiva.
- Mantener la Escuela de Educación Física.
- Normar, programar y ejecutar acciones para promover la educación física y el deporte.
- Promover y organizar la formación y capacitación de instructores, entrenadores, profesores y licenciados en especialidades de cultura física y deporte.
- Fomentar los estudios de posgrado y la investigación de las ciencias del deporte.
- Fomentar la creación de esquemas de financiamiento al deporte.
- Organizar, promover y supervisar programas de capacitación y adiestramiento, en coordinación con otras dependencias federales, estatales y municipales y con instituciones privadas.
- Organizar sistemas de orientación vocacional de enseñanza abierta y de acreditación de estudios.

- Determinar los criterios educativos y culturales en la producción cinematográfica, de radio y televisión y en la industria editorial, y promover su producción en los términos del artículo 3° constitucional.
- Organizar y promover acciones tendientes al pleno desarrollo de la juventud y a su incorporación a las tareas nacionales, mediante sistemas de servicio social, centros de estudios, programas de recreación y de atención a los problemas de los jóvenes.
- Crear y organizar sistema de enseñanza especial para niños, adolescentes y jóvenes que lo requieran.

El Secretario de Educación Pública cuenta con una estructura que lo auxilia en el despacho de los asuntos de su competencia. Dicha estructura basada en las relaciones de jerarquía y dependencia que caracteriza a la centralización administrativa se resume a continuación:

Secretario de Educación Pública

Subsecretarios

Oficial mayor

Contralor interno

Coordinadores generales

Directores generales

Subdirectores generales

Directores de área

Subdirectores

Jefes de departamento

Subjefes de departamento

Jefes de oficina

Jefes de sección

Jefes de mesa

Como todo secretario de Estado, el titular de la Secretaría de Educación Pública, "es un funcionario político- administrativo, nombrado y removido por el Presidente de la república, acuerda con este último y es subordinado jerárquicamente del mismo, teniendo a su cargo y encabezando una secretaría de Estado."⁴⁸

El Secretario de Educación Pública debe acatar el artículo 92 constitucional relativo al refrendo ministerial, en el sentido de que: *Todos los reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del Presidente deberán estar firmados por el secretario de Estado o jefe de departamento administrativo a que el asunto corresponda y sin este requisito no serán obedecidos.*

En atención a este mandamiento constitucional el secretario de Estado debe refrendar con su firma los reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes expedidos por el Presidente de la república y que sean relativos a sus dependencias.

Asimismo, en razón del artículo 128 constitucional, debe antes de tomar posesión de su encargo prestar protesta de guardar la Constitución y las leyes que de ella emanen.

Otra obligación constitucional para el secretario de Estado es la establecido en el artículo 93 consistente en dar cuenta al Congreso del estado

que guardan sus respectivos ramos, así como comparecer ante cualquiera de las Cámaras para informar cuando se discuta una ley o se estudie un negocio concerniente a sus respectivos ramos o actividades.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal establece otras facultades para los titulares de las secretarías de Estado y los departamentos administrativos:

- a) Ejercer sus funciones por acuerdo del presidente de la República
- b) Formular respecto de los asuntos de su competencia, los proyectos de leyes, reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del Presidente de la República.
- c) Delegar sus facultades en los funcionarios: subsecretarios, oficiales mayores, directores, subdirectores, jefes y subjefes de departamento, oficinas, sección y mesa, excepto aquellas facultades que por disposición de la ley o del reglamento interior deban ser ejercidas precisamente por los titulares de las secretarías de Estado.
- d) Expedir los manuales de organización, de procedimientos y de servicios al público.

5.13 Departamentos Administrativos.

En la actualidad, como ya se menciono, no existe ningún departamento administrativo, sin embargo la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal sigue contemplándolos. Suponemos que esto puede interpretarse en el sentido de dejar abierta la posibilidad para que en el momento que se estime

⁴⁸ Acosta Romero, Miguel. Op. Cit.

oportuno crear un departamento administrativo, exista la legislación correspondiente a dicha dependencia administrativa.

Se dice que el departamento administrativo es una dependencia técnico-administrativa, mientras que la secretaría de Estado es un órgano político-administrativo. No obstante al tratar de precisar diferencias concretas nos damos cuenta de que no es fácil, y si en cambio, podemos encontrar semejanzas:

- a) Ambos son dependencias de la administración pública centralizada federal (art. 90 constitucional)
- b) Tanto el secretario de Estado como el jefe de departamento administrativo deberán refrendar con su firma los reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del presidente de la república.
- c) Ambos deben rendir cuentas al Congreso del estado que guardan sus respectivos ramos.

En lo referente a la regulación que establece la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal para los departamentos administrativos es muy semejante a la de las secretarías de Estado:

- a) Ejercer funciones por acuerdo del Presidente de la República.
- b) Formular sobre los asuntos de su competencia los proyectos de leyes, reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del titular del Poder Ejecutivo, y representarlo en los juicios de amparo de sus respectivas áreas.
- c) Delegar sus facultades en los subsecretarios, oficiales mayores y demás funcionarios de las secretarías, salvo que por disposición legal o del reglamento interno no sean delegables.

d) Expedir los manuales de organización. De procedimientos y de servicios al público.

Acorde con el artículo 15 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la estructura orgánica de un departamento administrativo sería la siguiente:

Jefe de departamento

Secretarios generales

Oficial mayor

Subdirectores

Jefes de oficina

Subjefes de oficina

Jefe de sección

Subjefe de sección

Jefe de mesa

Subjefe de mesa

Es menester conocer el origen del departamento administrativo, el cual se encuentra en la Constitución de 1917. Como puede verse en el Diario de los Debates, el proyecto de Constitución presentado por la segunda comisión de Constitución del constituyente de Querétaro, contenía ya la figura del departamento administrativo, argumentando lo siguiente:

"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. Estos órganos del Poder Ejecutivo son de dos clases,

según la doble función de dicho Poder, el cual ejerce atribuciones meramente políticas, como cuando convoca al Congreso a sesiones, promulga una ley, etc., o meramente administrativas, referentes a un servicio público que nada tiene que ver con la política, tales como los ramos de correos, telégrafos, salubridad, la educación popular, que por régimen federal depende sólo del Ejecutivo de la Unión en lo relativo al Distrito y Territorios."⁴⁹

Es así como podemos apreciar que la estructura de la administración pública diseñada por el Constituyente de 1916-1917 comprendía dos tipos de órganos: el que se avocaría a los asuntos de tipo político, y el que administraría un servicio público, ajeno a la política.

Con el transcurso del tiempo, pero sobre todo, en virtud de diversas reformas constitucionales la diferencia entre uno y otro se fue perdiendo, y así, comenta el maestro Alfonso Nava Negrete:

"Duró mucho tiempo, en cambio, la diferencia que encontró el maestro Gabino Fraga: los secretarios tienen que refrendar los reglamentos, decretos y órdenes del presidente; los jefes de departamento, no, según se prevenía en el artículo 92 constitucional. Pero se reformó el 92 y se otorgó a los jefes el refrendo o aprobación a tales actos del presidente.

Después de esa reforma y hasta ahora no existe diferencia alguna, como no sea que el departamento significa una etapa previa para crecer a secretaría, fenómeno que se ha vivido con bastante frecuencia."⁵⁰

⁴⁹ Diccionario Jurídico Mexicano. D-H. Cuarta edición. Editorial Porrúa., Universidad Nacional Autónoma de México. México, 1991.

⁵⁰ Nava Negrete, Alfonso. Op. Cit. p. 151

En la actualidad pudiera decirse que el departamento administrativo es una figura jurídica en extinción, pues, si bien la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal la contempla, hoy en día no existe ninguno.

5.14 Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal.

Acorde con la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, puede asentarse que la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal es parte integrante de la administración pública centralizada federal. El artículo 1º. de dicho ordenamiento establece:

La Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos, y la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, integran la Administración Pública Centralizada.

En diciembre de 1994 se reformó el apartado "A" del artículo 102 constitucional, retirándole a la Procuraduría General de la República la función de Consejero Jurídico del Gobierno Federal. En mayo de 1996 se reforma la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, creando la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal.

De acuerdo con el artículo 4º. De la referida ley orgánica, la función de consejero jurídico establecida en el apartado A del numeral 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la ejercerá la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, cuyo titular será un Consejero que dependerá directamente del Presidente de la República, que será nombrado y podrá ser removido libremente por éste.

A la Consejería del Ejecutivo Federal le son aplicables las mismas disposiciones sobre presupuesto, contabilidad y gasto público que a las otras

dependencias del Ejecutivo Federal. El artículo 43 de la ley en comento, establece:

Artículo 43. A la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal corresponde el despacho de los asuntos siguientes:

I.- Dar apoyo técnico al Presidente de la República en todos aquellos asuntos que éste le encomiende;

II.- Someter a consideración y, en su caso, firma del Presidente de la República todos los proyectos de iniciativas de leyes y decretos que se presenten al Congreso de la Unión o a una de sus Cámaras, así como a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, y darle opinión sobre dichos proyectos;

III.- Dar opinión al Presidente de la República sobre los proyectos de tratados a celebrar con otros países y organismos internacionales;

IV.- Revisar los proyectos de reglamentos, decretos, acuerdos, nombramientos, resoluciones presidenciales y demás instrumentos de carácter jurídico, a efecto de someterlos a consideración y, en su caso, firma del Presidente de la república.

V.- Prestar asesoría jurídica cuando el Presidente de la República así lo acuerde, en asuntos en que intervengan varias dependencias de la Administración Pública Federal, así como en los previstos en el artículo 29 constitucional;

VI.- Coordinar los programas de normatividad jurídica de la Administración Pública Federal que apruebe el Presidente de la república y procurar la congruencia de los criterios jurídicos de las dependencias y entidades;

VII.- Presidir la Comisión de Estudios Jurídicos de Gobierno Federal, integrada por los responsables de las unidades de asuntos jurídicos de cada dependencia de la Administración Pública Federal, la que tendrá por objeto la coordinación en materia jurídica de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal;

El consejero jurídico podrá opinar previamente sobre el nombramiento, y en su caso, solicitar la remoción de los titulares de las unidades encargadas del apoyo jurídico de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal;

VIII.- Participar, junto con las demás dependencias competentes, en la actualización y simplificación del orden normativo jurídico.

IX.- Prestar apoyo y asesoría en materia técnico jurídica a las entidades federativas que lo soliciten, sin perjuicio de la competencia de otras dependencias;

X.- Representar al Presidente de la República, cuando éste así lo acuerde, en las acciones y controversias a que se refiere el artículo 105 de la Constitución Política de los estados Unidos mexicanos, así como en los demás juicios en que el titular del Ejecutivo Federal intervenga con cualquier carácter. La representación a que se refiere esta fracción comprende el desahogo de todo tipo de pruebas; y

XI.- Las demás que le atribuyan expresamente las leyes y reglamentos.

Artículo 43 Bis.- Las dependencias de la Administración Pública enviarán a la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal los proyectos de iniciativas de leyes o decretos a ser sometidos al Congreso de la Unión,

a una de sus cámaras o a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, por lo menos con un mes de anticipación a la fecha en que se pretendan presentar, salvo en los casos de las iniciativas de ley de ingresos y proyectos de presupuesto de egresos de la Federación, y en aquellos otros de notoria urgencia a juicio del Presidente de la república. Estos últimos serán sometidos al titular del Poder ejecutivo Federal por conducto de la Consejería Jurídica.

Las demás dependencias y entidades de la Administración Pública Federal proporcionarán oportunamente a la Consejería jurídica del ejecutivo Federal la información y apoyo que requiera para el cumplimiento de sus funciones.

De la lectura del artículo 2º. Del presente ordenamiento jurídico pudiera parecer que la Consejería Jurídica del ejecutivo Federal es una dependencia más de la Administración Pública, de igual rango que una secretaría de Estado, sin embargo al analizar los numerales 43 y 43 bis del mismo ordenamiento, nos damos cuenta que la Consejería Jurídica no es una dependencia similar a las otras ni en rango ni en cuanto a la naturaleza de sus funciones. Se podrían considerar las siguientes cuestiones:

- El titular de la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal no forma parte del cuerpo colegiado mencionado en el artículo 29 constitucional, y de manera expresa la Ley Orgánica de la Administración Pública lo excluye en su artículo 6º, cuando afirma que para los efectos del artículo 29 constitucional, el Presidente de la república acordará con todos los secretarios de Estado, los jefes de los Departamentos Administrativos y el Procurador General de la República.

- Cuando la Constitución en su artículo 90 habla de la distribución de los negocios del orden administrativo de la Federación se refiere de manera expresa a las Secretarías de Estado y a los Departamentos Administrativos.
- El artículo 92 constitucional no menciona que el titular de la Consejería Jurídica del ejecutivo Federal deba ejercer el refrendo.
- El artículo 93 constitucional no incluye al titular de la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, entre los funcionarios públicos que deben dar cuenta al Congreso, del estado que guarden la respectiva dependencia a su cargo.

Por lo anterior, y si hacemos una comparación entre el tratamiento que da nuestra Constitución a las Secretarías de Estado Y Departamentos Administrativos y, el establecido para la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, podríamos llegar a la conclusión de que se trata de una dependencia de la administración pública centralizada federal pero con distinto rango y naturaleza de una secretaría de Estado.

6. La desconcentración administrativa.

Sobre la desconcentración administrativa el maestro Alfonso Nava Negrete comenta que "es una forma jurídica en que se organiza la administración pública para lograr sus fines, que reviste características propias aún perteneciendo a la centralización administrativa. Los organismos desconcentrados son por naturaleza centralizados, pero con una fisonomía propia que los distingue."⁵¹

⁵¹ Nava Negrete, Alfonso. Op. Cit. p. 159

"En la desconcentración el Estado otorga una parte limitada de autonomía, normalmente técnica, en decisión y actuación, a órganos que administran en forma más o menos directa, pero que no son ajenos al poder centralizado."⁵²

En lo personal estimo que la desconcentración administrativa es una forma de organización administrativa que implica el otorgamiento de competencia de un órgano superior, perteneciente a la administración pública centralizada, a otro inferior (desconcentrado) al cual se le dota de autonomía técnica, debiendo permanecer el nexo de jerarquía entre ambos. De esta manera el órgano desconcentrado se mantiene en la esfera de la centralización administrativa.

6.5 Creación de órganos desconcentrados.

La desconcentración administrativa surge cuando se hace necesario en el desarrollo de las actividades de la administración centralizada. por la naturaleza de las actividades que realiza, contar con cierto grado de especialización o tecnicismo, o bien, se precise de una atención más ágil y oportuna en regiones específicas del territorio nacional.

En el ámbito jurídico mexicano los órganos desconcentrados pueden ser creados a través de leyes, decretos, reglamentos interiores o acuerdos. No hay nada que especifique cuál debe ser el instrumento de creación de un órgano desconcentrado.

Por su parte, el jurista Rafael Martínez Morales comenta que no hay nada incorrecto en que a través de una ley del Congreso o de un acto presidencial se efectúe la creación de un órgano desconcentrado, ya que tal circunstancia tiene base constitucional: los artículos 73 fracción XXX, y 89 en su fracción I. El

⁵² Álvarez del Castillo, Enrique. Aplicación del Régimen Constitucional y Legal del trabajo a las Personas Jurídicas de Derecho Público. En Anuario Jurídico VIII. Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM.

problema se presentaría cuando un secretario de Estado o un funcionario con menor jerarquía pretendiera crear al órgano desconcentrado ya que carece de base constitucional.⁵³

Para el doctor Miguel Acosta Romero existe imprecisión legal en materia de creación de órganos desconcentrados ya que el artículo 90 constitucional no se refiere a ellos de manera específica. Considera que ni el Congreso (art. 73 constitucional), ni el Presidente de la república (art. 89 constitucional), tienen facultad para la creación de dichos órganos.⁵⁴ "Sin embargo, la experiencia legislativa mexicana ha creado organismos desconcentrados mediante leyes, decretos del Ejecutivo, reformas a reglamentos interiores de secretarías de Estdo o nuevos reglamentos y también por acuerdos presidenciales... y esto es preocupante porque es signo de que no se actúa estrictamente conforme a derecho y particularmente aquellos creados por acuerdo presidencial o en reglamentos interiores..."⁵⁵

Es verdad que el artículo 90 constitucional no regula de manera expresa a los órganos desconcentrados, pero sí a las secretarías de Estado y departamentos administrativos, y se debe tener en cuenta que un órgano desconcentrado se encuentra dentro de la estructura de un centralizado. Ahora bien, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, reglamentaria del artículo 90 constitucional, en su numeral 17 establece que "las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos podrán contar con órganos administrativos desconcentrados que les estarán jerárquicamente subordinados..." Es evidente que el presente ordenamiento no establece

México, 1981

⁵³ Vid. Martínez Morales, Rafael. Op. Cit. p. 71

⁵⁴ Vid. Acosta Romero, Miguel. Op. Cit. p. 456

expresamente el proceso de creación para tales órganos, únicamente señala, como ya mencionamos, que podrán contar con órganos administrativos desconcentrados, los cuales, como se sabe, están jerárquicamente subordinados a organismos centralizados, por lo que desde nuestro punto de vista, estimamos que el Presidente de la república si puede crear este tipo de órganos.

En razón de lo anterior, consideramos que el proceso adecuado de creación para un órgano desconcentrado, debiera ser a través de una ley del Congreso de la Unión, o mediante decreto del Presidente de la República, convenientemente refrendado y publicado en el Diario Oficial de la Federación.

6.6 Tipos de desconcentración administrativa

Básicamente existen dos tipos de desconcentración administrativa: vertical y horizontal.

- a) Desconcentración Vertical. En este tipo de desconcentración se otorga competencia a un órgano desconcentrado dependiente del órgano superior cedente, respecto del cual queda subordinado jerárquicamente.
- b) Desconcentración Horizontal. En este esquema, el órgano centralizado transfiere parte de su competencia a órganos inferiores, cada uno en distintas áreas geográficas, como ocurre con las delegaciones de las Secretarías de Estado en las entidades federativas.

6.7 Características de los órganos desconcentrados.

⁵⁵ Ibidem

De lo mencionado anteriormente sobre esta forma de organización administrativa puede decirse que el órgano desconcentrado de la administración pública tiene las siguientes características:

- Se encuentra dentro del ámbito de la administración centralizada.
- El órgano desconcentrado está subordinado jerárquicamente a una dependencia de la administración centralizada.
- Tiene autonomía técnica, es decir, cierto poder decisorio
- Tiene asignado un presupuesto específico que maneja con relativa autonomía.
- Son creados en virtud de una ley, decreto, reglamento o acuerdo.
- Carecen de personalidad jurídica.
- Su competencia deriva de la de la dependencia centralizada de la que se desconcentra.

6.8 Relación de órganos desconcentrados de la administración pública federal

De la Secretaría de Gobernación:

- Archivo General de la Nación
- Centro de Investigación y Seguridad Nacional
- Centro de Producción de Programas Informativos y Especiales
- Centro Nacional de Prevención de Desastres
- Comisión Calificadora de Publicaciones y Revistas Ilustradas
- Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados
- Comisión para Asuntos de la Frontera Norte

- Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana
- Instituto Nacional de Migración
- Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal

De la Secretaría de Relaciones Exteriores

- Instituto Matías Romero
- Instituto Mexicano de Cooperación Internacional

De la Secretaría de Seguridad Pública

- Instituto México
- Prevención y Readaptación Social
- Consejo de Menores

De la Secretaría de Hacienda y Crédito Público

- Comisión Nacional Bancaria y de Valores
- Comisión Nacional de Seguros y Fianzas
- Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro
- Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática
- Servicio de Administración de Bienes Asegurados
- Servicio de Administración Tributaria

De la Secretaría de Desarrollo Social

- Comisión Nacional de Fomento a la Vivienda

- Coordinación Nacional del Programa de Educación, Salud y Alimentación
- Instituto Nacional de Desarrollo Social

De la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales

- Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas
- Comisión Nacional del Agua
- Instituto Mexicano de Tecnología del Agua
- Instituto Nacional de Ecología
- Procuraduría Federal de Protección al Ambiente

De la Secretaría de Energía:

- Comisión Nacional de Seguridad Nuclear y Salvaguardias
- Comisión Nacional para el Ahorro de Energía
- Comisión Reguladora de Energía

De la Secretaría de Economía

- Comisión Federal de Competencia
- Comisión Federal de Mejora Regulatoria
- Coordinación General del Programa Nacional de Apoyo para las Empresas de Solidaridad

De la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación

- Apoyos y Servicios a la Comercialización Agropecuaria

- Colegio Superior Agropecuario del Estado de Guerrero
- Comisión Nacional de Acuacultura y Pesca
- Instituto Nacional de Pesca
- Servicio de Información y Estadística Agroalimentaria y Pesquera
- Servicio Nacional de Inspección y certificación de semillas
- Servicio Nacional de Sanidad, Inocuidad y Calidad Agroalimentaria

De la Secretaría de Comunicaciones y Transportes

- Comisión Federal de Telecomunicaciones
- Instituto Mexicano del Transporte
- Servicios de Navegación en el Espacio Aéreo

De la Secretaría de la Función Pública

- Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales

De la Secretaría de Educación Pública:

- Comisión Nacional del Deporte
- Consejo Nacional para la Cultura y las Artes
- Instituto Nacional de Antropología e Historia
- Instituto Nacional de Bellas Artes y Literatura
- Instituto Nacional del Derecho de Autor
- Instituto Politécnico Nacional
- Centro de Ingeniería y Desarrollo Industrial
- Radio Educación

- Universidad Pedagógica Nacional

Secretaría de Salud

- Administración del Patrimonio de la Beneficencia Pública
- Comisión Nacional de Arbitraje Médico
- Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios
- Centro Nacional de Vigilancia Epidemiológica
- Centro Nacional para la Salud de la Infancia y Adolescencia
- Centro Nacional para la Prevención y Control del VIH/SIDA
- Centro Nacional de rehabilitación
- Centro Nacional de Trasplantes
- Centro Nacional de Transfusión Sanguínea

De la Secretaría del Trabajo y Previsión Social

- Procuraduría Federal de la Defensa del trabajo

De la Secretaría de la Reforma Agraria

- Registro Agrario Nacional

De la Secretaría de Turismo

- Centro de Estudios Superiores en Turismo

ESTA TESIS NO SALE
DE LA BIBLIOTECA

CAPÍTULO TERCERO

LA DESCENTRALIZACIÓN ADMINISTRATIVA

La centralización y la descentralización son dos tendencias organizacionales de la organización y estructura del Estado, la primera tiende a reunir en una sola persona u órgano las funciones, las atribuciones, las facultades, la toma de decisiones y el ejercicio del poder público; la descentralización, en cambio, propende a distribuir entre varios depositarios tales funciones, atribuciones y facultades, así como la toma de decisiones y ejercicio de potestades.

En opinión de Marcel Walline, la descentralización consiste en el retiro parcial de poderes de la autoridad central para transferirlos a una autoridad de competencia más reducida, ya por ser su ámbito territorial menos grande, bien por tener una competencia especializada en razón de su objeto. Aclara este tratadista francés que no toda transferencia de autoridad del poder central a favor de una autoridad local o especializada constituya una verdadera descentralización, dado que en muchas ocasiones se trata sólo de una desconcentración, porque aquella implica ausencia de relación jerárquica con el poder central del ente descentralizado.

El eminente administrativista argentino, Agustín Gordillo, señala: "La descentralización aparece cuando la competencia se ha atribuido a un nuevo ente, separado de la administración central, dotado de personalidad jurídica propia y constituido por órganos propios que expresan la voluntad del ente."⁵⁶

La descentralización del Estado se da en varias vertientes, entre las que destacan la política y la administrativa, al análisis de esta última destinamos el

⁵⁶ Gordillo, Agustín. Tratado de derecho Administrativo. Parte general. 5ª. Edición. Fundación de derecho Administrativo. Buenos Aires, Argentina, 2000

presente capítulo, reservando el siguiente al estudio de la descentralización política.

En opinión de la profesora Elsa Roqué Fourcade la descentralización administrativa "consiste en el proceso por el cual, se confían facultades de consulta, decisión y ejecución en órganos que se crean."⁵⁷

En lo personal, considero que la descentralización administrativa es una forma de organización de la administración pública en la que se otorga autonomía y personalidad jurídica propia a un organismo creado fuera de la órbita de la administración centralizada, para realizar actividades técnicas específicas.

1. La administración pública paraestatal

El hecho de que en la legislación mexicana se denomine "paraestatal" a un sector de la administración pública, se presta para que se entienda como algo paralelo o junto al Estado, cuando en realidad se hace alusión a un sector de la administración pública constituido por un conjunto de "entidades" administrativas. No se trata de dos administraciones: la centralizada y la paraestatal, sino de una sola, como si fuera una moneda con un anverso y un reverso.

El concepto de administración pública paraestatal no aparecía en la Constitución de 1917, la cual en su texto original establecía:

Art. 90: Para el despacho de los negocios del orden administrativo de la Federación, habrá un número de Secretarios que establezca el

⁵⁷ Roqué Fourcade, Elsa. Derecho Constitucional y Administrativo Mexicano. Editorial Porrúa, S.A., México, 1996

Congreso por una ley, la que distribuirá los negocios que han de estar a cargo de cada Secretaría.

Este artículo constitucional ha sido reformado por única vez mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación del 21 de abril de 1981, durante el mandato del presidente José López Portillo. Actualmente el texto constitucional vigente reza como sigue:

Art. 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.

Así pues, en virtud de la reforma de 1981 al artículo 90 constitucional, la administración pública paraestatal alcanzó rango constitucional. Tanto la administración pública centralizada como la administración pública paraestatal tienen la misma categoría.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, dispone en su artículo 1º. que la administración pública paraestatal se encuentra integrada por las siguientes entidades:

- a) organismos descentralizados
- b) empresas de participación estatal
- c) instituciones nacionales de crédito
- d) organizaciones auxiliares nacionales de crédito
- e) instituciones nacionales de seguros y de fianzas

f) fideicomisos

Tanto la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal como la Ley Federal de Entidades Paraestatales, utilizan el vocablo *entidad*, en su acepción de "colectividad considerada como unidad".⁵⁸

El empleo de la palabra *entidad* ocasiona que algunos autores asuman que tales unidades administrativas tienen personalidad jurídica propia, lo cual no es así en todos los casos, dado que los fideicomisos carecen de ella; además de que en cada caso se requiere de una ley del Congreso o un decreto del Ejecutivo Federal; aunque importa hacer notar que la doctrina es renuente a aceptar, para tal efecto, la vía del decreto presidencial ya que "para otorgar personalidad jurídica a un ente colectivo de derecho público, es estrictamente necesaria la declaración formal de una ley emanada del Congreso de la Unión, específicamente para cada caso concreto y no una declaración general."⁵⁹

Es necesario analizar el caso concreto de cada una de las entidades paraestatales para saber a cuáles de ellas la legislación mexicana, o un decreto presidencial –como previene el artículo 45 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal– les ha otorgado personalidad jurídica propia.

2. La descentralización administrativa federal.

En ocasiones se equipara a la administración pública paraestatal con la descentralización administrativa y esto no es exacto ya que los organismos descentralizados son sólo una parte de la administración pública paraestatal. En efecto, la lectura de los artículos 1º y 3º de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal permite constatar esa situación.

⁵⁸ Alonso, Martín, Enciclopedia del Idioma, Madrid, Aguilar, 1982, t. II, p. 1750.

⁵⁹ Acosta Romero, Miguel. Op. Cit. p. 277

Por su parte, el artículo 45 del citado ordenamiento jurídico, precisa el tipo de unidades administrativas que son los organismos descentralizados cuando establece:

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.

El concepto legal que contiene el artículo mencionado es sumamente amplio pues permite incluir todo tipo de entes en la categoría de organismos descentralizados: institutos, casas, centros, comisiones, hospitales, patronatos, talleres, etc., con la condición de ser creados por el Congreso de la Unión o mediante decreto del Ejecutivo Federal, y tener personalidad jurídica y patrimonio propios.

2.3 Antecedentes.

Es en Francia donde tiene su origen la descentralización administrativa con una figura a la que se denominó "*establecimiento público*", el cual se caracterizó por:

- Contar con personal que tenía una especialización técnica
- Presupuesto propio, por lo que gozaba de autonomía para su manejo
- Estatuto jurídico⁶⁰

En nuestro país se adoptó la figura francesa del establecimiento público, bajo el nombre de organismo público descentralizado cuya creación se dio, en un principio, como un instrumento de intervención del Estado para participar

activamente en el desarrollo económico del país, a efecto de cubrir diversas necesidades específicas que se fueron presentando, pero sin ninguna planeación definida de conjunto. Por medio del organismo público descentralizado, el Estado dejó de ser un espectador, que mediante regulaciones y mecanismos indirectos influye en la economía, para convertirse en un actor más en el mercado.

A partir de la Revolución Mexicana, cobra importancia el papel que podría desempeñar el Estado en el desarrollo económico. "Las razones de la participación estatal en la economía no obedecían solamente a un problema de soberanía nacional sobre ciertos recursos naturales y actividades económicas, sino también a que el Estado se convirtiera en un ordenador del crecimiento económico, dadas las actividades productivas dispersas y escasas a principios de siglo, así como al objetivo de mitigar las diferencias sociales y prestar servicios que las fuerzas del mercado, por sí solas no podían desarrollar."⁶¹

Al término del movimiento revolucionario era imperante el resurgimiento económico y político del país, por lo que se crean en este periodo el Banco de México, en 1925; el Banco de Crédito Agrícola, en 1926; el Banco Nacional Hipotecario Urbano y de Obras Públicas, en 1933; la Nacional Financiera, S.A., en 1934, y el Banco de Comercio Exterior, en 1937. En fin, para dar respuesta a los retos estructurales y coyunturales ligados a los objetivos del desarrollo nacional, el Estado acrecentó gradualmente su participación por medio de la creación de una amplia y compleja red de instituciones nacionales insertas en

⁶⁰ Vid. Acosta Romero, Miguel. Op. Cit. p. 486

⁶¹ Lombardo, Horacio y Orozco, Jesús J. Régimen jurídico de las Entidades Paraestatales. En : Crisis y Futuro de la Empresa Pública. Universidad Nacional Autónoma de México. Petroleos Mexicanos. México, 1994

lo productivo, financiero y crediticio, en la infraestructura, en la educación, en la investigación, en la salud, en el abasto y en las comunicaciones.

Durante la época del cardenismo se da la expropiación petrolera y la ferrocarrilera. El Estado crea empresas estratégicas. Al llegar el 7 de junio de 1938, casi tres meses después de la expropiación, se crea Petróleos Mexicanos, como organismo descentralizado. Asimismo, mediante ley del Congreso de la Unión se crea la Comisión Federal de Electricidad, en agosto de 1937.

2.2 El control del sector paraestatal

La primera vez que se menciona en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos a la descentralización fue a raíz de la modificación constitucional realizada mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la federación del 18 de noviembre de 1942, en virtud de una adición que se hizo al artículo 123, en su fracción XXXI, donde se estableció que 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 asuntos relativos a... empresas que sean administradas en forma directa o descentralizada por el Gobierno Federal.

a) Primera Ley para el Control por parte del Gobierno Federal, de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal

En el Diario Oficial de la Federación del 31 de diciembre de 1947 se publicó la que sería la primera Ley para el Control por parte del Gobierno Federal, de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, que vino a ser el primer ordenamiento legal que trató de establecer un

sistema de control y vigilancia de tales entidades paraestatales, hasta entonces con escasa regulación jurídica.. En esta ley, de apenas 19 artículos, se estableció de manera expresa que los organismos descentralizados podían ser creados por Ley del Congreso de la Unión o por decreto del Ejecutivo Federal; regulaba cuestiones relevantes para estos organismos y las empresas de participación estatal, tales como sus recursos y su objeto.

Con posterioridad a la referida ley nacieron a la vida pública el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores al Servicio del Estado, en 1960, así como el Instituto Mexicano del Petróleo, y Aeropuertos y Servicios Auxiliares, en 1965.

La Ley para el Control por parte del Gobierno Federal, de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, de 1947, definió a los organismos y empresas de referencia y dejó a cargo de las Secretarías de Hacienda y Crédito Público y de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa, su control administrativo y supervisión financiera, para someterles tanto a un control financiero, programático, presupuestal y contable, como a una vigilancia de sus contratos de obras y de la ejecución de las mismas, de sus adquisiciones, así como de las enajenaciones de sus bienes inmuebles y derechos.

Conviene enfatizar que la la ley en análisis, en su artículo primero, excluyó expresamente a las instituciones docentes y culturales, del control administrativo y de la supervisión financiera del Ejecutivo Federal, aplicables a los organismos descentralizados y empresas de participación estatal; de igual manera, dicha Ley facultó a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para

supervisar también a los fideicomisos que constituyese el Gobierno Federal, con lo que rebasó los límites enunciados en su denominación.

Uno de los defectos de la Ley para el control por parte del Gobierno Federal de Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, es su errónea definición de organismo descentralizado, contenida en su artículo 2º, que ha pasado a los ordenamientos legales que le han substituido sucesivamente y que a la letra decía:

Para los efectos de esta Ley, son organismos descentralizados, las personas morales creadas por el Estado, mediante leyes expedidas por el Congreso de la Unión o por el Ejecutivo Federal en ejercicio de sus facultades administrativas, cualquiera que sea la forma jurídica que adopten y siempre que, además, satisfagan algunos de los siguientes requisitos:

- a) Que sus recursos hayan sido o sean suministrados en su totalidad o en parte por el Gobierno Federal, ya en virtud de participaciones en la constitución del capital, de aportación de bienes, concesiones o derechos, o mediante ministraciones presupuestales, subsidios, o por el aprovechamiento de un impuesto específico.
- b) Que su objeto y funciones propias, impliquen una atribución técnica especializada para la adecuada prestación de un servicio público o social, explotación de recursos naturales o la obtención de recursos destinados a fines de asistencia social.

La defectuosa redacción de este artículo 2º daba lugar a confundir al organismo descentralizado con la empresa de participación estatal constituida como sociedad mercantil o civil, porque establecía para el primero "cualquiera que sea la forma jurídica que adopte", pues esas formas de sociedad del derecho privado son formas jurídicas, cuando el organismo descentralizado, como su modelo francés el establecimiento público, es indiscutiblemente una persona de derecho público, al que obviamente se somete su régimen jurídico.

Otro defecto que proviene de la primera Ley para el Control por parte del Gobierno Federal, de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, y que subsiste en nuestra legislación vigente, es el contenido también en el citado primer párrafo de su artículo 2º, en razón del cual, los organismos descentralizados pueden ser creados por decreto presidencial, lo que es acremente criticado en la doctrina, por considerar que esa acción debe ser de la competencia exclusiva del Congreso de la Unión, pues contraría lo establecido en el artículo 126 constitucional, por entrañar gastos no contemplados en el presupuesto ni determinados en ley posterior; además, porque crear a los organismos descentralizados debe ser resultado de un debate que permite evaluar las ventajas o los inconvenientes de su creación. El doctor Gabino Fraga observa al respecto:

"También surge la cuestión de determinar si el Ejecutivo tiene facultades legales para constituir el patrimonio del organismo descentralizado cuando al crearlo destina fondos públicos, pues debe tenerse presente que tal disposición sólo puede autorizarse en el presupuesto de egresos o en ley posterior según el artículo 126 de la Constitución Federal."⁶²

b) Segunda 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 del 4 de enero de 1966, la segunda versión de la Ley para el Control, por parte del Gobierno Federal, de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, persistió, también en el primer párrafo de su artículo 2º, en el error de la ley que le antecedió, que propicia confundir al organismo descentralizado con la

empresa de participación estatal constituida bajo una forma societaria civil o mercantil, así como en el defecto de permitir la creación de organismos descentralizados mediante decreto del Ejecutivo Federal.

La ley en análisis, en su segunda versión, agregó a las instituciones docentes y culturales, que la Ley de 1947 ya exceptuaba del control y vigilancia del Ejecutivo Federal en los términos de la misma, los casos de excepción siguientes:

- Las instituciones nacionales de crédito, de seguros y de fianzas, así como las organizaciones auxiliares nacionales de crédito;
- Las empresas en que las instituciones antes mencionadas hubiesen suscrito la mayoría de su capital social, ya directamente o bien a través de otras empresas en cuyo capital tuviesen participación mayoritaria tales instituciones, salvo que estuviesen comprendidas en el Presupuesto de Egresos de la Federación; y
- Los fideicomisos constituidos por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público como fideicomitente único del Gobierno Federal.

En razón del elevado porcentaje de organismos descentralizados y empresas de participación estatal a los que no les resultaba aplicable, el contenido de la Ley en comentario evidentemente no correspondía a su denominación.

En su segunda versión, Ley para el Control, por parte del Gobierno Federal, de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal estableció un sistema diferenciado de control de las entidades

⁶² FRAGA, Gabino, *Derecho administrativo*, 35ª ed., México, Porrúa, 1997, p. 202.

paraestatales, para lo cual agrupó a los organismos y empresas públicas en tres tipos diferentes: uno para las instituciones del sector bancario y de crédito, incluidos los fideicomisos públicos, y de las empresas cuyo control estuviera en poder de las mismas; otro tipo para las instituciones docentes y culturales; y otro tipo diferente para el resto de las entidades paraestatales, únicas a las que sí era aplicable dicho ordenamiento legal.

En la segunda versión de la ley en análisis, la auditoría permanente y la inspección técnica de los referidos organismos y empresas, se transfirieron de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a la del Patrimonio Nacional, a cuyo cargo quedó su control y vigilancia, a efecto, se dijo, de conocer su actuación administrativa, procurar su correcta operación y eficiente desempeño económico, así como verificar el cumplimiento de las disposiciones dictadas por las Secretarías de la Presidencia y de Hacienda y Crédito Público en materia de inversiones y de ejercicio presupuestal, respectivamente. También transfería de la Secretaría de Hacienda a la del Patrimonio Nacional la facultad de proponer al Presidente de la República la iniciativa para liquidar los organismos descentralizados y empresas de participación estatal que incumplieran su finalidad o cuyo funcionamiento dejare de ser conveniente para el interés público o la economía nacional.

Cabe señalar que en la ley cuya segunda versión nos ocupa, se incrementó significativamente el cúmulo de facultades asignadas a la Secretaría del Patrimonio Nacional, como la de nombrar al auditor externo de organismos descentralizados y empresas de participación estatal; a designar a un representante para asistir, con voz pero sin voto, a las sesiones de sus Consejos de Administración u órganos equivalentes; la de sugerir al Ejecutivo

Federal la modificación de sus estructuras y bases organizacionales; y las de revisar los sistemas de contabilidad, control y auditoría interna de los referidos organismos y empresas y disponer, en su caso, las medidas que estimare pertinentes para mejorarlos; así como revisar los estados financieros mensuales y los dictámenes que respecto a los anuales formulara el auditor externo de cada organismo o empresa.

c) Tercera Ley para el Control por parte del Gobierno Federal, de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal

A menos de cinco años de expedida la segunda versión de la Ley para el Control por parte del Gobierno Federal, de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el treinta y uno de diciembre de 1970, la tercera versión de la misma, cuya vigencia terminó el 15 de mayo de 1986 al ser abrogada por la Ley Federal de las Entidades Paraestatales publicada el 14 de mayo de 1986.

A diferencia de las leyes del mismo nombre que le antecedieron, la tercera versión de la Ley para el control, por parte del Gobierno Federal, de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal, se estructuró en varios capítulos, el primero se ocupó de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal; el segundo, versó sobre los fideicomisos; en tanto que el tercero y último capítulo tuvo por tema a las empresas de participación estatal minoritaria.

En la tercera versión de la Ley de referencia, se dejó de exceptuar de su cumplimiento a los fideicomisos públicos y a las empresas cuyo capital social estuviese suscrito en su mayoría por instituciones nacionales de crédito, de

seguros y de fianzas, o por organizaciones auxiliares nacionales de crédito, ya directamente o bien a través de otras empresas en cuyo capital tuviesen participación mayoritaria tales instituciones u organizaciones. Por lo demás, tuvo pocos cambios respecto de la segunda versión, destacando las innovaciones destinadas a normar la adquisición, venta o permuta de bienes inmuebles de dichas instituciones, así como la celebración, registro y revisión periódica de los contratos de arrendamiento de tales bienes, así como la participación de la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales y de la Secretaría del Patrimonio Nacional en esas operaciones.

d) Ley Federal de las Entidades Paraestatales

Con el afán de lograr una sistematización y regulación coherente de las entidades paraestatales y, en general, de la administración pública encuadrada en el Poder Ejecutivo, el 26 de diciembre de 1976 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la ley orgánica de la Administración Pública Federal, que abrogó a la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado del 23 de diciembre de 1958; una década después sería complementada por la Ley Federal de las entidades paraestatales que abrogó a la Ley para el Control por parte del Gobierno Federal de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal.

Reglamentaria en lo conducente del artículo 90 constitucional, la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, fue publicada en el Diario Oficial de la Federación de 14 de mayo de 1986; su objeto consiste en regular la organización, el funcionamiento y control de las entidades paraestatales de la administración pública federal, siendo importante hacer notar desde ahora, que en su artículo tercero excluyó de la observancia de dicho ordenamiento a la

Comisión Nacional de Derechos Humanos, a la Procuraduría Agraria y a la Procuraduría Federal del Consumidor; en cambio, en el mismo numeral, establece que "Las universidades y demás institución de educación superior a las que la ley otorgue autonomía, se registrarán por sus leyes específicas".

La razón por la que la Ley Federal de las Entidades Paraestatales establece que sus preceptos no serán aplicables a las referidas universidades, es porque tales instituciones no forman parte de la administración pública federal inserta en el ámbito del Poder Ejecutivo.

En cambio, dicho ordenamiento legal dispone en su artículo cuarto, que las sociedades nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y fianzas, los fondos y fideicomisos públicos de fomento, así como las demás entidades paraestatales que formen parte del sistema financiero, se sujeten en cuanto a su constitución, organización, funcionamiento, control, evaluación regulación a su legislación específica y sólo en lo que ésta no regule, les será aplicable esta Ley en comento, supletoriamente que no se establece para las universidades a las que la Ley confiere autonomía.

La única empresa de participación estatal mayoritaria que, en los términos de nuestra legislación vigente, puede ser considerada como persona de derecho público, es la constituida como sociedad nacional de crédito, por ser este esquema societario el único previsto por nuestro derecho público para la creación de empresas de economía mixta o de participación estatal.

2.3 Descentralización administrativa por región

Siguiendo el criterio del maestro Gabino Fraga, la descentralización administrativa asume tres formas diferentes: descentralización por región, por servicio y por colaboración.

La llamada descentralización administrativa por región, también conocida como descentralización territorial, se refiere a la creación de una organización administrativa que tiene como finalidad el manejo de los intereses colectivos de una población establecida en una determinada circunscripción territorial.

Este tipo de descentralización no ha encontrado buen recibimiento en la doctrina aun cuando algunos autores, como por ejemplo, Manuel María Díez, y Gabino Fraga, entre otros, creen que el municipio es producto de ella. En cambio, otros como Acosta Romero. consideran al municipio como una estructura político-administrativa, jerárquicamente desvinculada, desde el punto de vista técnico, de la administración centralizada federal o estatal, lo cual se corrobora por el hecho de que el municipio emplea, en su organización administrativa, las formas de la centralización, descentralización y desconcentración administrativas, "de donde negamos --afirma Acosta Romero-- que [el municipio] tenga el carácter de organismo descentralizado por región."⁶³

2.4 Descentralización administrativa por colaboración

Se puede decir que la descentralización administrativa por colaboración acusa cierta incapacidad o insuficiencia de capacidad de la administración pública, ya sea técnica, financiera, u organizacional, para cumplir sus cometidos y deberes, por lo que debe recurrir a la colaboración de los

particulares, quienes, a través de mecanismos como la concesión o la subrogación, realizan las actividades que tiene atribuidas la administración pública.

2.5 Descentralización administrativa por servicio

Es dable afirmar que la descentralización administrativa por antonomasia es la descentralización administrativa por servicio, no sólo por haber sido la primera en surgir, sino por ser la más indiscutida y de perfiles más característicos. En Francia, con el crecimiento del Estado de bienestar y el consiguiente aumento de sus actividades, se pensó en personificar al servicio público –una de las nuevas actividades del Estado–, es decir, crear una nueva persona de derecho público: el establecimiento público, para prestar un nuevo servicio público que se erigiese, o sea, tantos establecimientos públicos como servicios públicos se crearan. Se pensó en este esquema, en razón de la rigidez propia de la administración pública existente, toda centralizada, que no resultaba adecuada para la realización de las nuevas actividades del Estado; la prestación del servicio público exigía gran agilidad; por ello, como explica el administrativista Alfonso Nava Negrete:

“Descentralización administrativa por servicio es primero una forma jurídica en que se organiza la administración, distinta a la centralización y a la desconcentración. Consiste en crear organismos públicos por parte del legislador, dándoles personalidad jurídica y patrimonio propio y haciéndolos responsables de prestar servicios públicos u otros similares.”⁶⁴

⁶³ Acosta Romero, Miguel, *Teoría general del derecho administrativo*, México, UNAM, 1972, p. 94.

⁶⁴ Nava Negrete. Op. Cit. p. 164

En lo personal considero que la descentralización por servicio consiste en la creación de nuevos entes de la administración pública, con personalidad jurídica y patrimonio propios, a los cuales se otorga relativa autonomía y se les encarga la realización de determinadas tareas, como pueden ser la prestación de servicios públicos.

2.6 Características de los organismos descentralizados de la administración pública

- Se crean mediante ley o decreto del Congreso de la Unión o decreto del Ejecutivo Federal
- Tienen personalidad jurídica propia
- Tienen patrimonio propio
- Régimen jurídico propio
- Objeto específico dentro de los atribuidos a la administración pública
- Su finalidad estriba en auxiliar al Poder Ejecutivo en el desempeño de sus atribuciones.
- Quedan sometidos a la tutela y vigilancia de la administración central.

a) Creación mediante ley del Congreso o decreto presidencial

Los organismos descentralizados de la administración pública pueden ser creados por una ley del Congreso de la Unión o por decreto del Ejecutivo Federal.

En el ámbito de la doctrina existe franca oposición a que estos organismos puedan ser creados mediante decreto presidencial. Se considera que únicamente el Congreso de la Unión debiera crear organismos descentralizados ya que en virtud de su naturaleza jurídica se les dota de

personalidad jurídica y patrimonio propio así como de un cúmulo de competencia.

No obstante lo anterior la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en su artículo 45 establece que pueden ser creados por ley o decreto del Congreso de la Unión o por decreto del Ejecutivo Federal.

b) Personalidad jurídica propia.

La forma organizativa denominada descentralización administrativa implica la creación de una persona jurídica, para poder relacionarse jurídicamente, adquirir derechos y contraer obligaciones, y así asumir la responsabilidad que se le confiere de encargarse de un servicio público o de una actividad técnica específica. La personalidad jurídica propia significa que tiene una personalidad jurídica distinta de la del Estado.

c) Patrimonio propio.

La nueva persona jurídica creada en el ámbito de la descentralización administrativa necesita tener un patrimonio propio a fin de poder cumplir con las actividades específicas que se le atribuyen, disponiendo en la medida y forma que se considere oportuno de sus propios recursos.

d) Régimen jurídico propio.

Los organismos descentralizados de la administración pública cuentan con una regulación propia de acuerdo a su estructura y funcionamiento. En dicha regulación se deben precisar: denominación, fines, patrimonio, órganos, relaciones con los usuarios del servicio y con su personal, así como el tipo de relaciones con el poder central.

e) Objeto específico.

El objeto del organismo descentralizado de la administración pública debe ser la realización de una actividad técnica específica, atribuida al Poder Ejecutivo, principalmente, un servicio público.

La Ley Federal de las Entidades Paraestatales, en su artículo 14, establece:

Son organismos descentralizados las personas jurídicas creadas conforme a lo dispuesto por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y cuyo objeto sea:

- i. La realización de actividades correspondientes a las áreas estratégicas o prioritarias;
- ii. La prestación de un servicio público o social;
- iii. La obtención o aplicación de recursos para fines de asistencia o seguridad social.

Se puede mencionar, a manera de ejemplos, que el objeto del organismo descentralizado denominado Petróleos Mexicanos, consiste en la realización de una actividad estratégica; el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia es un organismo descentralizado que tiene por objeto la prestación de un servicio público, y, la Lotería Nacional para la Asistencia Pública es a su vez, un organismo descentralizado cuyo objeto se refiere a la fracción III del citado artículo, es decir, la obtención o aplicación de recursos para fines de asistencia o seguridad social.

f) Finalidad.

Estriba su finalidad en auxiliar al Poder Ejecutivo en el desempeño de sus atribuciones, ya que, en los términos del artículo tercero de la Ley Orgánica

de la Administración Pública Federal, el Poder Ejecutivo de la Unión se auxiliará de los organismos descentralizados de la administración pública paraestatal, entre otras entidades de la misma.

g) Tutela y vigilancia por parte de la administración central

Los organismos descentralizados no tienen una autonomía orgánica absoluta sino relativa. Su relación con la administración central no es de jerarquía, sino que es una relación de tutela.

Por ejemplo: la Secretaría de Hacienda y Crédito Público ejerce vigilancia sobre los organismos descentralizados, toda vez que, el artículo 9º. de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales dispone que dicha secretaría tendrá miembros en los órganos de Gobierno y en su caso, en los comités técnicos de las entidades paraestatales. También participarán otras dependencias y entidades, en la medida en que tengan relación con el objeto de la entidad paraestatal de que se trate; todas ellas de conformidad a su esfera de competencia y disposiciones relativas a su materia.

La administración central ejerce vigilancia a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la Secretaría de la Función Pública (antes de Contraloría y Desarrollo Administrativo), y la coordinadora de sector correspondiente.

2.9 Distintas denominaciones de organismos descentralizados.

Dentro de la categoría de organismos descentralizados entran toda una gama de denominaciones:

- Casas: Casa de Moneda de México
- Centros: Centro Nacional de Metrología

- Colegios: Colegio de Bachilleres
- Comisiones: Comisión para la Regularización de la Tenencia de la tierra
- Comités: Comité Administrador del Programa Federal de Construcción de Escuelas
- Compañías: Compañía Nacional de Subsistencias Populares (En proceso de desincorporación)
- Consejos: Consejo de Recursos Minerales
- Fondos: Fondo de Cultura Económica
- Hospitales: Hospital General de México
- Institutos: Instituto para la Protección al Ahorro Bancario
- Patronatos: Patronato de Obras e Instalaciones del Instituto Politécnico Nacional
- Productoras: Productora Nacional de Biológicos Veterinarios
- Servicios: Servicio Postal Mexicano
- Sistemas: Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia
- Talleres: Talleres Gráficos de México
- Otros: Pronósticos para la Asistencia Pública; Petróleos Mexicanos, etc.

La relación de organismos públicos descentralizados de la administración pública federal, sin incluir los que estaban en proceso de desincorporación, publicada en el Diario Oficial de la Federación del 14 de agosto de 2003, es la siguiente:

Aeropuertos y Servicios Auxiliares

Caminos y Puentes Federales de Ingresos y Servicios Conexos

Casa de Moneda de México

Centro de Enseñanza Técnica Industrial

Centro de Ingeniería y Desarrollo Industrial

Centro de Investigación Científica y de Educación Superior de Ensenada, B. C.

Centro de Investigación y de Estudios Avanzados del Instituto Politécnico Nacional
Centro de Investigaciones en Química Aplicada
Centro de Investigación y de Estudios Superiores en Antropología Social
Centro Nacional de Metrología
Colegio de Bachilleres
Colegio de Postgraduados
Comisión Nacional de Cultura Física y Deporte
Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica
Comisión de Operación y Fomento de Actividades Académicas del I. P. N.
Comisión Federal de Electricidad
Comisión Nacional de Cultura Física y Deporte*
Comisión Nacional de Libros de Texto Gratuitos
Comisión Nacional Forestal
Comisión Nacional de las Zonas Áridas
Comisión Nacional de los Salarios Mínimos
Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas*
Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de los Servicios Financieros
Comisión para la Regulación de la Tenencia de la Tierra
Comité Administrador del Programa Federal de Construcción de Escuelas
Consejo de Recursos Minerales
Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología*
Consejo Nacional de Fomento Educativo
Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación
El Colegio de la Frontera Sur
Financiera Rural
Fondo de Cultura Económica

Instituto Federal de Acceso a la Información Pública*

Hospital General de México

Hospital General "Dr. Manuel Gea González"

Hospital Infantil de México "Federico Gómez"

Instituto de Investigaciones Eléctricas

Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora

Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas

Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado*

Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores*

Instituto Mexicano de Cinematografía

Instituto Mexicano del Petróleo

Instituto Mexicano del Seguro Social (*)

Instituto Mexicano de la Juventud

Instituto Mexicano de la Radio

Instituto Mexicano de la Propiedad Industrial

Instituto Mexicano de Lenguas Indígenas

Instituto Mexicano de Tecnología del Agua

Instituto Nacional de Astrofísica, Óptica y Electrónica

Instituto Nacional de Cancerología

Instituto Nacional de Cardiología Ignacio Chávez

Instituto Nacional de Ciencias Médicas y Nutrición "Salvador Zubirán"

Instituto Nacional de Ciencias Penales

Instituto Nacional de Enfermedades Respiratorias

Instituto Nacional de Investigaciones Forestales, Agrícolas y Pecuarias

Instituto Nacional de Investigaciones Nucleares

Instituto Nacional de las Mujeres*

Instituto Nacional de las Personas Adultas Mayores

Instituto Nacional de Neurología y Neurocirugía "Doctor Manuel Velasco Suárez"

Instituto Nacional de Pediatría

Instituto Nacional de Perinatología

Instituto Nacional de Psiquiatría Ramón de la Fuente Muñiz

Instituto Nacional de Salud Pública

Instituto Nacional para la Educación de los Adultos

Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación

Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas

Instituto para la Protección del Ahorro Bancario

Lotería Nacional para la Asistencia Pública

Luz y Fuerza del Centro

Patronato de Obras e Instalaciones del Instituto Politécnico Nacional

Petróleos Mexicanos

Pemex-Exploración y Producción

Pemex-Gas y Petroquímica Básica

Pemex-Petroquímica

Pemex-Refinación

Procuraduría Agraria**

Procuraduría Federal del Consumidor**

Productora Nacional de Biológicos Veterinarios

Productora Nacional de Semillas

Pronósticos para la Asistencia Pública

Servicio de Administración y Enajenación de Bienes

Servicio Postal Mexicano

Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia

Talleres Gráficos de México

Telecomunicaciones de México

(*) No sectorizado

(**) Queda excluida de la observancia de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales

Como se advierte, en la relación anterior no fueron incluidas las universidades públicas a las que, en los términos del artículo 3° constitucional, se les ha conferido autonomía, las cuales están constituidas como organismos

descentralizados del Estado y, en consecuencia, no forman parte de la administración pública federal.

2.7 Empresas de Participación Estatal.

En el ámbito doctrinario, las empresas de participación estatal son llamadas empresas de economía mixta, por la posibilidad de invertir en ellas capital del Estado y de los particulares.

En ocasiones se ha aprovechado el rubro de empresas de participación estatal para crear empresas que en realidad son totalmente propiedad del Estado, en las que no hay participación accionaria de los particulares, por lo que, en rigor se pueden equiparar a sociedades unimembres, por ser empresas de un solo dueño: el Estado.

De acuerdo con el artículo 46 de la Ley Orgánica de la Administración Pública, 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 naturaleza incluyendo las organizaciones auxiliares nacionales de crédito; así como las instituciones de seguros y fianzas, en que se satisfagan alguno o varios de los siguientes requisitos:
 - a) Que el Gobierno Federal o una o más entidades paraestatales, conjunta o separadamente aporten o sean propietarios de mas del 50% del capital social.

- b) Que en la constitución de su capital se hagan figurar títulos representativos de capital social de serie especial que sólo puedan ser suscritas por el Gobierno Federal; o
- c) Que al Gobierno Federal corresponda la facultad de nombrar a la mayoría de los miembros del órgano de gobierno o su equivalente, o bien designar al presidente o director general, o cuando tenga facultades para vetar los acuerdos del propio órgano de gobierno.

De acuerdo con el párrafo final del referido artículo 46 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, se asimilan a las empresas de participación estatal mayoritaria, las sociedades o las asociaciones civiles cuya mayoría de asociados sean dependencias o entidades de la administración pública federal o servidores públicos federales que deriven su participación de los cargos públicos que ocupan o tales dependencias o entidades hagan aportaciones económicas preponderantes.

La relación de empresas de participación estatal mayoritaria de la administración pública federal, sin incluir las que estaban en proceso de desincorporación, publicada en el Diario Oficial de la Federación del 14 de agosto de 2003, es la siguiente:

Administración Portuaria Integral de Altamira, S. A. de C. V.

Administración Portuaria Integral de Coatzacoalcos, S.A. de C. V

Administración Portuaria Integral de Dos Bocas, S.A. de C. V.

Administración Portuaria Integral de Ensenada, S. A. de C. V.

Administración Portuaria Integral de Lázaro Cárdenas, S.A. de C. V.

Administración Portuaria Integral de Manzanillo S.A. de C. V.
Administración Portuaria Integral de Progreso, S. A. de C. V.
Administración Portuaria Integral de Puerto Madero, S. A. de C. V.
Administración Portuaria Integral de Salina Cruz S.A. de C V.
Administración Portuaria Integral de Tampico, S. A. de C. V.
Administración Portuaria Integral de Veracruz, S. A. de C. V.
Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México, S.A. de C. V.
Agroasemex, S. A
Baja, Mantenimiento y Operación, S.A. de C.V.
Banco Nacional de Comercio Exterior, S. N. C.
Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S. N. C.
Banco Nacional del Ejército, Fuerza Aérea y Armada, S.N.C.
Centro de Capacitación Cinematográfica, A. C.
Centro de Investigación Científica de Yucatán, A. C.
Centro de Investigación en Alimentación y Desarrollo, A. C.
Centro de Investigación en Geografía y Geomática "Ing. Jorge L. Tamayo", A. C
Centro de Investigación en Matemáticas, A. C.
Centro de Investigación en Materiales Avanzados, A. C.
Centro de Investigación y Asesoría Tecnológica en Cuero y Calzado, A.C.
Centro de Investigación y Asistencia en Tecnología y Diseño del Estado de Jalisco, A. C.
Centro de Investigación y Desarrollo Tecnológico en Electroquímica, S.C.
Centro de Investigación y Docencia Económicas, A. C.
Centro de Investigaciones Biológicas del Noroeste, S. C.
Centro de Investigaciones en Óptica, A. C
Centros de Integración Juvenil, A. C.
CIATEQ, A. C.

Compañía Mexicana de Exploraciones, S. A.
Compañía Operadora del Centro Cultural y Turístico de Tijuana, S. A. de C. V.
Consejo de Promoción Turística de México, S.A. de C.V.
Corporación Mexicana de Investigación de Materiales, S. A. de C. V.
Diconsa, S.A. de C.V.
Educal, S. A. de C. V.
El Colegio de la Frontera Norte, A. C.
El Colegio de Michoacán, A. C.
El Colegio de San Luis, A. C.
Estudios Churubusco Azteca, S. A.
Exportadora de Sal, S. A.
Ferrocarril del Istmo de Tehuantepec, S.A. de C.V.
FONATUR-BMO, S. A. de C. V.
Grupo Aeroportuario de la Ciudad de México, S.A. de C.V.
I.I.I. Servicios S.A. de C.V.
Impresora y Encuadernadora Progreso, S. A. de C. V.
Instalaciones Inmobiliarias para Industrias, S. A. de C. V.
Instituto de Ecología, A. C.
Instituto Nacional para el Desarrollo de Capacidades del Sector Rural, A. C.
Instituto Potosino de Investigación Científica y Tecnológica, A. C.
Laboratorios de Biológicos y Reactivos de México, S.A. de C.V.
LICONSA, S. A. de C. V.
Nacional Financiera, S. N. C.
Nacional hotelera de Baja California, S. A. de C. V.
Notimex, S. A. de C. V.

P. M. I. Comercio Internacional, S. A. de C. V.
Petroquímica Camargo, S.A. de C.V.
Petroquímica Cangrejera, S.A. de C.V.
Petroquímica Cosoleacaque, S.A. de C.V.
Petroquímica Escolín, S.A. de C.V.
Petroquímica Morelos, S.A. de C.V.
Petroquímica Pajaritos, S. A. De C.V.
Petroquímica Tula, S.A. de C.V.
Productora de Cospeles, S.A. de C.V.
Recreo-Mex, S. A. de C. V.
Servicios Aeroportuarios de la Ciudad de México, S.A. de C.V.
Sociedad Hipotecaria Federal, S. N. C.
Televisión Metropolitana, S. A. de C. V.
Transportadora de Sal, S. A.

En la relación anterior no fue incluido El Colegio de México, A. C., porque se trata de una institución de educación superior a la que se ha otorgado autonomía.

2.8 Fideicomisos públicos

El fideicomiso es un mecanismo jurídico en virtud del cual una persona llamada fideicomitente destina ciertos bienes a la realización de un fin lícito y determinado, encomendando la realización de este fin a una institución fiduciaria.

El fideicomiso es un negocio jurídico, que se realiza en todo momento con la intención de que produzca consecuencias jurídicas. El elemento principal

del fideicomiso es el fideicomitente ya que es el creador del fideicomiso, es quien aporta los bienes. Tratándose de fideicomisos constituidos en el ámbito de la administración pública centralizada únicamente la Secretaría de hacienda y Crédito Público puede ser el fideicomitente, así lo establece el artículo 41 de la Ley Federal de Entidades Paraestatales.

Para los fines de nuestra investigación es necesario precisar que no basta con que un fideicomiso sea público para que sea entidad paraestatal sino que, además deben contar con cierta estructura organizacional, determinada en el primer párrafo del artículo 40 de la Ley federal de Entidades Paraestatales, que a la letra dice:

Los fideicomisos públicos que se establezcan por la Administración Pública Federal, que se organicen de manera análoga a los organismos descentralizados o empresas de participación estatal mayoritaria, que tengan como propósito auxiliar al Ejecutivo mediante la realización de actividades prioritarias, serán los que se consideren entidades paraestatales conforme a lo dispuesto en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y quedarán sujetos a las disposiciones de esta Ley.

La relación de entidades paraestatales constituidas como fideicomisos públicos de la administración pública federal, sin incluir las que estaban en proceso de desincorporación, publicada en el Diario Oficial de la Federación del 14 de agosto de 2003, es la siguiente:

Fideicomiso de Fomento Minero

Fideicomiso de Formación y Capacitación para el Personal de la Marina
Mercante Nacional

Fideicomiso de Riesgo Compartido

Fideicomiso Fondo Nacional de Habitaciones Populares

Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal

Fideicomiso para Construcciones Militares

Fideicomiso para la Cineteca Nacional

Fondo de Capitalización e Inversión del Sector Rural

Fondo de Empresas Expropiadas del Sector Azucarero

Fondo de Fomento y Garantía para el Consumo de los Trabajadores

Fondo de Garantía y Fomento para la Agricultura, Ganadería y Avicultura

Fondo de Garantía y Fomento para las Actividades Pesqueras

Fondo de Información y documentación para la Industria

Fondo de Operación y Financiamiento Bancario a la Vivienda

Fondo Especial de Asistencia Técnica y Garantía para Créditos Agropecuarios

Fondo Especial para Financiamientos Agropecuarios

Fondo Nacional de Fomento al Turismo

Fondo Nacional para el Fomento de las Artesanías

Fondo para el Desarrollo de los Recursos Humanos

CAPÍTULO CUARTO

LA DESCENTRALIZACIÓN POLÍTICA

Como apunté al inicio del capítulo anterior, la descentralización distribuye entre varios depositarios las funciones, las atribuciones, las facultades, la toma de decisiones y el ejercicio del poder público. A diferencia de la descentralización administrativa que atañe a la administración pública y se desarrolla en el ámbito del derecho administrativo para el ejercicio de la función administrativa y la organización de los servicios públicos, la descentralización política se refiere a la estructura del Estado, por tratarse de una forma de distribución del ejercicio del poder público entre diversos sujetos de derecho público, que se inserta en el ámbito del derecho constitucional.

En sus inicios el Estado adopta una forma unitaria, sin otras autoridades que las centrales, según se advierte, por ejemplo en la *polis* griega, mas, a medida que el Estado se expande territorialmente, surge de él una fuerza centrífuga que da lugar a la descentralización, como se puede comprobar en el Imperio Romano, en el que el municipio es una expresión viva de la descentralización política, que se mantiene vigorosa aún después de la caída del imperio, los mismo en España que en Francia, Alemania y otras latitudes, sin que logre extirparla totalmente el Estado absolutista de los siglos XVI, XVII y XVIII, porque a pesar de su férrea centralización se mantiene latente en los municipios la descentralización política, definida por el eminente jurista Diego Valadés como: "Forma de distribuir el ejercicio del poder político entre diversos

entes de derecho público, por virtud de la cual pueden crear y aplicar normas jurídicas en el ámbito de su competencia.”⁶⁵

La desaparición del Estado absolutista, activada por la independencia de los Estados Unidos y la Revolución Francesa, propició ya en el siglo XIX, un avance importante de la descentralización política tanto en Europa como en los países americanos independizados de España y Portugal, al grado de que, según Carl J. Friedrich, el gobierno municipal, como forma de manifestación de la descentralización política se convirtió en la divisa de las fuerzas progresistas, incluso en países no democráticos; en tanto que en el siglo XX, en Inglaterra “casi todo el mundo está de acuerdo en que la reforma del municipio hace años debía haberse producido.”⁶⁶

Como bien observa el prestigiado tratadista alemán Georg Jellinek, toda división del Estado en demarcaciones territoriales para fines de ejercicio de la potestad pública, conlleva efectos descentralizadores, dado que sus autoridades no son meros órganos de ejecución del gobierno central, puesto que, en muchos casos, actúan con un poder de decisión que se ubica al margen de la vigilancia y revisión de la autoridad central. En su opinión: “Dos tipos de Estados descentralizados existen en la Historia: en el primero, cada una de las partes del Estado tiene sus autoridades supremas; en el segundo, existe sobre todas las autoridades provinciales y locales un gobierno central y unificado.”⁶⁷

⁶⁵ Valadés, Diego, Descentralización política, en: Nuevo Diccionario Jurídico Mexicano, México, UNAM-Porrúa., 2000, T. D-H, p. 1295.

⁶⁶ Friedrich, Carl J., Gobierno constitucional y democracia, trad. Agustín Gil Pasierra, Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1975, p. 450.

⁶⁷ Jellinek, Georg, Teoría General del Estado, trad. Fernando de los Ríos Urruti, 2ª ed., México, Compañía Editorial Continental, 1958, p. 516.

Por su parte, el profesor de la Universidad de Lovaina Jean Dabin explica que la descentralización política se presenta siempre que, en mayor o menor medida "se admite que ciertos grupos más o menos naturales, existentes en el seno del Estado, algunas comunas, provincias, regiones, agrupamientos nacionales o corporativos, posean en propiedad determinados atributos de la potestad pública, que ejercitan por medio de órganos escogidos por ellos e independientes del Estado."⁶⁸

Mas, en la actualidad, la descentralización política no solo se manifiesta a través de la parcelación territorial en sus diversas modalidades; entidad federativa, región, provincia y municipio, sino que también se presenta para el ejercicio específico de una función pública o la prestación de un servicio público, por lo que es dable hablar de diversos tipos de descentralización política, a saber: territorial, funcional y por servicio. La descentralización política conlleva descentralización administrativa, habida cuenta que el ente políticamente descentralizado se hace cargo de su propia administración.

En opinión del jurista argentino Germán José Bidart Campos: "La descentralización surge cuando las instituciones ejercen algunas funciones del poder público y gozan de ciertos atributos suyos; en una palabra, cuando se erigen en órganos de derecho público, habilitados por el Estado para cooperar al logro del bien público. Tal es la descentralización que se conoce con el título de política, en la que el fin estatal se cumple por órganos no puramente políticos, sino con participación en la función pública de los grupos sociales."⁶⁹

1. La descentralización política territorial

⁶⁸ Dabin, Jean, *Doctrina General del Estado*, trad. Héctor González Uribe y Jesús Toral Moreno, México, Jus, 1946, p. 315.

⁶⁹ Bidart Campos, José Germán, *Derecho político*, Buenos Aires, Aguilar, 1962, p. 416..

Cronológicamente, la primera manifestación de la descentralización política es la territorial, en cuya virtud, ciertos aspectos del ejercicio del poder político se atribuyen a los entes territoriales en que se divide cierto Estado; en el derecho comparado tales entes territoriales pueden ser las entidades federativas, las regiones, las provincias y los municipios. En el caso de México, en razón de su forma federal de Estado, se pueden considerar como entes territoriales políticamente descentralizados: los Estados de la República, el Distrito Federal y los municipios

1.1 La descentralización política de los Estados de la República

Bajo la forma federal de Estado, éste se compone a su vez de Estados que libremente se organizan y gobiernan en todo lo que no es de la competencia de la Federación a cuyo poder están sometidos en las materias que le han sido atribuidas en la Constitución; así está previsto en el artículo 40 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que prevé una República representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, pero unidos en una Federación; en consonancia con este precepto, el artículo 115 constitucional dispone que los Estados deben adoptar la forma de gobierno republicano, representativo y popular. Además, de conformidad con lo previsto en el primer párrafo del artículo 41 constitucional:

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 particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del pacto federal.

La distribución de competencias entre la Federación y los Estados, está determinada en el artículo 124 de nuestra Ley fundamental, que al respecto, dispone: "Las facultades que no estén expresamente concedidas por esta constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados." Este precepto establece, pues, la competencia residual de las autoridades de los Estados de la República: lo no atribuido expresamente a la Federación queda reservado a los Estados.

Entre las facultades expresamente atribuidas a la Federación, destacan las otorgadas por el artículo 73 constitucional al Congreso de la Unión para:

- Admitir nuevos Estados a la Federación;
- Formar nuevos Estados dentro de los límites de los existentes;
- Arreglar definitivamente los límites de los Estados;
- Cambiar la residencia de los supremos poderes de la Federación;
- Imponer las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto;
- Dar bases sobre las cuales el Ejecutivo pueda celebrar empréstitos sobre el crédito de la Nación;
- Impedir que en el comercio entre los Estados de la Federación se establezcan restricciones;
- 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 leyes del trabajo reglamentarias del artículo 123;
- Crear y suprimir empleos públicos de la Federación;

- Declarar la guerra, en vista de los datos que le presente el Ejecutivo
- Expedir leyes relativas al derecho marítimo de paz y guerra;
- Reglamentar la organización y el servicio del Ejército, la Marina de Guerra y la Fuerza Aérea Nacionales, así como la Guardia Nacional;
- Dictar leyes sobre nacionalidad, ciudadanía, naturalización, colonización, emigración, inmigración y salubridad general de la República;
- Dictar leyes sobre vías generales de comunicación, postas y correos, uso y aprovechamiento de las aguas de jurisdicción federal;
- Establecer casa de moneda y dictar reglas para determinar el valor relativo de la moneda extranjera;
- Adoptar un sistema general de pesas y medidas;
- Fijar reglas a que deba sujetarse la ocupación y enajenación de terrenos baldíos;
- Expedir leyes de organización de los Cuerpos Diplomático y Consular mexicanos;
- Establecer los delitos y faltas contra la Federación y fijar los castigos que por ellos deban imponerse;
- Conceder amnistías por delitos federales;
- Expedir leyes que establezcan la coordinación entre la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, en materia de seguridad pública;

- Expedir la Ley que regule la organización de la entidad de fiscalización superior de la Federación y las demás que norme la gestión, control y evaluación de los Poderes de la Unión y de los entes públicos federales;
- Dictar leyes encaminadas a distribuir convenientemente entre la Federación, los Estados y los Municipios el ejercicio de la función educativa;
- Conceder licencia al Presidente de la República y para constituirse en Colegio Electoral y designar al ciudadano que deba sustituir al Presidente de la República, ya sea con el carácter de sustituto, interino o provisional;
- Aceptar la renuncia del cargo de Presidente de la República;
- Establecer contribuciones sobre el comercio exterior, aprovechamiento y explotación de los recursos naturales, instituciones de crédito y sociedades de seguros, servicios públicos, energía eléctrica, producción y consumo de tabacos labrados, gasolina y otros productos derivados del petróleo, cerillos y fósforos, aguamiel y productos de su fermentación, explotación forestal, producción y consumo de cerveza;
- Legislar sobre las características y uso de la bandera, escudo e himnos nacionales;
- Expedir leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de los Estados y de los Municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de asentamientos humanos;
- Expedir leyes sobre planeación nacional del desarrollo económico y social;

- Expedir leyes para la programación, promoción, concertación y ejecución de acciones de orden económico, especialmente las referentes al abasto y otras que tengan como fin la producción suficiente y oportuna de bienes y servicios social y nacionalmente necesarios;
- Expedir leyes tendientes a la promoción de la inversión mexicana, la regulación de la inversión extranjera, la transferencia de tecnología y la generación, difusión y aplicación de los conocimientos científicos y tecnológicos que requiere el desarrollo nacional;
- Expedir leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de los Gobiernos de los Estados y de los Municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de protección al ambiente y de preservación y restauración del equilibrio ecológico;
- Expedir leyes que instituyan tribunales de lo contencioso-administrativo, dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, y que tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la Administración Pública Federal y los particulares;
- Expedir leyes que establezcan las bases sobre las cuales la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios, coordinarán sus acciones en materia de protección civil;
- Legislar en materia de deporte, estableciendo las bases generales de coordinación de la facultad concurrente entre la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios; y
- Expedir todas las leyes necesarias para hacer efectivas las facultades anteriores,

El otorgamiento a la Federación de las anteriores facultades es reforzado con un catálogo de prohibiciones impuestas a los Estados, en el artículo 117 que implícitamente enfatizan la competencia federal, entre las cuales destacan las de que no podrán:

- Celebrar alianza, tratado o coalición con otro Estado ni con las Potencias extranjeras:
- Acuñar moneda;
- Emitir papel moneda, estampillas ni papel sellado;
- Gravar el tránsito de personas o cosas que atraviesen su territorio
- Prohibir ni gravar directa ni indirectamente la entrada a su territorio, ni la salida de él, a ninguna mercancía nacional o extranjera;
- Gravar la circulación ni el consumo de efectos nacionales o extranjeros, con impuestos o derechos cuya exención se efectúe por aduanas locales, requiera inspección o registro de bultos o exija documentación que acompañe la mercancía;
- Expedir ni mantener en vigor leyes o disposiciones fiscales que importen diferencias de impuesto o requisitos por razón de la procedencia de mercancías nacionales o extranjeras, ya sea que esta diferencia se establezca respecto de la producción similar de la localidad, o ya entre producciones semejantes de distinta procedencia.
- Gravar la producción, el acopio o la venta del tabaco en rama, en forma distinta o con cuotas mayores de las que el Congreso de la Unión autorice.

Además, los Estados de la República, sin consentimiento del Congreso de la Unión, tampoco podrán:

- Establecer derechos de tonelaje en puertos;
- Imponer contribuciones o derechos sobre importaciones o exportaciones;
- Tener tropa permanente o buques de guerra;
- Hacer la guerra por sí a alguna Potencia extranjera, salvo en casos de invasión.

Por otra parte, los artículos 115 y 116 constitucionales establecen un conjunto de principios y lineamientos para la organización política de los Estados de la República, entre los cuales destacan los siguientes:

- La base de su organización territorial y de su organización política y administrativa es el municipio libre;
- El poder público de los estados se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, sin que puedan reunirse dos o más de éstos en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un solo individuo:
- Los gobernadores no podrán durar más de seis años en el cargo:
- La elección de los gobernadores de los Estados y de los diputados locales será directa;
- Los gobernadores cuyo origen sea la elección popular ordinaria, en ningún caso y por ningún motivo podrán volver a ocupar ese cargo, ni aun con el carácter de interinos, provisionales, sustitutos o encargados del despacho;

- Tanto el gobernador sustituto como el interino o el provisional o designado para concluir el periodo, no pueden ser electos para el periodo inmediato:
- Todo gobernador constitucional de un Estado debe ser ciudadano mexicano por nacimiento, nativo de él o con residencia efectiva no inferior a cinco años inmediatamente anteriores al día de la elección;
- Las legislaturas de los Estados se integrarán con diputados elegidos por los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, de acuerdo con lo que señalen las leyes; su número será proporcional al de habitantes de cada uno, sin que pueda ser menor a siete en los Estados de menos de 400 mil habitantes; a nueve en los que la población rebase ese número pero inferior a 800 mil, y de once en aquellos que rebase esa cifra, sin que puedan ser reelectos para el periodo inmediato;
- En todo Estado, el Poder Judicial será ejercido por los tribunales que establezcan su respectiva Constitución particular;
- Los magistrados miembros de los Poderes Judiciales de los Estados deberán reunir los requisitos establecidos para ser Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, excepto el señalado en la fracción VI del artículo 95 constitucional:
- Las Constituciones y leyes de los Estados garantizarán elecciones imparciales, limpias, equitativas y transparentes, a cuyo efecto establecerán los medios de impugnación adecuados para que todos los actos y resoluciones electorales se sujeten al principio de legalidad,

tipificando, además, los delitos electorales y las sanciones que por ellos deban imponerse;

- De igual manera, las Constituciones y leyes de los estados podrán crear Tribunales de lo Contencioso-Administrativo dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, con competencia para dirimir las controversias que se susciten entre la Administración Pública Estatal y los particulares;
- Las relaciones laborales entre cada Estado y sus trabajadores se regirán por la Ley que expida la Legislatura correspondiente con base en lo dispuesto en el artículo 123 constitucional.

Los anteriores preceptos jurídicos acotan la descentralización política de los Estados de la República Mexicana; dentro de esos límites, en ejercicio de su soberanía, eligen a los titulares de los órganos depositarios de su respectivo poder público local, se otorgan y reforman su propia Constitución, la que en ningún caso puede contravenir la Constitución Federal; merced a esa descentralización política se dan sus propios códigos y leyes: Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado, Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado, Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado, Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado, Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Estado, Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado, Ley de Ingresos del Estado, Ley de Contabilidad, Presupuesto y Gasto Público del Estado; Ley de Adquisiciones, Arrendamiento y Servicios del Sector Público Estatal y Municipal; Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas para el Estado; Código Civil, Código Penal, Código de Procedimientos Civiles, Código de Procedimientos Penales y

muchos etcéteras, los cuales son interpretados y aplicados a los casos concretos de controversia, por los tribunales y demás órganos jurisdiccionales del Estado.

1.2 La descentralización política del Distrito Federal

En los términos del artículo 44 constitucional, la Ciudad de México es el Distrito Federal, sede de los poderes de la Unión y Capital de los Estados Unidos Mexicanos, cuya estructura y organización conforman una clara expresión de descentralización política; empero, en sus inicios en 1824, y en su restauración al promediar el siglo XIX –tras los paréntesis del régimen centralista--, nuestro Distrito Federal fue, por más de medio siglo, producto de la descentralización administrativa por región, entendida –según señalamos en el capítulo anterior-- como la creación de una organización administrativa que tiene como finalidad el manejo de los intereses colectivos de una población establecida en una determinada circunscripción territorial; y posteriormente, a partir de la reforma de 1928 a la fracción VI del artículo 73 constitucional, una manifestación de la concentración administrativa.

La existencia del Distrito Federal quedó prevista en la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, promulgada el 4 de octubre de 1824. que en su artículo 50 dispuso:

Las facultades exclusivas del Congreso General son las siguientes: (...)

XXVIII. Elegir un lugar que sirva de residencia a los supremos poderes de la Federación, y ejercer en su distrito las atribuciones del poder legislativo de un Estado.

XXIX. Variar esta residencia cuando lo juzgue necesario.

La creación del Distrito Federal se concretó en virtud del Decreto del Congreso Constituyente, de fecha 18 de noviembre de 1824, del tenor siguiente:

El soberano congreso general constituyente de los Estados Unidos Mexicanos ha tenido a bien decretar:

1. El lugar que servirá de residencia a los supremos poderes de la federación, conforme a la facultad 28 del artículo 50 de la constitución , será la ciudad de México.
2. Su distrito será el comprendido en un círculo cuyo centro sea la plaza mayor de esta ciudad y su radio de dos leguas.
3. El gobierno general y el gobernador del Estado de México nombrarán cada uno un perito para que entre ambos demarquen y señalen los términos del distrito conforme al artículo antecedente.
4. El gobierno político y económico del expresado distrito queda exclusivamente bajo la jurisdicción del gobierno general desde la publicación de esta ley.
5. Ínterin se arregla permanentemente el gobierno político y económico del Distrito Federal, seguirá observándose la ley de 23 de junio de 1813 en todo lo que no se halle derogada.
6. En lugar del jefe político a quien por dicha ley estaba encargado el inmediato ejercicio de la autoridad política y económica, nombrará el gobierno un gobernador en calidad de interino para el Distrito Federal.
7. En las elecciones de los ayuntamientos de los pueblos comprendidos en el Distrito Federal, y para su gobierno municipal seguirán observándose las leyes vigentes en todo lo que no pugnen con la presente.
8. El Congreso del Estado de México y su gobernador, pueden permanecer dentro del Distrito Federal todo el tiempo que el mismo Congreso crea necesario para preparar el lugar de su residencia y verificar la traslación.
9. Mientras se resuelve la alteración que deba hacerse en el contingente del Estado de México, no se hará novedad en lo que toca a las rentas comprendidas en el Distrito Federal.
10. Tampoco se hará en lo respectivo a los tribunales comprendidos dentro del Distrito Federal ni en la elegibilidad y demás derechos políticos de los naturales y vecinos del mismo distrito hasta que sean arreglados por una ley.

La Ley a que se refiere el punto 5 del decreto antes transcrito fue expedida el 23 de junio de 1813 por las Cortes Generales de España reunidas en Cádiz, para el gobierno económico político de las provincias; en ella se establecían las atribuciones de los ayuntamientos, de las diputaciones provinciales y de los jefes políticos de las mismas, De conformidad con el artículo 1 del capítulo III de dicha ley, el jefe político de la provincia era

nombrado por el rey, quien, sin transferir en propiedad determinados atributos de la potestad pública, le delegaba a aquél ciertas facultades y atribuciones que acreditan la descentralización administrativa de las provincias al final de la época colonial.

Como se desprende de los puntos 4, 5 y 6 del Decreto de 18 de noviembre de 1824, expedido por el Congreso Constituyente para crear el Distrito Federal, así como del artículo 1 del capítulo III de la Ley expedida el 23 de junio de 1813 por las Cortes Generales de España reunidas en Cádiz, para el gobierno económico político de las provincias, la creación del Distrito Federal en 1824, implicó una descentralización administrativa, en cuyo contexto, curiosamente, asomaba una descentralización política por cuanto concernía a los municipios, cuyos ayuntamientos debían ser elegidos popularmente.

Por su parte, la Constitución de 1857 mantuvo la existencia del Distrito Federal en un esquema de descentralización administrativa mas no política, por no conferir a su población la facultad de nombrar a su gobierno y de darse sus propias leyes, aun cuando, en compensación, determinó que sus ciudadanos eligieran a las autoridades municipales, al disponer:

Art. 46. El Estado del Valle de México se formará del territorio que en la actualidad comprende el Distrito Federal, pero la erección sólo tendrá efecto, cuando los supremos poderes federales se trasladen a otro lugar.

Art. 72. El Congreso tiene facultad: (...)

V. Para cambiar la residencia de los supremos poderes de la Federación.

VI. Para el arreglo interior del Distrito Federal y Territorios, teniendo por base el que los ciudadanos elijan popularmente a las autoridades políticas municipales y judiciales, designándoles rentas para cubrir sus atenciones locales.

En su versión original, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917 mantuvo al Distrito Federal dentro del esquema de

descentralización administrativa, al margen de la descentralización política, toda vez que no podía darse sus propias leyes, pues carecía de un órgano legislativo propio; además, su población no tenía derecho de nombrar a sus gobernantes, pues éstos eran impuestos por el Gobierno Federal; al efecto, establecía:

Art. 44. El Distrito Federal se compondrá del territorio que actualmente tiene, y en el caso de que los Poderes Federales se trasladen a otro lugar, se erigirá en Estado del Valle de México, con los límites y extensión que le asigne el Congreso General.

Art. 73. El Congreso tiene facultad:

VI. Para legislar en todo lo relativo al Distrito y Territorios Federales, sometiéndose a las bases siguientes:

1ª El Distrito Federal y los Territorios se dividirán en Municipalidades que tendrán la extensión territorial y número de habitantes suficientes para poder subsistir con sus propios recursos y contribuir a los gastos comunes.

3ª El Gobierno del Distrito Federal y los de los Territorios estarán a cargo de gobernadores que dependerán directamente del presidente de la República. El Gobernador del Distrito Federal acordará con el presidente de la República, y los de los Territorios, por el conducto que determine la ley. Tanto el gobernador del Distrito Federal como el de cada Territorio, serán nombrados y removidos libremente por el presidente de la República.

4ª Los magistrados y los jueces de Primera Instancia del Distrito Federal y los de los Territorios, serán nombrados por el Congreso de la Unión, que se erigirá en Colegio Electoral, en cada caso. (...)

5ª El Ministerio Público en el Distrito Federal y en los Territorios estará a cargo de un procurador general, que residirá en la ciudad de México, y del número de agentes que determine la ley, dependiendo dicho funcionario directamente del Presidente de la República, quien lo nombrará y removerá libremente.

Art. 89. Las facultades y obligaciones del Presidente son las siguientes:
(...)

II. Nombrar y remover libremente a los secretarios del Despacho, al procurador general de la República, al gobernador del Distrito Federal y a los gobernadores de los Territorios, al procurador general de Justicia del Distrito Federal y Territorios, remover a los agentes diplomáticos y empleados superiores de Hacienda y nombrar y remover libremente a los demás empleados de la Unión, cuyo nombramiento o remoción no esté determinado de otro modo en la Constitución o en las leyes;

(...)

El 19 de abril de 1928, el general Álvaro Obregón, a la sazón candidato a la presidencia de la República, en su calidad de simple ciudadano, presentó a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión una propuesta de modificación de la base 1ª de la fracción VI del artículo 73 constitucional, para quedar con el texto siguiente: "El Gobierno del Distrito Federal estará a cargo del Presidente de la República, quien lo ejercerá por conducto del órgano u órganos que determine la ley respectiva."

Aprobada la citada propuesta de reforma constitucional con increíble celeridad, por el Congreso de la Unión, dio lugar a cambiar el esquema de descentralización administrativa empleado para la estructuración del Distrito Federal, por el de concentración administrativa, mediante la creación del Departamento del Distrito Federal. Para el doctor Raúl Contreras Bustamante:

"La reforma de 1928 al artículo 73 constitucional, que tuvo el efecto de facultar al presidente de la República a gobernar y administrar a la ciudad de México a través de un departamento administrativo y transformó al territorio del Distrito Federal en jurisdicción administrativa de una dependencia federal, pero sin embargo, incongruentemente siguió siendo enunciado por el artículo 43 de la propia ley fundamental, como parte integrante de la Federación. Es decir, el D.F. era al mismo tiempo entidad federativa y dependencia administrativa, pues la reforma del 29, no consideró su desaparición del Capítulo II constitucional como componente de la Federación, como ya antes había estado, durante toda la vigencia de la Carta Magna de 1957."⁷⁰

⁷⁰ Contreras Bustamante, Raúl, *la Ciudad de México como Distrito Federal y entidad federativa*, México, Porrúa, 2001, p. 185.

En la actualidad, a raíz de las reformas constitucionales de la década pasada, el Distrito Federal dejó de ser un departamento administrativo, por quedar organizado como entidad federativa, o sea, de parte integrante de la Federación, según establece el artículo 43 constitucional, y por tanto, en un esquema de descentralización política que incluye descentralización administrativa, según se desprende de los siguientes preceptos constitucionales en vigor:

Artículo 43. Las partes integrantes de la Federación son los Estados de (...) y el Distrito Federal.

Artículo 44. La Ciudad de México es el Distrito Federal, sede de los Poderes de la Unión y Capital de los Estados Unidos Mexicanos. Se compondrá del territorio que actualmente tiene y en el caso de que los poderes federales se trasladen a otro lugar, se erigirá en el Estado del Valle de México con los límites y extensión que le asigne el Congreso General.

Artículo 122. (...) Son autoridades locales del Distrito Federal, la Asamblea Legislativa, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal y el Tribunal Superior de Justicia.

La Asamblea Legislativa del Distrito Federal se integrará con el número de diputados electos según el principio de mayoría relativa y de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una circunscripción plurinominal, en los términos que señalen esta Constitución y el Estatuto de Gobierno.

El Jefe de Gobierno del Distrito Federal tendrá a su cargo el Ejecutivo y la administración pública en la entidad y recaerá en una sola persona, elegida por elección universal, libre, directa y secreta.

El Tribunal Superior de Justicia y el Consejo de la Judicatura, con los demás órganos que establezca el Estatuto de Gobierno, ejercerán la función judicial del fuero común en el Distrito Federal. (...)

BASE QUINTA. Existirá un Tribunal de lo Contencioso Administrativo que tendrá plena autonomía para dirimir controversias entre los particulares y las autoridades de la administración pública local del Distrito Federal.

Se determinarán las normas para su integración y atribuciones, mismas que serán desarrolladas por su ley orgánica.

D. El Ministerio Público en el Distrito Federal será presidido por un Procurador General de Justicia, que será nombrado en los términos que señale el Estatuto de Gobierno; este ordenamiento y la ley orgánica

respectiva determinarán su organización, competencia y normas de funcionamiento.

Para entender cabalmente la transformación del Distrito Federal de departamento administrativo en entidad federativa, conviene precisar la diferencia entre uno y otra; al respecto, cabe recordar lo señalado por el profesor Juan Antonio Martínez de la Garza:

“Entidad federativa es la división territorial y jurídica política en un sistema federal. Departamento, por el contrario, es la sola organización organizativa y administrativa en un sistema centralista, (...) Se infiere de lo anterior que en teoría federal, llamar departamentos a nuestras entidades es impropio y mucho más aún lo es denominar departamento precisamente a la capital federal de la República Mexicana.”⁷¹

1.3. La descentralización política del municipio

Numerosos autores se han ocupado de definir al municipio, así, por ejemplo, para el profesor venezolano Adriano Carmona Romay: “El municipio, en razón a su gobierno y administración, es, pues, la organización político-administrativa de la sociedad local.”⁷²

En tanto que el jurista uruguayo Daniel Hugo Martins, define al municipio como una “institución político-administrativa-territorial, basada en la vecindad, organizada jurídicamente dentro del Estado, para satisfacer las necesidades de vida de la comunidad local, en coordinación con otros entes territoriales y servicios estatales.”⁷³

⁷¹ Martínez de la Serna, Juan Antonio, Derecho constitucional mexicano, México, Porrúa, 1987, p. 250.

⁷² Carmona Romay, Adriano, “Ofensa y defensa de la escuela sociológica del municipio”, Revista de la Universidad del Zulia, Venezuela, 1962, p. 58.

⁷³ Martins, Daniel Hugo, El municipio contemporáneo, Montevideo, Fundación de Cultura Universitaria, 1978, p. 56.

Las anteriores definiciones sugieren la existencia de una descentralización política en la esencia del municipio dada su potestad que deriva de su organización político-administrativa; empero, otros autores sostienen que el municipio es producto de la descentralización administrativa por región, entendida ésta como la instauración de un régimen administrativo destinado a manejar los intereses comunes de una población asentada en una demarcación territorial específica criterio que sostiene, por ejemplo, el jurista mexicano Gabino Fraga, para quien: "El municipio no constituye una unidad soberana dentro del Estado, ni un Poder que se encuentra al lado de los Poderes expresamente establecidos en la Constitución; el municipio es una forma en que el Estado descentraliza los servicios públicos correspondientes a una circunscripción territorial determinada."⁷⁴

Sin embargo, la teoría de que el municipio sea producto de la descentralización administrativa por región, ha sido fuertemente impugnada por prestigiados autores, como la doctora Teresita Rendón-Huerta Barrera,⁷⁵ y el doctor Miguel Acosta Romero, quienes niegan que el municipio tenga el carácter de organismo descentralizado por región.⁷⁶

La reforma de 1999 al artículo 115 constitucional fue demoledora para la tesis del municipio mexicano como producto de la descentralización administrativa por región, al cambiar el texto de su fracción I, que antes decía: "Cada municipio será administrado por un Ayuntamiento", y ahora dice: "Cada municipio será gobernado por un ayuntamiento", lo que predica el carácter

⁷⁴ Fraga, Gabino, *Derecho administrativo*, 35ª ed., México, Porrúa, 1997, p. 219.

⁷⁵ Vid. Rendón-Huerta, Teresita, *Derecho Municipal*, 2ª ed., México, Porrúa, 1998, pp.125 y 126.

⁷⁶ Vid. Acosta Romero, Miguel, *Teoría general del derecho administrativo*, 2ª ed., México, UNAM, 1975, p. 94.

político del ayuntamiento y, por ende, la descentralización política del municipio.

En efecto, en su actual fracción I, el artículo 115 constitucional establece el fundamento de una evidente expresión de descentralización política en la organización del municipio al darle facultad al ente municipal para otorgarse democráticamente sus propias autoridades cuyo desempeño no deberá interferir ningún otro ámbito de gobierno, al disponer: "Cada Municipio será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un Presidente Municipal y el número de regidores y síndicos que la ley determine. La competencia que esta Constitución otorga al gobierno municipal se ejercerá por el Ayuntamiento de manera exclusiva y no habrá autoridad intermedia alguna entre éste y el Gobierno del Estado."

Asimismo, en virtud de su descentralización política, el ayuntamiento de cada municipio expide su propia normativa jurídica, aun cuando supeditada a las leyes que dicte la Legislatura del Estado en materia municipal, según previene el segundo párrafo de la fracción II del artículo 115 constitucional, que a la letra dice:

Los ayuntamientos tendrán facultades para aprobar, de acuerdo con las leyes en materia municipal que deberán expedir las legislaturas de los Estados, los bandos de policía y buen gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal.

2. La descentralización política funcional

Las funciones públicas primarias: legislativa, administrativa y jurisdiccional son desempeñadas de manera centralizada por los tradicionales órganos del poder

público, que el artículo 49 constitucional denomina "poderes": legislativo, ejecutivo y judicial. En cambio las funciones públicas emergentes se descentralizan del tradicional aparato gubernamental del Estado, al encomendarse a otros órganos, algunos de los cuales la doctrina adjetiva de constitucionales y autónomos, los que, como mencioné en el capítulo primero de esta investigación, no están adscritos a los tradicionales órganos depositarios del poder público, no reciben órdenes ni instrucciones de ninguna autoridad o institución pública o privada y, en la materia de su competencia, son la máxima autoridad, como ocurre con el Banco de México en materia monetaria, y con el Instituto Federal Electoral en materia electoral, según previenen los artículos 28 y 41 constitucionales, respectivamente.

La encomienda de una función pública emergente a un nuevo órgano, distinto e independiente de los tradicionales órganos depositarios del poder público, constituye una clara manifestación de descentralización política, merced a la cual, el órgano de nuevo cuño, dotado de personalidad jurídica y patrimonio, asume el ejercicio de una función atribuida al Estado, o sea, de una función pública, lo que significa que el ejercicio de dicha función se descentraliza de los órganos tradicionales, con todo y la posibilidad de emplear la potestad, el imperio y la autoridad del Estado, lo que demuestra que se trata de una descentralización política, que por estar referida a una función pública específica, podemos adjetivar como descentralización política funcional. No se trata, pues, de una descentralización política territorial, como ocurre en el caso de la entidad federativa o del municipio, sino de la descentralización de una función, o sea, de una descentralización funcional.

2.1 La descentralización política del órgano constitucional autónomo

Para el desempeño de sus funciones públicas emergentes, el Estado recurre a la figura del órgano constitucional autónomo, a efecto de dar imparcialidad, eficiencia y autonomía a su ejercicio. La creación de un órgano constitucional autónomo se da en el contexto de la descentralización política, habida cuenta del surgimiento de una nueva persona jurídica que no va a depender de ninguna de las tradicionales instancias de autoridad del poder público y, por tanto, no va a recibir órdenes ni instrucciones de nadie y, en la materia de su competencia, será la máxima autoridad. En el orden jurídico mexicano, tales características se advierten en el Banco de México y en el Instituto Federal Electoral.

2.1.1 La descentralización política del Banco de México

En lo que concierne al Banco de México, el artículo 28 constitucional previene:

El Estado tendrá un banco central que será autónomo en el ejercicio de sus funciones y en su administración. Su objetivo prioritario será procurar la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda nacional, fortaleciendo con ello la rectoría del desarrollo nacional que corresponde al Estado. Ninguna autoridad podrá ordenar al banco conceder financiamiento.

No constituyen monopolios las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva a través del banco central en las áreas estratégicas de acuñación de moneda y emisión de billetes, El banco central, en los términos que establezcan las leyes y con la intervención que corresponda a las autoridades competentes, regulará los cambios, así como intermediación y los servicios financieros, contando con las atribuciones de autoridad necesarias para llevar a cabo dicha regulación y proveer a su observancia. La conducción del banco estará a cargo de personas cuya designación será hecha por el Presidente de la República con la aprobación de la Cámara de Senadores, o de la Comisión Permanente, en su caso; desempeñarán su encargo por periodos cuya duración y escalonamiento provean el ejercicio autónomo de sus funciones; sólo podrán ser removidas por causa grave y no podrán tener ningún otro empleo, cargo o comisión, con excepción de aquéllos que actúen en representación del banco y de los no remunerados en asociaciones docentes, científicas, culturales o de beneficencia. Las

personas encargadas de la conducción del banco central, podrán ser sujetos de juicio político conforme a lo dispuesto por el artículo 110 de esta Constitución.

El precepto constitucional antes transcrito, en síntesis, encomienda al Banco de México, en su carácter de banco central, la función monetaria, como explicita el artículo 2° de la Ley del Banco de México, en los siguientes términos: “El banco de México tendrá por finalidad proveer a la economía del país de moneda nacional. En la consecución de esta finalidad tendrá como objetivo prioritario procurar la estabilidad del poder adquisitivo de dicha moneda. Serán también finalidades del Banco promover el sano desarrollo del sistema financiero y propiciar el buen funcionamiento de los sistemas de pagos.”

En ejercicio de la función monetaria, el Banco de México deber realizar una serie de actividades, previstas en el artículo 3° del citado ordenamiento legal, entre las que destacan las siguientes:

- Regular la emisión y circulación de la moneda; los cambios, la intermediación y los servicios financieros, así como los sistemas de pagos.
- Operar con las instituciones de crédito como banco de reserva y acreditante de última instancia.
- Prestar servicios de tesorería al Gobierno Federal en materia económica y, particularmente, financiera.
- Fungir como asesor del Gobierno Federal en materia económica y, particularmente financiera.

- Participar en el Fondo Monetario Internacional y en otros organismos de cooperación financiera internacional o que agrupen a bancos centrales.
- Operar con los referidos organismos internacionales, así como con otros bancos centrales e instituciones financieras que, en sus respectivos países, ejerzan la función pública monetaria.

Como previene el artículo 4° de su Ley, el Banco de México, en ejercicio de la función monetaria, tiene el monopolio en México de la emisión de billetes y de ordenar la acuñación de moneda metálica; así como de poner en circulación ambos tipos de moneda; en el caso del papel moneda, puede fabricarlo directamente o contratar la fabricación con terceros.

De conformidad con el artículo 7° de su Ley, el Banco de México está facultado, entre otros actos, para:

- Operar con valores.
- Otorgar crédito al Gobierno Federal, a las instituciones de crédito, así como a los fondos bancario de protección al ahorro y de apoyo al mercado de valores previstos en las leyes de Instituciones de Crédito y del Mercado de Valores.
- Constituir depósitos en instituciones de crédito o depositarias de valores, del país o del extranjero.
- Adquirir valores emitidos por organismos financieros internacionales o personas morales domiciliadas en el exterior.
- Emitir bonos de regulación monetaria.

- o Recibir depósitos bancarios de dinero del Gobierno Federal, de entidades financieras del país y del exterior, de fideicomisos públicos de fomento económico o de los que el propio Banco constituya para cumplir obligaciones laborales a su cargo, o de aquellos que coadyuven al desempeño de sus funciones.
- o Recibir depósitos bancarios de dinero del Fondo Monetario Internacional, de otros bancos centrales e instituciones extranjeras que en sus respectivos países ejerzan la función pública monetaria.
- o Obtener créditos de las instituciones a que se refiere el párrafo anterior, exclusivamente con propósitos de regulación cambiaria.
- o Efectuar operaciones con divisas, oro y plata, incluyendo reportos.
- o Actuar como fiduciario cuando por ley se le asigne esa encomienda, o en caso de fideicomisos cuyos fines coadyuven al desempeño de sus funciones o de los que el propio banco constituya para cumplir obligaciones laborales a su cargo.
- o Recibir depósitos de títulos o valores, en custodia o en administración, del Gobierno Federal, del Fondo Monetario Internacional, así como de otros bancos centrales e instituciones extranjeras que en sus respectivos países ejerzan la función pública monetaria.

Para su gobierno, el Banco de México tiene prevista, en el capítulo VI de su Ley, una Junta de Gobierno compuesta del Gobernador del Banco y de cuatro subgobernadores, uno y otros designados por el Presidente de la República con aprobación del Senado o, en sus recesos, de la Comisión Permanente nombra al Gobernador del Banco, quien presidirá a la Junta de

Gobierno, los miembros restantes se denominan subgobernadores y duran en sus cargos ocho años, a diferencia del gobernador, cuyo periodo es de sólo seis años; todos pueden ser designados más de una vez.

El periodo del Gobernador del Banco deberá dar inicio el primero de enero del cuarto año calendario del periodo correspondiente al Presidente de la República; en tanto que los periodos de los subgobernadores serán escalonados, debiendo ser sustituidos el primero de enero del primer, tercer y quinto año del periodo del titular del Poder Ejecutivo Federal. Para ser miembro de la Junta de Gobierno del Banco de México, se requiere:

- Tener la ciudadanía mexicana.
- Edad máxima de sesenta y cinco años en la fecha de inicio del periodo durante el cual desempeñará su cargo.
- Gozar de reconocida competencia en materia monetaria.(*)
- Haber ocupado durante un mínimo de cinco años, cargos de alto nivel en el sistema financiero mexicano o en las dependencias, organismos o instituciones que ejerzan funciones de autoridad en materia financiera.(*)
- No haber recibido sentencia por delitos intencionales.
- No tener inhabilitación para ejercer el comercio o desempeñar un empleo, cargo o comisión, en el servicio público o en el sistema financiero mexicano.
- No haber sido objeto de remoción del cargo de miembro de la Junta de Gobierno, excepto en el caso de que ello se hubiera debido a incapacidad física ya superada.

(*) Para la designación de dos de los cinco miembros no será necesario satisfacer este requisito; pero deberá tratarse de profesionales distinguidos en materia económica, financiera o

jurídica; sin que ninguno de estos dos miembros pueda ser nombrado gobernador antes de haber cumplido tres años en su cargo.

2.1.2 La descentralización política del Instituto Federal Electoral

En lo que respecta al Instituto Federal Electoral, la fracción III del artículo 41 constitucional define a la organización de las elecciones federales como una función estatal que encomienda a un organismo público autónomo denominado Instituto Federal Electoral, al que dota de personalidad jurídica y patrimonio propios, en cuya conformación coparticipan el Poder Legislativo de la Unión, los partidos políticos nacionales y los ciudadanos, de conformidad con lo que prevenga la ley. El ejercicio de la función electoral tendrá por principios rectorios la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad. El mismo precepto constitucional erige al Instituto Federal Electoral como autoridad en la materia electoral, independiente en sus decisiones y funcionamiento y profesional en su desempeño; dispone que dicho Instituto cuente en su estructura con órganos de dirección, ejecutivos, técnicos y de vigilancia.

De conformidad con el citado artículo 41 constitucional, el órgano superior de dirección del Instituto Federal Electoral será el Consejo General, integrado por un Consejero Presidente y ocho consejeros electorales; además participarán, con voz pero sin voto, los consejeros del Poder Legislativo, los representantes de los partidos políticos y un Secretario Ejecutivo. Los órganos ejecutivos y técnicos del Instituto, dispondrán del personal calificado necesario para prestar el servicio profesional electoral. Las disposiciones de la ley electoral y del Estatuto que con base en ella apruebe el Consejo General, regirán las relaciones de trabajo de los servidores del organismo público. Los órganos de vigilancia se integrarán mayoritariamente por representantes de los

partidos políticos nacionales. Las mesas directivas de casilla estarán integradas por ciudadanos.

De igual manera, el artículo 41 constitucional previene que el Consejero Presidente y los consejeros electorales del Consejo General sean elegidos, sucesivamente, por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados, o en sus recesos por la Comisión Permanente, a propuesta de los grupos parlamentarios. Conforme al mismo procedimiento, se designarán ocho consejeros electorales suplentes, en orden de prelación.

La duración en el cargo de Consejero Presidente y en los de consejeros electorales, será de siete años y no podrán tener ningún otro empleo, cargo o comisión, con excepción de aquellos en que actúen en representación del Consejo General y de los que desempeñen en asociaciones docentes, científicas, culturales, de investigación de beneficencia, no remunerados. La remuneración del Consejero Presidente y de los consejeros electorales será igual a la que perciban los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. El Secretario Ejecutivo del Instituto Federal Electoral será nombrado por las dos terceras partes del Consejo General a propuesta de su Presidente.

De acuerdo con el artículo constitucional en cita, la función electoral encomendada al Instituto Federal Electoral incluye la realización de las actividades relativas a la capacitación, educación cívica y geografía electoral, a los derechos y prerrogativas de las agrupaciones y partidos políticos, al padrón y lista de electores, impresión de materiales electorales, preparación de las jornadas electorales y los cómputos respectivos; declaración de validez y otorgamiento de constancias en las elecciones de los miembros de las cámaras

del Congreso de la Unión; cómputo de la elección presidencial en cada uno de los distritos electorales uninominales, así como la regulación de la observación electoral y de las encuestas y sondeos de opinión con fines electorales.

Del mismo modo, el artículo 41 constitucional prevé el establecimiento de un sistema de medios de impugnación que garantice los principios de constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones electorales, así como la protección de los derechos políticos de los ciudadanos de asociarse. Votar y ser votado en los comicios electorales, sin que la interposición de tales medios de impugnación pueda producir efectos suspensivos sobre la resolución o el acto impugnado.

2.2 La descentralización política de la Comisión Nacional de Derechos Humanos

En rigor, la Comisión Nacional de Derechos Humanos no está configurada como lo que la doctrina entiende por órgano constitucional autónomo, pues si bien su existencia está prevista en el apartado B del artículo 102 constitucional, "con autonomía de gestión y presupuestaria, personalidad jurídica y patrimonio propios", sin embargo carece de la característica de ser la máxima autoridad en la materia de su competencia, toda vez que ni siquiera se trata de una instancia de autoridad sino de persuasión, como lo acredita la circunstancia de que sus recomendaciones carecen de carácter vinculatorio y sólo tienen fuerza moral.

De cualquier manera, a la Comisión Nacional de Derechos Humanos, así como a sus homólogas de cada una de las entidades federativas, se le atribuye el ejercicio de la función pública de protección de los derechos humanos, como resultado de una descentralización política consistente en transferir de los

órganos tradicionales depositarios del poder público a una persona jurídica de derecho público distinta del Estado, el ejercicio de la función pública emergente de defensa y protección de los derechos humanos, lo que, sin duda, constituye una clara acción de descentralización política.

De conformidad con la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, publicada en el Diario Oficial de la federación de 29 de junio de 1992, dicha Comisión tiene competencia en todo el territorio nacional para conocer de quejas sobre presuntas violaciones a los derechos humanos, si fueren imputadas a autoridades o servidores públicos federales, salvo los del Poder Judicial de la Federación.

Para el ejercicio de la función pública que tiene encomendada la Comisión Nacional de Derechos Humanos, el artículo 6 del citado ordenamiento legal le asigna, entre otras, las siguientes atribuciones:

- Recibir quejas de presuntas violaciones a derechos humanos.
- Conocer e investigar a petición de parte, o de oficio, presuntas violaciones de derechos humanos por actos u omisiones de autoridades administrativas de carácter federal, o por actos ilícitos de particulares, si éstos fueren cometidos con la tolerancia o anuencia de algún servidor público o autoridad federal; o bien, cuando estos últimos se nieguen infundadamente a ejercer las atribuciones que legalmente les correspondan respecto de los referidos ilícitos.
- Formular recomendaciones públicas no vinculatorias y denuncias y quejas ante las autoridades respectivas.

- Conocer y resolver en última instancia las inconformidades que se presenten respecto de las recomendaciones y acuerdos de las Comisiones locales –o sus equivalentes– de derechos humanos de las entidades federativas.
- Conocer y resolver en última instancia las inconformidades por omisiones en que incurran las comisiones locales de derechos humanos, y por insuficiencia en el cumplimiento de las recomendaciones aceptadas por las autoridades locales.
- Cuando no se trate de quejas graves, procurar la conciliación entre los quejosos y las autoridades presuntamente responsables.
- Promover el respeto y la observancia de los derechos humanos en el país.
- Impulsar el estudio y divulgación de los derechos humanos, tanto en el ámbito nacional como en el internacional.
- Expedir su reglamento interno.
- Preparar y poner en práctica programas preventivos en materia de derechos humanos.
- Verificar el respeto a los derechos humanos en el sistema penitenciario y de readaptación social del país.
- Programar y proponer acciones que promuevan el cumplimiento en el ámbito nacional, de los tratados, convenciones y acuerdos internacionales sobre derechos humanos, suscritos y ratificados por nuestro país.

- Proponer al Presidente de la República la suscripción de convenios o acuerdos internacionales sobre derechos humanos.

Por el contrario, la Comisión Nacional de Derechos Humanos tiene prohibición de conocer de:

- Actos y resoluciones de organismos y autoridades electorales
- Resoluciones de carácter jurisdiccional.
- Conflictos de carácter laboral.
- Consultas planteada por autoridades o por particulares, acerca de las disposiciones constitucionales y legales.

La Comisión Nacional de Derechos Humanos se integra con un Presidente, un Consejo, una Secretaría Ejecutiva y hasta cinco visitadurías generales, y cuenta con el apoyo de visitadurías adjuntas y el personal profesional, técnico y administrativo necesario para el cumplimiento de sus responsabilidades.

Para ser presidente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos es indispensable cubrir los siguientes requisitos:

- Ser ciudadano mexicano por nacimiento y estar en pleno goce y ejercicio de sus derechos civiles y políticos.
- Tener una edad mínima de treinta y cinco años, el día de su elección.
- Tener experiencia en materia de derechos humanos.
- No desempeñar, ni haber desempeñado en el año anterior a su designación, cargo directivo en algún partido político.

- No desempeñar, ni haber desempeñado en el año anterior a su elección, cargo de Secretario o Subsecretario de Estado, Procurador general de la República, Gobernador o Procurador de algún Estado o Jefe de Gobierno del Distrito Federal.
- Disfrutar de buena reputación y no haber recibido condena por delito intencional que amerite pena corporal de más de un año de prisión, salvo que se trate de robo, fraude. Falsificación, abuso de confianza u otro que vulnere la buena fama, en cuyo caso no podrá ocupar el cargo, cualquiera que haya sido la pena impuesta.
- De preferencia, tener título de Licenciado en Derecho.

El Presidente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos dura en su encargo cinco años y puede ser reelecto por una sola ocasión; su elección la hará la Cámara de Senadores –y en sus recesos, la Comisión Permanente-- por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes, previa amplia auscultación realizada entre las organizaciones sociales representativas de los distintos sectores de la sociedad y entre los organismos públicos y privados dedicados a la defensa o promoción de los derechos humanos.

Entre las facultades y obligaciones del Presidente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos destacan las siguientes:

- Formular los lineamientos generales para el desarrollo de las actividades administrativas de la Comisión.
- Nombrar, dirigir y coordinar al personal de la Comisión.
- Distribuir y delegar funciones de acuerdo con el Reglamento Interno.

- Presentar un informe anual a los Poderes de la Unión.
- Aprobar y emitir las recomendaciones públicas y acuerdos derivados de las investigaciones efectuadas por los visitadores.
- Formular el anteproyecto de presupuesto de egresos de la Comisión y el correspondiente informe al Consejo, acerca de su ejercicio.
- Elaborar propuestas generales para la mejor protección de los derechos humanos en el país.
- Celebrar acuerdos y convenios de colaboración con autoridades, organismos de protección de los derechos humanos, instituciones académicas y asociaciones culturales, para el mejor cumplimiento de sus fines.

El Consejo de la Comisión Nacional de Derechos Humanos es presidido por el Presidente de la misma y se integra, además, con diez miembros honorarios, de los cuales siete, cuando menos, no deben ser servidores públicos; todos deben ser de reconocido prestigio y mexicanos en pleno ejercicio de sus derechos ciudadanos; su designación la realiza la Cámara de Senadores, mediante elección realizada por el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes o, en sus recesos, por la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, con igual elección calificada.

3. La descentralización política por servicio

Una tercera forma de descentralización política es la que se realiza con el propósito de prestar un servicio público, a cuyo efecto se personaliza dicho servicio, o sea, se crea una persona jurídica de derecho público para que se

encargue de la prestación del servicio público respectivo, con una gran dosis de autonomía que le permite darse su propio órgano de gobierno y conferirse, en buena medida, su propia normativa jurídica.

3.1 La descentralización política de las universidades autónomas

El esquema de descentralización política por servicio ha sido empleado en la conformación jurídica de las Universidades a las que la ley –como lo previene el artículo 3° constitucional– confiere autonomía, como es el caso de la Universidad Nacional Autónoma de México, la Universidad Autónoma Metropolitana y la Universidad Autónoma de Chapingo.

En los casos de las referidas universidades autónomas, se ha utilizado el clisé del organismo descentralizado del Estado, distinto al organismo descentralizado de la administración pública, porque el primero es producto de la descentralización política y el segundo es resultado de la descentralización administrativa. De ahí que la universidad autónoma configurada como organismo descentralizado del Estado, se dé sus propios órganos de gobierno y, en gran medida, su propia normativa, sin que los tradicionales órganos depositarios del poder público tengan injerencia en su conducción, maanejo y actuación.

3.2 La descentralización del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología

La caracterización legal del Consejo Nacional de Ciencia y tecnología provoca confusión acerca de si su origen es una acción de descentralización política o de simple descentralización administrativa.

En efecto, en los términos del artículo 1° de su Ley Orgánica, el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología es un organismo descentralizado del Estado,

no sectorizado. El señalamiento de que dicho organismo no es sectorizado contradice que pueda ser descentralizado del Estado, pues los auténticamente descentralizados del Estado, como no pertenecen a la administración pública, no pueden encuadrarse en un sector de la misma y por ende resultaría ocioso señalar que no son sectorizados.

Además, la forma en que se integra la Junta de Gobierno del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología evidencia que, en rigor, no se trata de un organismo descentralizado del Estado, producto de una acción de descentralización política, sino simplemente de un organismo no sectorizado, descentralizado de la administración pública, puesto que siete de sus integrantes son subsecretarios de las Secretarías: de Hacienda y Crédito Público, de Economía, de Educación Pública, de Medio Ambiente y Recursos Naturales, de Energía, de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, y de la Secretaría de Salud; y, a mayor abundamiento, el Presidente de la República, designa, y, en su caso, remueve libremente al Director General del CONACYT, quien depende directamente del Ejecutivo Federal.

Se confirma la errónea caracterización del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología como organismo descentralizado del Estado, con la disposición contenida en el artículo 4 in fine de su Ley Orgánica, que prevé la aplicación al CONACYT de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, en lo que no se oponga a la propia ley orgánica, lo que sólo es posible, en razón de que forma parte de la administración pública paraestatal, aun cuando sin pertenecer a ninguno de sus sectores.

CAPÍTULO QUINTO

ANÁLISIS DE LAS DIVERSAS FORMAS DE GESTIÓN DEL SERVICIO PÚBLICO DE EDUCACIÓN SUPERIOR

En México, en el ámbito federal, se emplean diversas formas de prestación del servicio público de Educación Superior, algunas de las cuales se encuadran en la tradicional administración pública centralizada, otras son producto de la desconcentración administrativa y otras más de la descentralización administrativa, sin faltar la resultante de una acción de descentralización política.

1. La dependencia de la Administración Pública Centralizada

Para la prestación del servicio público de educación superior, en ocasiones se emplea una dependencia de la administración pública centralizada, así ocurre, por ejemplo, en el caso de la educación superior destinada a los miembros de las fuerzas armadas por medio de la Universidad del Ejército y Fuerza Aérea, configurada, en los términos del artículo 2 de la Ley que crea la Universidad del Ejército y Fuerza Aérea de 26 de diciembre de 1975, como una dependencia de la Dirección General de Educación Militar de la Secretaría de la Defensa Nacional, al establecer:

La Universidad del Ejército y Fuerza Aérea depende del Secretario de la Defensa Nacional a través de la Dirección General de Educación Militar, la que asumirá funciones de rectoría. Para este efecto se reestructurará para continuar desempeñando sus actuales funciones conforme a lo dispuesto por la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, y las que se deriven de la conducción y control de la Universidad.

De conformidad con lo dispuesto en la Ley de referencia, la Universidad del Ejército y Fuerza Aérea cuenta con un Consejo Académico que asesora pedagógicamente al Director General de Educación Militar y dispone de los

recursos que le son asignados en el Presupuesto de Egresos de la Federación por conducto de la Secretaría de la Defensa Nacional, la que expide los certificados de estudios , diplomas, títulos profesionales y grados académicos de las carreras y cursos que imparte la referida universidad militar.

2. El órgano desconcentrado de la administración pública centralizada

Se utiliza la figura del órgano desconcentrado en la prestación del servicio público de educación superior, como lo acreditan el Instituto Politécnico Nacional y la Universidad Pedagógica Nacional, en un esquema de desconcentración administrativa que mantiene a dichas instituciones subordinadas jerárquicamente a la Administración Pública Centralizada y, por consiguiente, sujetas a los poderes que ejerce el titular de la misma, conocidos como poder de nombramiento, de remoción, de mando, de decisión, de vigilancia, de disciplina, de revisión y poder para resolver conflictos de competencia, de los cuales me he ocupado en el capítulo segundo de esta tesis, al que me remito, en obvio de repeticiones innecesarias.

2.1 El Instituto Politécnico Nacional

Como culminación de un proceso encaminado a intensificar la educación técnica en México, iniciada por la Secretaría de Educación en 1932, se fundó en 1937, durante la presidencia del General Lázaro Cárdenas del Río, el Instituto Politécnico Nacional, para lo cual se aprovecharon las escuelas técnicas que ya existían en esa época, como el Instituto Técnico Industrial, la Escuela Nacional de Constructores y la Escuela de Ingenieros Mecánicos y Electricistas, que representaron los cimientos del Instituto Politécnico Nacional,

en cuya integración desempeñaron un papel muy importante los ingenieros Juan de Dios Batís y Wilfrido Massieu.

La prestación del servicio público de educación encomendado al Instituto Politécnico Nacional se distribuyó en tres ciclos: la enseñanza prevocacional, la vocacional y la profesional.

El servicio público de educación prevocacional, a cargo del Instituto Politécnico Nacional, en sus aspectos teórico y práctico, tiene programada una duración de tres años, cuyo objeto consiste en precisar, hasta donde ello sea posible, las aptitudes de los alumnos para orientarlos hacia el oficio y profesión que más convenga a sus propios intereses y a la comunidad.

El servicio público de enseñanza vocacional sirve de enlace entre la educación prevocacional y la profesional. En consecuencia, debe reforzar la información obtenida a través de los cursos prevocacionales, con la determinación de la vocación del alumno, a efecto de prepararlo para la carrera que ha escogido.

Para la prestación del servicio público de educación superior o profesional, el Instituto Politécnico Nacional toma en cuenta la necesidad de formar especialistas en las distintas ramas de la investigación científica y técnica, con la finalidad de impulsar la economía del país, mediante la explotación metódica de la riqueza nacional.

Al concluir el periodo presidencial del General Lázaro Cárdenas, en noviembre de 1940, el Instituto Politécnico Nacional, contaba con las siguientes escuelas profesionales: Superior de Ciencias Económicas, Políticas y Sociales; Superior de Industrias Textiles; Nacional de Medicina Homeopática; Nacional

de Ciencias Biológicas; Superior de Ingeniería y Arquitectura, y Superior de Ingeniería y Mecánica y Eléctrica.

De conformidad con su Ley Orgánica en vigor, publicada en el Diario Oficial de la Federación de 22 de diciembre de 1981, El Instituto Politécnico Nacional es una Institución educativa del Estado creada para consolidar, por medio de la educación, la independencia económica, científica, tecnológica, cultural y política de la nación, para alcanzar su progreso social, de acuerdo con los objetivos históricos de la Revolución Mexicana, establecidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Toda la educación que imparte es gratuita.

En los términos del artículo 2 del referido ordenamiento legal: "El Instituto Politécnico Nacional es un órgano desconcentrado de la Secretaría de Educación Pública, cuya orientación general corresponde al Estado; con domicilio en el Distrito Federal y representaciones en las entidades de la República donde funcionen escuelas, centros y unidades de enseñanza y de investigación que dependan del mismo."

El Instituto Politécnico Nacional es, pues, un órgano desconcentrado, producto, por tanto, de un proceso de desconcentración administrativa de la Secretaría de Educación Pública, lo que significa que carece de personalidad jurídica, toda vez que forma parte de la referida Secretaría de Estado y, en consecuencia, de la administración pública centralizada. Su finalidad, como señala el artículo 3 de su Ley Orgánica consiste en:

- Llevar a cabo investigación científica y tecnológica con vista al avance del conocimiento, al desarrollo de la enseñanza tecnológica y al mejor aprovechamiento social de los recursos naturales y materiales.
- Contribuir a través del proceso educativo a la transformación de la sociedad en un sentido democrático y de progreso social, para lograr la justa distribución de los bienes materiales y culturales dentro de un régimen de igualdad y libertad.
- Formar profesionales e investigadores en los diversos campos de la ciencia y la tecnología, de acuerdo con los requerimientos del desarrollo económico, político y social del país.
- Coadyuvar a la preparación técnica de los trabajadores para su mejoramiento económico y social.
- Investigar, crear, conservar y difundir la cultura para fortalecer la conciencia de la nacionalidad, procurar el desarrollo de un elevado sentido de convivencia humana y fomentar en los educandos el amor a la paz y los sentimientos de solidaridad hacia los pueblos que luchan por su independencia.
- Promover en sus alumnos y egresados actitudes solidarias y democráticas que reafirmen nuestra independencia económica.
- Garantizar y ampliar el acceso de estudiantes de escasos recursos a todos los servicios de la enseñanza técnica que preste el Instituto.
- Participar en los programas que para coordinar las actividades de investigación se formulen de acuerdo con la planeación y desarrollo de la política nacional de ciencia y tecnología.

- Contribuir a la planeación y al desarrollo interinstitucional de la educación técnica y realizar la función rectora de este tipo de educación en el país, coordinándose con las demás instituciones que integran el Consejo del Sistema Nacional de Educación Tecnológica, en los términos previstos por la Ley para la coordinación de la educación superior y de conformidad con los acuerdos que se tomen en el propio consejo.

Entre las atribuciones asignadas por el artículo 4 de su Ley Orgánica, al Instituto Politécnico Nacional, para el cumplimiento de sus finalidades, destacan las de:

- Establecer la organización administrativa y académica que estime conveniente, de acuerdo con los lineamientos generales previstos en esta Ley.
- Planear, ejecutar y evaluar sistemáticamente sus actividades.
- Impartir educación de tipo medio superior, de licenciatura, maestría y doctorado, cursos de capacitación técnica y de actualización, especialización y superación académicas, en sus modalidades escolar y extraescolar, y establecer opciones terminales previas a la conclusión de cada tipo educativo.
- Establecer y desarrollar los medios y procedimientos que permitan a los estudiantes incorporarse a los programas de investigación científica y tecnológica.
- Organizar sus planes y programas de estudio mediante la creación de una estructura académica flexible, que permita al

educando, en cualquier tiempo y nivel de estudios, incorporarse al sistema productivo del país.

- Revalidar y reconocer estudios y establecer equivalencias en relación con los tipos educativos que imparta.
- Expedir constancias, certificados de estudio y otorgar diplomas, títulos profesionales y grados académicos.
- Prestar servicios de asesoría a los sectores público, social y privado, estados y municipios que lo soliciten, en la elaboración y desarrollo de planes y programas de investigación científica y tecnológica para la capacitación del personal de dichos sectores y entidades, así como para la solución de problemas específicos relacionados con los mismos y a los problemas concretos de la actividad tecnológica en lo general.
- Promover la creación de industrias y servicios que lo vinculen al sistema nacional de producción y le permitan coadyuvar al desarrollo de la comunidad.
- Participar en la constitución de asociaciones, sociedades y patronatos que tengan por objeto impulsar el desarrollo de sus actividades y en la coordinación de las personas físicas o morales que contribuyan a la realización de las finalidades del Instituto.
- Programar y promover las actividades culturales, recreativas y deportivas que coadyuven al desarrollo armónico de la personalidad del educando, así como aquellas de interés para la comunidad politécnica y para la sociedad en general.

- Patrocinar y organizar la realización de congresos, asambleas, reuniones, competencias, concursos y otros eventos de carácter educativo, científico, tecnológico, cultural y deportivo.
- Promover y editar obras que contribuyan a la difusión de la cultura y el conocimiento científico y tecnológico;
- Estimular a su personal para que participe en la elaboración de material didáctico, libros de texto y obras técnicas, científicas y culturales.
- Capacitar y procurar el mejoramiento profesional de su personal docente, técnico y administrativo.
- Establecer y utilizar sus propios medios de comunicación masiva, mediante convenios especiales, los del Estado y de los particulares, para la extensión de sus servicios educativos, de difusión de la cultura y de información
- Promover el intercambio científico, tecnológico y cultural con instituciones educativas y organismos nacionales, extranjeros e internacionales.
- Establecer comunicación permanente con sus egresados y promover su participación en las actividades del Instituto, para afirmar su vinculación con la comunidad politécnica.
- Organizar el servicio social que deben prestar sus alumnos y pasantes, mediante el establecimiento de un sistema integral y permanente, con programas unidisciplinarios y multidisciplinarios

- o Contribuir por medio del servicio social al mejoramiento de los ejidos, comunidades agrarias y zonas marginadas, así como mantener en forma permanente una brigada interdisciplinaria de servicio social, que le permita coadyuvar en el auxilio a la población de las regiones declaradas zonas de desastre.
- o Otorgar becas y otros medios de apoyo a estudiantes de escasos recursos económicos que cumplan con los requisitos de escolaridad y procedimientos acordados por el Consejo General Consultivo.
- o Otorgar estímulos y recompensas a su personal de acuerdo con las disposiciones aplicables.
- o Premiar a los estudiantes distinguidos del Instituto que obtengan los más altos promedios de calificaciones y promover y estimular a las asociaciones culturales, deportivas, técnicas y científicas que formen.

Las autoridades del Instituto Politécnico Nacional son: el director general, el secretario general, los secretarios de área, los directores de coordinación, y los directores, directores adjuntos y subdirectores de escuelas, centros y unidades de enseñanza y de investigación. Además, en calidad de órganos consultivos, el Instituto Politécnico Nacional cuenta con el Consejo General Consultivo y los Consejos Técnicos Consultivos Escolares; y tiene como órganos de apoyo a la Estación de televisión XEIPN Canal Once del Distrito Federal y al Centro Nacional de Cálculo.

El director general del Instituto Politécnico Nacional es nombrado por el presidente de la República; tiene la representación legal del Instituto, dura en su cargo tres años y puede ser ratificado para otro periodo, por una sola vez. Por ser el Instituto un órgano descentralizado de la Secretaría de Educación Pública, su Director General está subordinado jerárquicamente al titular de dicha Secretaría, quien, por cierto, nombra al Secretario General del Instituto.

Los requisitos para ocupar el cargo de Director General del Instituto Politécnico Nacional son los de ser mexicano por nacimiento y mayor de treinta años de edad; poseer título profesional de una licenciatura cursada en el Instituto Politécnico Nacional, con una antigüedad mínima de cinco años, y gozar de reconocido prestigio profesional y académico, tener solvencia moral y estar identificado con los objetivos que le dieron origen a la institución.

Entre las facultades y obligaciones que el artículo 14 de la Ley Orgánica del Instituto Politécnico Nacional atribuye a su director general, figuran las de:

- Dirigir y coordinar las actividades del Instituto; Vigilar el estricto cumplimiento de las disposiciones de esta Ley.
- Expedir las normas y disposiciones de carácter general para la mejor organización y funcionamiento académico y administrativo del Instituto, teniendo presente la opinión del Consejo General Consultivo.
- Establecer las escuelas, centros y unidades de enseñanza y de investigación y las dependencias administrativas que requiera el Instituto para el cumplimiento de sus finalidades, previo acuerdo del Consejo General Consultivo.

- Autorizar los planes y programas académicos del Instituto, que hayan sido previamente acordados por el Consejo General Consultivo.
- Someter a la consideración del secretario de Educación Pública, del subsecretario de Educación e Investigación Tecnológicas o de ambos, los asuntos que así lo requieran.
- Consultar al Consejo del Sistema Nacional de Educación Tecnológica, cuando lo considere necesario, los asuntos que tengan por objeto lograr una mayor vinculación de las actividades académicas de dicho Sistema.
- Administrar el patrimonio del Instituto de acuerdo con las disposiciones aplicables.
- Presentar oportunamente al secretario de Educación Pública, para su aprobación, el anteproyecto de presupuesto anual de ingresos y egresos de la institución.
- Dar a conocer a las autoridades y órganos del Instituto el presupuesto autorizado.
- Gestionar ante las autoridades competentes que el Instituto disponga oportunamente de las asignaciones y recursos presupuestarios.
- Ejercer el presupuesto anual de egresos del Instituto bajo la supervisión del Consejo General Consultivo.
- Presidir los órganos colegiados de gobierno de los organismos auxiliares del Instituto.
- Celebrar convenios de cooperación tecnológica, asesoría técnica, prestación de servicios y de intercambio de experiencias, con otros

centros educativos, dependencias del gobierno federal, entidades federativas, municipios y en general, con organismos de los sectores público, social y privado.

- Nombrar a los secretarios de área, previa consulta al secretario de Educación Pública, quienes deberán reunir los mismos requisitos señalados en el artículo 13 de la Ley Orgánica del Instituto.
- Nombrar a los directores de coordinación, quienes deberán reunir los mismos requisitos a que se refiere la fracción que antecede.
- Designar a los directores, directores adjuntos y subdirectores de las escuelas, centros y unidades de enseñanza y de investigación, de terna propuesta por el Consejo Técnico Consultivo Escolar respectivo.
- Presentar al secretario de Educación Pública un informe anual de actividades del Instituto y el programa de trabajo a desarrollar durante el siguiente ejercicio.
- Ejercitar la representación legal del Instituto con las más amplias facultades a que se refieren los dos primeros párrafos del artículo 2554 del Código Civil para el Distrito Federal en materia común y para toda la República en materia federal.

2.4 La Universidad Pedagógica Nacional

Otro órgano desconcentrado de la administración pública federal centralizada es la Universidad Pedagógica Nacional, creada mediante Decreto expedido por el presidente José López Portillo, publicado en el Diario Oficial de la Federación del 29 de agosto de 1978.

La creación de la Universidad Pedagógica Nacional se hizo en atención a la obligación del Estado de concurrir en todo el ámbito nacional a la educación, bajo la orientación de los principios doctrinarios del artículo tercero constitucional, y en razón de que la actividad del Gobierno Federal tiene como punto de partida la concepción unitaria de los asuntos económicos y sociales y que, dentro de estos últimos, los relativos a la educación tienen importancia prioritaria.

Asimismo, animó la creación de la Universidad Pedagógica Nacional, la convicción de que la educación constituye un factor determinante para el desarrollo nacional, y de que la evolución del sistema educativo es no sólo necesaria sino indispensable para contribuir a la conformación del individuo, de la sociedad y de un sistema social y económico más participativo, más libre y más justo; de igual manera se reconoció que el Estado debe promover y vigilar la formación de profesionales de la educación, y de que la creación de una universidad pedagógica constituye la respuesta adecuada del Gobierno Federal al legítimo anhelo del magisterio nacional para consolidar las vías de su superación, acorde con las necesidades imperantes del sistema educacional.

Con apoyo en los anteriores motivos y con fundamento en la fracción I del artículo 89 constitucional y en los artículos 23, 24, 25 y 29 de la Ley Federal de Educación, 17 y 38 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, el 25 de agosto de 1978, el Ejecutivo Federal expidió el decreto de referencia, contenido en 30 artículos distribuidos en tres capítulos.

En los términos del capítulo primero del decreto presidencial en comentario, se creó la Universidad Pedagógica Nacional como institución pública de educación superior, con carácter de organismo desconcentrado de

la Secretaría de Educación Pública; se hizo consistir su finalidad, en prestar, desarrollar y orientar servicios educativos de tipo superior encaminados a la formación de profesionales de la educación de acuerdo a las necesidades del país. Además, se determinó que las funciones atribuidas a la Universidad Pedagógica Nacional deberían guardar entre sí relación permanente de armonía y equilibrio, de conformidad con los objetivos y metas de la planeación educativa nacional, y serían las de docencia de tipo superior, las de investigación científica en materia educativa y disciplinas afines, y las de difusión de conocimientos relacionados con la educación y la cultura en general,

Para ingresar a la licenciatura en la Universidad Pedagógica Nacional quedó como requisito haber concluido satisfactoriamente los estudios de educación normal o bachillerato; y para acreditar los estudios que en ella se realicen, se otorgó facultad a la Universidad Pedagógica Nacional para expedir constancias y certificados de estudios y otorgar diplomas, títulos profesionales y grados académicos a quienes cumplan con los requisitos establecidos por la institución y por las disposiciones aplicables en materia de educación y ejercicio profesional.

El decreto presidencial en análisis también previno que, para su funcionamiento, la Universidad Pedagógica Nacional cuente con los recursos que le asigne el Gobierno Federal en el presupuesto de la Secretaría de Educación Pública y, además que pueda recibir, conforme a las disposiciones legales aplicables, ingresos que deriven de los convenios únicos de coordinación que se celebren con las entidades federativas, de los servicios

que preste la institución y de otras fuentes u organizaciones que deseen apoyar sus actividades.

En los términos del primer capítulo del decreto presidencial que nos ocupa, el titular de la Secretaría de Educación Pública debe vigilar el cumplimiento de lo dispuesto en el propio ordenamiento y establecer las modalidades académicas y de organización que requiera el desarrollo de Universidad Pedagógica Nacional, resolviendo además sobre aquellas otras que al respecto le proponga la propia Universidad. Además, el Secretario de Educación Pública, cuando lo estime conveniente, puede proponer al Ejecutivo Federal el establecimiento de instituciones similares a la Universidad Pedagógica Nacional y vinculadas con la misma, para atender las necesidades de servicios educativos en regiones determinadas del país.

El capítulo segundo del decreto en análisis se destina a la organización de la Universidad Pedagógica Nacional, para lo cual establece como órganos de la misma:

- El Rector
- El Consejo Académico
- El secretario académico
- El secretario administrativo
- El Consejo de área académica
- Los jefes de área académica.

El Rector es nombrado y, en su caso, removido por el Secretario de Educación Pública, siendo suplido en sus ausencias temporales por el

secretario académico y, a falta de éste, por el secretario administrativo. Los requisitos para ocupar el cargo de Rector de la Universidad Pedagógica Nacional, son los siguientes:

- Ser mexicano
- Poseer título profesional de nivel superior
- Haber destacado en tareas de docencia e investigación científica
- Gozar de reconocido prestigio profesional.

Entre las facultades y obligaciones atribuidas al Rector de la Universidad Pedagógica Nacional, figuran las de:

- Representar a la Universidad.
- Cumplir y hacer cumplir la normativa jurídica de la Universidad.
- Someter al acuerdo del Secretario de Educación Pública o de los funcionarios que éste determine, los asuntos que así lo requieran o los que disponga el propio Secretario.
- Presidir el Consejo Académico
- Dictar las políticas generales de orden académico y administrativo a que se sujete la Universidad.
- Conocer y resolver los conflictos que se presenten entre los órganos de la Universidad.
- Ejercer el derecho de veto respecto de las resoluciones del Consejo Académico, en cuyo caso el Secretario de Educación Pública, o quien éste designe, resolverá en definitiva.

- Aprobar, cuando lo estime conveniente, los planes y programas académicos que hayan sido dictaminados favorablemente por el Consejo Académico.
- Aprobar, en su caso, las normas relativas a la organización y funcionamiento académico acordadas por el Consejo Académico y expedir las de orden administrativo.
- Presentar al Secretario de Educación Pública o a los funcionarios que el mismo determine un informe anual de actividades académicas y administrativas y poner a su disposición la información que le sea solicitada.
- Elaborar y presentar oportunamente al Secretario de Educación Pública, o a quienes éste señale, previa consulta al Consejo Académico, el proyecto de presupuesto anual de la Universidad, así como informarle del ejercicio presupuestal anterior.
- Nombrar y remover a los secretarios académico y administrativo, a los jefes de área académica y al jefe de la unidad de planeación, previa aprobación del Secretario de Educación Pública, y sin ésta, a los demás funcionarios y personal administrativo, de conformidad con la normativa aplicable.
- Administrar los recursos asignados a la Universidad y vigilar su adecuada aplicación.
- Celebrar, previa autorización del Secretario de Educación Pública, convenios con los gobiernos de las entidades federativas, para coordinar servicios educativos similares a los que preste la Universidad.

El Consejo Académico de la Universidad Pedagógica Nacional de integrarse con:

- El Rector de la Universidad, quien los presidirá y tendrá voto de calidad..
- El secretario académico, quien fungirá como secretario del Consejo.
- El secretario administrativo, quien, en su caso, suplirá al secretario académico como secretario del Consejo.
- Los jefes de área académica.
- Un representante del personal académico por cada una de las categorías de titular, titular adjunto y asistente.
- Dos representantes de los alumnos de licenciatura y dos de los alumnos de posgrado.

Entre las atribuciones del Consejo Académico de la Universidad Pedagógica Nacional, destacan las siguientes:

- Vigilar que el desarrollo de las actividades de la universidad sea congruente con sus objetivos y con la normativa aplicable, y velar por el buen funcionamiento de la institución.
- Dictaminar sobre los proyectos de planes y programas académicos que sean sometidos a su consideración por el Consejo Técnico.
- Estudiar iniciativas en materia de organización y funcionamiento académico y someterlas, en su caso, a la aprobación del rector.
- Opinar sobre el proyecto de presupuesto anual de la institución formulado por el rector.
- Conocer el informe anual de actividades que le presente el Rector.

3. El organismo descentralizado de la administración pública

Otra forma de gestión del servicio público de educación superior es la del organismo público descentralizado de la administración pública, producto de la típica descentralización administrativa por servicio, mediante la cual se personifica un servicio público específico, o sea, se crea una persona jurídica de derecho público a la que se encomienda la prestación de un servicio público determinado. El organismo público descentralizado del Estado tiene como características, las siguientes:

- Es una persona jurídica de derecho público.
- Tiene patrimonio propio.
- Se le encomienda la realización de una actividad técnica, originalmente atribuida al Estado, como puede ser la prestación de un servicio público específico.
- Es una entidad de la administración pública paraestatal, por lo que forma parte de ella.
- Salvo excepción determinada en ley, el Presidente de la República lo adscribe a un sector definido, y el titular de la respectiva dependencia coordinadora lo puede, a su vez, adscribir a un subsector específico.⁷⁷

⁷⁷ La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, previene:

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 con la esfera de competencia que esta 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.

(...)

Atendiendo a la naturaleza de las actividades de dichas entidades, el titular de la dependencia coordinadora podrá agruparlas en subsectores, cuando así convenga para facilitar su coordinación y dar congruencia al funcionamiento de las citadas entidades.

- No está subordinada jerárquicamente a la administración pública centralizada, sino que esta última ejerce sobre él vigilancia y control, propios de una relación de tutela.⁷⁸

Entre los organismos públicos descentralizados de la administración pública que tienen encomendada la prestación del servicio público de educación superior, figuran el Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica (CONALEP) y el Colegio de Postgraduados.

3.1 Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica

Como lo disponen los artículos 12 de la Ley Federal de Entidades Paraestatales y 3° del Reglamento de dicho ordenamiento legal, la Secretaría de Hacienda publica anualmente en el Diario Oficial de la Federación, dentro de los primeros quince días del mes de agosto, la relación de las entidades paraestatales que formen parte de la Administración Pública Federal, lo que hace agrupándolos por categorías: organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria y fideicomisos públicos, y dentro de cada una de estas categorías, los presenta distribuidos en los diferentes sectores que encabezan la mayoría de las Secretarías de Estado, agregando como un último grupo a las entidades no sectorizadas en cada una de dichas categorías; así dentro del Sector que coordina la Secretaría de Educación Pública, figura dentro del grupo de organismos descentralizados, el Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica.⁷⁹

⁷⁸ Vid. Castrejón García, Gabino Eduardo, *Derecho Administrativo Mexicano I*, México, Cárdenas Editor y Distribuidor, 2002, pp. 258 y 259. Olivera Toro, Jorge, *Manual de derecho administrativo*, 2ª ed., México, 1967, pp. 234 a 238.

⁷⁹ Vid. Diario Oficial de la Federación del 14 de agosto de 2003, Primera Sección, p. 8.

La inclusión del Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica dentro del Sector coordinado por la Secretaría de Educación Pública se debe a que se trata de un organismo público descentralizado de la Administración Pública, no de un organismo descentralizado del Estado, como erróneamente señala el artículo 1° del Decreto presidencial que lo creó, publicado en el Diario Oficial de la Federación del 29 de diciembre de 1978.

El carácter de organismo descentralizado de la Administración Pública, no descentralizado del Estado se comprueba, porque el Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica no es producto de descentralización política, sino sólo de descentralización administrativa, realizado mediante la creación de una persona de derecho pública, concretamente de un organismo descentralizado de una dependencia de la administración pública centralizada: la Secretaría de Educación Pública, para hacerse cargo de la prestación de un servicio público de educación profesional técnica, bajo la tutela de la Administración Pública Centralizada, especialmente de la Secretaría de Educación Pública que es la coordinadora del Sector al que está adscrito.

Vale recordar que los organismos descentralizados del Estado no forman parte de la Administración Pública y sin la intervención de ella erigen sus órganos de gobierno, en los cuales no participa ningún miembro de los tradicionales órganos depositarios del poder público, por lo menos en su calidad de tal.

Por ello, confirma el carácter de organismo descentralizado de la Administración Pública --no descentralizado del Estado-- que guarda el Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica, la circunstancia de que la Junta Directiva, que es el órgano de gobierno del Colegio, la preside ex-oficio el

Secretario de Educación Pública o quien éste designe y, además, la integran: un representante de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, cuatro representantes designados por el Secretario de Educación Pública de entre organismos e instituciones de carácter público del Sector Educativo y un número indeterminado de personas de reconocido prestigio en el campo de la enseñanza que tenga a bien invitar el Coordinador del Sector.

A mayor abundamiento, el Director General del Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica es designado y removido por el Presidente de la República.

De acuerdo con el artículo 9 del Decreto de creación del Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica, entre las principales facultades y obligaciones de su Junta Directiva figuran las de:

- Establecer las políticas generales del Colegio y aprobar sus planes y programas de estudio.
- Aprobar el proyecto de presupuesto anual de ingresos y egresos de la institución.
- Expedir y, en su caso, modificar el Estatuto Orgánico del Colegio.
- Nombrar y remover, a propuesta del Director General, a los servidores públicos del Colegio que ocupen cargos en los dos niveles inferiores inmediatos al de aquél.
- Autorizar la creación de órganos de apoyo que sean necesarios para el cumplimiento del objeto del Colegio.

- Determinar la integración de los Consejos Consultivo y Académico del Colegio y designar a sus integrantes.
- Autorizar la creación y, en su caso, reubicación de los planteles del Colegio.
 - En los términos del artículo 14 del Decreto de Creación del Colegio Nacional de Educación Profesional y Técnica, destacan entre sus facultades y obligaciones las de:
 - Representar legalmente al Colegio
 - Dirigir técnica y administrativamente al Colegio
 - Establecer las unidades técnicas y administrativas necesarias para el desarrollo de las actividades del Colegio, con apego a su Estatuto Orgánico.
 - Implantar planes y programas de estudio para el mejoramiento y actualización profesional de los profesores e instructores que participen en las tareas del Colegio,
 - Auspiciar y realizar tareas editoriales y de difusión relacionadas con la educación a cargo del Colegio.
 - Formular el proyecto de presupuesto anual de ingresos y egresos del Colegio y someterlo a la consideración de la Junta Directiva.
 - Suscribir convenios con los Estados, municipios y entidades paraestatales para el establecimiento de planteles de educación técnica profesional.

- o Suscribir convenios con instituciones públicas y privadas tendientes a regular su participación en la educación técnica profesional.
- o Nombrar y remover al personal técnico, administrativo y académico del Colegio, conforme a lo que señale el Estatuto Orgánico.
- o Someter a la aprobación de la Junta Directiva el proyecto de Estatuto Orgánico del Colegio, así como sus modificaciones.
- o Expedir el Manual de Organización del Colegio.
- o Proponer a la Junta Directiva la designación de los miembros de los Consejos Consultivo y Académico y presidirlos.
- o Proponer a la Junta Directiva el establecimiento de planteles y unidades del Colegio, así como su cierre o reubicación.
- o Rendir un informe anguila a la Junta Directiva
- o Establecer, convocar y presidir la Comisión Interna de Administración y Programación del Colegio.

3.2 Colegio de Postgraduados

Fundado en 1959, el Colegio de Postgraduados es un organismo descentralizado de la administración pública, adscrito al sector coordinado por la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, cuyo objeto implica la prestación del servicio público de educación superior en el ámbito de las disciplinas del conocimiento agronómico

como medio para encontrar la solución de los problemas del sector agrícola, pecuario y forestal del país.

En la actualidad, el Colegio de Postgraduados presta su servicio público de educación superior –maestría y doctorado– por medio a sus cinco *campus*: Puebla, San Luis Potosí, Tabasco, Veracruz y Córdoba, y a través de sus cuatro Institutos:

- Instituto de Fitosanidad
- Instituto de Recursos Genéticos y Productividad
- Instituto de Recursos Naturales
- Instituto de Socioeconomía, Estadística e Informática.

Los órganos directivos del Colegio de Postgraduados, en orden descendente jerárquico son:

- Junta Directiva
- Consejo Técnico
- Dirección General
- Secretaría General
- Secretaría Administrativa.

4. La empresa de participación estatal mayoritaria

Otra posible forma de gestión del servicio público de educación superior es la empresa de participación estatal mayoritaria, que conforme a la explicación del doctor Gabino Castrejón García, podemos entender como una entidad administrativa creada por ley o por decreto del Ejecutivo,⁸⁰ es de propiedad total o parcial del Estado, está dotada de personalidad jurídica, tiene patrimonio

⁸⁰ Vid. Castrejón García, Gabino Eduardo, op. cit., p. 246.

propio, su tipo de administración se compagina con el de las empresas privadas, y se le destina a la prestación de un servicio público, o bien, a la realización de actividades económicas o sociales con el propósito de satisfacer necesidades o intereses de tipo general o colectivo, soslayando –aun cuando sin excluirla—la obtención de lucro, asumiendo el riesgo de la operación respectiva, toda vez que funciona con recursos propios, lo que no impide que se le apoye con subsidio del erario.

4.1 El Colegio de México, A. C.

Desde finales de 1937, y durante varios años, los barcos Mexique, Siania, Ipanema, Flandre, Siboney y muchos más, trajeron a México miles de refugiados españoles, en un copioso éxodo que aprovechó el apoyo del gobierno mexicano al régimen republicano español. De aquellos miles de refugiados, algunos de ellos eran de gran talla intelectual, por lo que el Gobierno de México consideró conveniente evitar el desperdicio del talento y sabiduría de esos intelectuales hispanos,

Así fue como, en 1938, el presidente de los Estados Unidos Mexicanos, general Lázaro Cárdenas del Río, dispuso la creación de la Casa de España en México, institución que inició sus actividades en julio de ese año, con el propósito de acoger temporalmente a los intelectuales, artistas y científicos españoles exiliados en México a causa de la guerra civil, entre otros: Jesús Bal y Gay, Enrique Díez-Canedo, José Gaos, José Medina Echeverría, José Moreno Villa, Manuel Pedroso, Antonio Sacristán Colás, Adolfo Salazar y Joaquín Xirau. El primer director de la Casa de España fue Alfonso Reyes, a quien sucedió en el cargo Daniel Cosío Villegas, durante cuya gestión, en 1940, se transformó en el actual Colegio de México, A. C.

Sin duda, la intensa labor de la intelectualidad española a través del funcionamiento de dicha institución fue altamente provechosa para la cultura mexicana.

Con tales antecedentes fue fundado como asociación civil El Colegio de México, A. C., el 8 de octubre de 1940, mediante escritura pública número 35562, otorgada ante la fe del Notario Público número 57 del Distrito Federal, licenciado José Arellano; su objeto se hizo consistir en fomentar la docencia, la investigación y la difusión de la cultura mediante estudios avanzados en el campo de la historia, las ciencias sociales, la filología y los estudios internacionales.

El Colegio de México se formó con el concurso del patrimonio de la Casa de España en México y las aportaciones del Gobierno Federal, la Universidad Nacional Autónoma de México, el Banco de México y el Fondo de Cultura Económica, y en su carácter de funcionarios de tales instituciones, fueron asociados fundadores Eduardo Suárez, Eduardo Villaseñor, Gustavo Baz, Alfonso Reyes y Daniel Cosío Villegas. Su primera Junta de Gobierno quedó integrada por Alfonso Reyes como presidente, Daniel Cosío Villegas como Secretario y como vocales: Eduardo Villaseñor, Gustavo Baz, Enrique Arreguín y Gonzalo Robles.

Cabe hacer notar que el Colegio de México fue creado estando vigente la Ley Orgánica de Educación, publicada en el Diario Oficial de la Federación del 3 de febrero de 1940, cuyo artículo 3° dispuso que dicho ordenamiento legal no fuere aplicable a la Universidad Autónoma de México, la que sería regulada por su propio instrumento normativo específico y concedió, además, la misma prerrogativa a los institutos particulares de tipo universitario, siempre

que obtuvieran carta de autorización expedida por la Secretaría de Educación Pública.

Con fundamento en la referida Ley Orgánica de Educación, el Presidente Lázaro Cárdenas expidió el Reglamento para la Revalidación de Grados y títulos Otorgados por Escuelas Libres Universitarias, publicado en el Diario Oficial de la Federación del 26 de julio de 1940, el cual confirió a las escuelas de tipo universitario la facultad de elaborar sus planes de estudio, programas y métodos de enseñanza, así como una completa autonomía respecto a todas las cuestiones administrativas concernientes al plantel.

El Diario Oficial de la Federación del 23 de enero de 1942, publicó la Ley Orgánica de la Educación Pública, misma que, en su artículo 2°, fracción IV, dispuso que las universidades, escuelas o institutos de tipo universitario que hubieran obtenido u obtuvieran en el futuro reconocimiento o autorización de la Secretaría de Educación Pública, no quedarían sujetas a sus disposiciones, rigiéndose, en consecuencia, por los preceptos contenidos en sus instrumentos de creación.

Mediante Decreto presidencial publicado en el Diario Oficial de la Federación del 4 de diciembre de 1962, y en atención a que el Colegio de México, desde su fundación cumplió satisfactoriamente los propósitos que le dieron origen, realizando y fomentando valiosas investigaciones, manteniendo publicaciones y llevando a cabo una labor intelectual de alto nivel académico; y dado que su desenvolvimiento natural lo situó en condiciones de poner al servicio de la docencia y de la formación de profesionales y maestros, las experiencias y el personal formados en las tareas de investigación que le eran propias; Y tomando en consideración que el mencionado Colegio ya había

obtenido del Ejecutivo Federal el reconocimiento de validez oficial para los estudios que impartía en el Centro de Estudios Internacionales; y toda vez que las necesidades de la educación superior en el país recomendaban el fomento de las instituciones de enseñanza superior y principalmente de aquellas que coadyuvaban a la formación de personal docente, el presidente Adolfo López Mateos tuvo a bien expedir el Decreto presidencial, cuyo articulado fue del tenor siguiente:

ARTÍCULO 1°- Se reconoce como escuela de tipo universitario a el Colegio de México, a los fines y para los efectos de lo ordenado en el Reglamento para la Revalidación de Grados y Títulos Ordenados por Escuelas Libres Universitarias, de fecha veintidós de abril de mil novecientos cuarenta.

ARTÍCULO 2°- La Secretaría de Educación Pública reconocerá validez oficial a los estudios hechos en el Colegio de México, así como a los grados académicos otorgados por éste, y registrará los títulos que el mismo expida, en casos de que las carreras que imparte estén incluidas en la Ley Reglamentaria de los artículos 4° y 5° Constitucionales.

ARTÍCULO 3°- El Colegio de México, como escuela libre universitaria reconocida por el Gobierno Federal, gozará de la autonomía que establecen y definen los artículo 4°, 5° y 6° del Reglamento citado de fecha veintidós de abril de mil novecientos cuarenta. En consecuencia, podrá impartir todos los conocimientos que desee, siempre que éstos reúnan las características enumeradas en el artículo 2° de dicho Reglamento; elaborará libremente sus planes de estudios, programas y métodos de enseñanza, pero no podrá ponerlos en vigor

sin la previa autorización de la Secretaría de Educación Pública. Además, tendrá completa libertad respecto de todas las cuestiones administrativas concernientes al plantel, sin más limitaciones que las establecidas por las leyes.

ARTÍCULO 4°.- El Colegio de México podrá abrir cursos complementarios o superiores, de las carreras que ofrece y sostiene en la fecha de este Decreto, así como establecer otras carreras, afines o diferentes de aquéllas, previa la aprobación de la Secretaría de Educación Pública, tanto respecto de la carrera misma como de los planes de estudios, programas y métodos de enseñanza correspondientes, según lo previsto en el artículo anterior.

ARTÍCULO 5°.- El Colegio de México exigirá como requisito de ingreso para cualquiera de las carreras que tenga establecidas o en el futuro establezca, certificado de educación primaria, de segunda enseñanza y de enseñanza preparatoria, expedidos por cualquier institución que pertenezca al sistema educativo nacional.

ARTÍCULO 6°.- El Colegio de México, además de lo que disponen los artículos 3° y 4° y para su cumplimiento, quedará sometido a la inspección y vigilancia de la Dirección General de Enseñanza Superior e investigación Científica de la Secretaría de Educación Pública, en los términos de los artículos 9° y 10 del Reglamento de fecha veintidós de abril de mil novecientos cuarenta.

ARTÍCULO 7°.- El Colegio de México tendrá personalidad jurídica para todos los efectos legales.

ARTÍCULO 8°.- Los Profesores de El Colegio de México deberán tener la formación académica, profesional o docente necesaria para impartir enseñanza en un plantel de educación superior.

ARTÍCULO 9°.- El Colegio de México rendirá anualmente a la Secretaría de Educación Pública, por conducto de la Dirección General de Enseñanza Superior e Investigación Científica, un informe de las labores del año lectivo que acabe de terminar, con expresión de los cambios habidos en su organización y en su régimen interior.

ARTÍCULO 10.- El reconocimiento de validez oficial de los estudios hechos en el Colegio de México, que en materia de este Decreto, abarca y comprende tanto los parciales de determinadas asignaturas como los de toda una carrera, o los complementarios o superiores, parciales o totales.

TRANSITORIOS

PRIMERO.- Queda en vigor el Decreto de fecha veintisiete de enero de mil novecientos sesenta y uno por el que se creó el Centro de Estudios Internacionales en todo aquello que no se oponga al presente Decreto.

SEGUNDO.- Este Decreto entrará en vigor el día de su publicación en el "Diario Oficial"

Dado en la residencia del Poder Ejecutivo Federal, en la ciudad de México, Distrito Federal, a los siete días del mes de noviembre de mil novecientos sesenta y dos. Adolfo López Mateos.- Rúbrica.- El Secretario de Educación Pública, Jaime Torres Bodet.- Rúbrica.

El 20 de agosto de 1998 fue publicado en el Diario Oficial de la Federación, un nuevo decreto presidencial, expedido la víspera, en cuya virtud se reformó el diverso cuyo articulado acabo de transcribir; ello, tomando en consideración que, por Decreto expedido y publicado en el Diario Oficial de la Federación del 4 de diciembre de 1962, se reconoció a El Colegio de México como escuela de tipo universitario, al considerarse que desde su fundación la institución cumplió a satisfacción los propósitos que animaron su creación; y del mismo modo, se dispuso que la Secretaría de Educación Pública reconocería la validez oficial a sus estudios y previó que dicho Colegio gozaría de la autonomía prevista en la ley y en el reglamento respectivos; y dado que el artículo 3° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a partir de su reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación del 9 de junio de 1980, elevó a rango constitucional el principio de autonomía universitaria, el cual comprende, entre otras atribuciones para dichas instituciones, la de gobernarse, administrar su patrimonio, determinar sus planes y programas de estudio y fijar los términos de ingreso, promoción y permanencia del personal académico, siendo aplicables a estos últimos y al personal administrativo las modalidades que establece la ley de la materia respecto de un trabajo especial; y considerando, además que en el Colegio de México participan con el carácter de asociados el Gobierno Federal, por conducto de la Secretaría de Educación Pública, el Banco de México, el Fondo de Cultura Económica y la Universidad Nacional Autónoma de México, y que la institución ha realizado investigaciones de alta calidad contribuyendo al enriquecimiento de la vida intelectual y cultural del país, por lo que el presidente Ernesto Zedillo Ponce de León tuvo a bien expedir un nuevo decreto presidencial, en virtud del cual se reformaron los

artículos 1° y 3° y se derogaron los artículos 4°, 5°, 6° y 9° del citado Decreto presidencial publicado el 4 de diciembre de 1962, mismo que quedó modificado en los siguientes términos

ARTÍCULO 1°- El Colegio de México tiene por fines impartir educación de tipo superior, así como realizar actividades de investigación y de difusión de la cultura.

Para el cumplimiento de su objeto, el Colegio de México podrá:

I. Realizar sus fines de educar, investigar y difundir la cultura respetando la libertad de cátedra e investigación y de libre examen y discusión de las ideas;

II. Determinar sus planes y programas de estudio;

III. Expedir certificados de estudios y otorgar diplomas, constancias, títulos o grados académicos;

IV. Fijar los términos de ingreso, promoción y permanencia de su personal académico, y

V. Administrar su patrimonio y gobernarse a sí mismo.

ARTÍCULO 2°- La Secretaría de Educación Pública reconocerá validez oficial a los estudios hechos en el Colegio de México, así como a los grados académicos otorgados por éste, y registrará los títulos que el mismo expida, en casos de que las carreras que imparte estén incluidas en la Ley Reglamentaria de los artículos 4° y 5° Constitucionales.

ARTÍCULO 3°- El Colegio de México, como escuela libre universitaria reconocida por el Gobierno Federal, goza de autonomía

para impartir todos los conocimientos que desee, elaborar libremente sus planes y programas de estudio, así como sus métodos de enseñanza. Además, tendrá completa libertad respecto de todas las cuestiones administrativas concernientes al plantel, sin más limitaciones que las establecidas por las leyes; sus relaciones laborales se regirán conforme a las características propias de un trabajo especial.

ARTÍCULO 4°.- Derogado.

ARTÍCULO 5°.- Derogado.

ARTÍCULO 6°.- Derogado.

ARTÍCULO 7°.- El Colegio de México tendrá personalidad jurídica para todos los efectos legales.

ARTÍCULO 8°.- Los Profesores de El Colegio de México deberán tener la formación académica, profesional o docente necesaria para impartir enseñanza en un plantel de educación superior.

ARTÍCULO 9°.- Derogado.

ARTÍCULO 10.- El reconocimiento de validez oficial de los estudios hechos en el Colegio de México, que en materia de este Decreto, abarca y comprende tanto los parciales de determinadas asignaturas como los de toda una carrera, o los complementarios o superiores, parciales o totales.

El Colegio de México desarrolla sus actividades principalmente a través de siete unidades académicas: el Centro de Estudios Históricos, el Centro de Estudios Lingüísticos y literarios --inicialmente de Estudios Filológicos--, el Centro de Estudios Internacionales, el Centro de Estudios de Asia y África del

Norte, el Centro de Estudios Económicos, el Centro de Estudios Sociológicos, y el Centro de Estudios Demográficos y de Desarrollo Urbano.

Los órganos de El Colegio de México, A. C. son la Asamblea de Asociados, la Junta de Gobierno y el Presidente del Colegio. Según está previsto en su escritura constitutiva, en caso de su disolución, su patrimonio incrementará el del organismo público descentralizado denominado Fondo de Cultura Económica.

5. El organismo público descentralizado del Estado

La idea de la autonomía universitaria va a ser el motor de un proceso de descentralización política para la prestación del servicio público de educación superior que se plasma a través de la figura organizacional del organismo descentralizado del Estado, instaurada por primera vez en el artículo 1° de la Ley Orgánica de la Universidad Nacional Autónoma de México, publicada en el Diario Oficial de la Federación del 6 de enero de 1945; figura que posteriormente se vuelve troquel para acuñar en ella a otras universidades públicas, como la Universidad Autónoma Metropolitana y la Universidad Autónoma de Chapingo.

5.1 La Universidad Nacional Autónoma de México

La institución universitaria aparece en tierras mexicanas en la época colonial, durante el reinado de Felipe II quien, mediante Cédula Real de Creación, suscrita el 21 de septiembre de 1551, dispuso la fundación de la Real y Pontificia Universidad de México que llegó a ser una de las instituciones de docencia e investigación más respetables y afamadas de América, situación que aún mantenía en los albores del siglo XIX; mas con el advenimiento de la

independencia de México, se inició su decadencia, hasta que el 19 de octubre de 1833, fue suprimida durante el gobierno del vicepresidente doctor Valentín Gómez Farías, en funciones de presidente de la República, por considerarse que la ya entonces Nacional y Pontificia Universidad de México representaba uno de los mayúsculos obstáculos para estructurar la educación sobre fundamentos nacionales y laicos.

En la turbulencia política que agitó a nuestro país a partir de su independencia, la pontificia Universidad fue suprimida y restaurada en repetidas ocasiones, siendo el sedicente emperador Maximiliano de Hapsburgo quien se encargó de clausurarla definitivamente el 30 de noviembre de 1865.⁸¹

5.1.1 La Ley Constitutiva de la Universidad Nacional de México, de 1910

Siete lustros más tarde, el 18 de junio de 1910, el Diario Oficial publicó completa la Ley Constitutiva de la Universidad Nacional de México que configuró a esta institución como una dependencia oficial de la Administración Pública, dotada de personalidad jurídica, jefaturada por el Ministro de Instrucción Pública y Bellas Artes, auxiliado por el Rector —nombrado por el Presidente de la República— y por el Consejo Universitario, muchos de cuyos miembros eran funcionarios de la Secretaría de Instrucción Pública y Bellas Artes o nombrados por el titular de la misma.

5.1.2 La Ley de la Universidad Nacional, de 1914

Durante la dictadura del usurpador Victoriano Huerta se publicó en el Diario Oficial del 17 de abril de 1914, la Ley de la Universidad Nacional, que supuestamente derogaba a la Ley Constitutiva de la Universidad Nacional de

⁸¹ Quintana Adriano, Arcelia, "Estudio preliminar", Compendio de Legislación Universitaria, México, UNAM, 2001, t. I, pp. XIII y XIV.

México y erigía a la Universidad como una dependencia de la Administración Pública, toda vez que el Secretario de Instrucción Pública y Bellas Artes era ex officio el Canciller de la Universidad, la que, por lo demás, conservaba en lo general la estructura diseñada en la ley que pretendía derogar.

5.1.3 Las modificaciones de 1914 a la legislación universitaria

El Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, Venustiano Carranza, desconoció la legislación usurpadora entre la cual figuraba la Ley de la Universidad Nacional de México mencionada en el párrafo anterior y mediante decreto del 30 de septiembre de 1914 derogó siete artículos de la Ley Constitutiva de la Universidad Nacional, sin que variara el carácter de dependencia administrativa que tenía dicha institución universitaria.

5.1.4 La Ley de Secretarías de Estado de 1917

La Ley de Secretarías de Estado de 1917, derivada de la Constitución Política del mismo año, configuró a la Universidad Nacional de México como Departamento Administrativo, carácter que mantiene hasta 1922, año en que el presidente Álvaro Obregón, crea la Secretaría de Educación Pública de la que se hizo depender a la Universidad.

5.1.5 La Ley Orgánica de la "Universidad Nacional de México, Autónoma", de 1929

El 5 de junio de 1929, el Congreso de la Unión otorgó facultades extraordinarias al presidente provisional Emilio Portes Gil para que expidiera una ley que otorgara autonomía a la Universidad Nacional de México, ordenamiento legal que, en uso de las facultades extraordinarias de que fue investido, expidió con fecha a 22 de julio del mismo año, siendo publicado en el Diario Oficial de la Federación, cuatro días después.

La Ley Orgánica de la "Universidad Nacional de México, Autónoma" vino a solucionar un prolongado conflicto que se tradujo en la famosa huelga universitaria de 1929; en los considerandos de dicho ordenamiento legal, el Ejecutivo legislador reconoció:

- Que había sido un ideal de las clases universitarias mexicanas la autonomía de la Universidad Nacional.
- Que el gobierno de la Universidad debe encomendarse a organismos de la Universidad misma, representativos de los diferentes elementos que la constituyen.
- Que la autonomía universitaria debe significar una más amplia facilidad de trabajo, al mismo tiempo que una disciplina y equilibrada libertad.
- Que es indispensable que, aunque autónoma, la Universidad siga siendo una Universidad Nacional y por ende una institución del Estado, en el sentido que ha de responder a los ideales del Estado y contribuir dentro de su propia al perfeccionamiento y logro de los mismos.

La ley universitaria en comentario erigió a la Universidad Nacional de México en una corporación pública, autónoma, pero con las limitaciones establecidas en la propia ley, con personalidad jurídica y fines específicos que se hicieron consistir en impartir la educación superior y organizar la investigación científica, principalmente la de las condiciones y problemas nacionales, para formar profesionistas y técnicos útiles a la sociedad y llegar a expresar en sus modalidades más altas la cultura nacional, para ayudar a la integración del pueblo mexicano; así como llevar las enseñanzas que se imparten en las escuelas, por medio de la extensión universitaria, a quienes no

tienen posibilidades de asistir a los centros de educación superior, poniendo así la Universidad al servicio del pueblo.

El gobierno de la Universidad se encomendó al Consejo Universitario, al Rector, a los directores de facultades, escuelas e demás instituciones de la misma y a las academias de profesores y alumnos. La máxima autoridad universitaria era el Consejo Universitario, compuesto de consejeros ex officio (el Rector y el Secretario de la Universidad, que lo sería también del Consejo), y por dos consejeros profesores y dos consejeros alumnos inscritos como numerarios, electos por cada una de las facultades y escuelas; por un alumno y una alumna electos por la Federación Estudiantil, por un exalumno graduado electo por cada asociación de exalumnos graduados, y por un delegado de la Secretaría de Educación Pública que tendría voz, pero sin voto en el Consejo.

Entre las atribuciones del Consejo Universitario figuraban las de nombrar al Rector de entre la terna que le presentara el presidente de la República; nombrar al auditor, al Secretario y al Tesorero, a los directores de las facultades y escuelas, y expedir los reglamentos de la Universidad. Por su parte, el Rector tenía, entre otras atribuciones las de presidir el Consejo Universitario, ser el representante de la Universidad, proponer al Consejo las ternas para Secretario y Tesorero de la Universidad, informar al Consejo acerca de la marcha de la Universidad, y enviar un informe anual al Presidente de la República, al Congreso de la Unión y al Secretario de Educación Pública.

La autonomía otorgada por la Ley universitaria de 1929 se restringía considerablemente, no solo por su excesiva regulación sobre numerosos aspectos de la institución, así como por la injerencia del Ejecutivo en la designación del Rector y en la vigilancia del manejo de los fondos

universitarios, sino, especialmente, por conferir al Presidente de la República la facultad de interponer su veto a las resoluciones del Consejo Universitario relativas a:

- o La clausura de alguna facultad, escuela o institución universitaria.
- o Las condiciones de admisión de los estudiantes, y de revalidación de estudios hechos en el país o en el extranjero.
- o Los requisitos que se señalaran para los alumnos becados con el subsidio del gobierno federal.
- o La erogación de cantidades mayores de cien mil pesos en una sola vez o de la misma en pagos periódicos que excedan de diez mil pesos anuales
- o Los reglamentos de la propia ley o a modificaciones de ellos.

5.1.6 La Ley Orgánica de la Universidad Autónoma de México, de 1933

La excesiva injerencia gubernamental en la vida interna de la Universidad originó un nuevo conflicto que dio lugar a la expedición de una nueva ley universitaria, expedida por el Congreso de la Unión, la cual fue publicada en el Diario Oficial de la Federación de 23 de octubre de 1933, bajo el nombre de Ley Orgánica de la Universidad Autónoma de México, ordenamiento legal que si bien fortaleció la autonomía universitaria al conferir al Consejo Universitario la facultad de nombrar, sin la intervención del Ejecutivo, al Rector, quien sería el jefe nato de la institución, su representante legal y presidente del Consejo Universitario, la privó, en cambio, de su carácter nacional, lo cual contrariaba su tradición y sus fines. En los términos de su artículo 1°:

La Universidad Autónoma de México es una corporación dotada de plena capacidad jurídica y que tiene por fines impartir educación superior y organizar investigaciones científicas principalmente acerca de las condiciones y problemas nacionales, para formar profesionistas y técnicos útiles a la sociedad y extender con la mayor amplitud posible los beneficios de la cultura.

5.1.7 La Ley Orgánica de la Universidad Nacional Autónoma de México, de 1945

La desafortunada actuación del Rector Rodolfo Brito Fouchier, a principios de la década de los cuarenta, en el siglo pasado, dio lugar a una nueva turbulencia universitaria que provocó la renuncia del Rector y propició la celebración de un Consejo Constituyente que redactó un proyecto de nueva ley orgánica de la Universidad que una vez discutido y aprobado por la comunidad universitaria fue remitido al Congreso de la Unión, quien lo aprovechó para expedir la Ley Orgánica de la Universidad Nacional Autónoma de México, publicada en el Diario Oficial de la Federación del 6 de enero de 1945, aún vigente, en virtud de la cual, la Universidad Nacional Autónoma de México:

- Es una corporación pública: organismo descentralizado del Estado, dotado de personalidad jurídica.
- Tiene a su cargo la prestación del servicio público de educación superior para formar profesionistas, investigadores, profesores universitarios y técnicos útiles a la sociedad.
- Está facultada para organizarse como mejor lo considere, dentro de los lineamientos señalados en la propia ley.
- Imparte sus enseñanza y desarrolla sus investigaciones de conformidad con el principio de libertad de cátedra y de investigación.
- Expide certificados de estudios, grados y títulos.

- Otorga. para fines académicos, validez a los estudios que se realicen en otros centros educativos, nacionales o extranjeros.

En los términos del artículo 3 de su Ley Orgánica, las autoridades de la Universidad Nacional Autónoma de México, son:

- o La Junta de Gobierno.
- o El Consejo Universitario.
- o El Rector.
- o El Patronato.
- o Los directores de facultades, escuelas e institutos.
- o Los consejos técnicos de facultades y escuelas.

La Junta de Gobierno, inicialmente, se nombró, en los términos previstos en el artículo segundo transitorio de la Ley, por mayoría de votos de los miembros del Consejo Universitario; y de conformidad con el artículo 4 de la Ley, a partir del quinto año, elige al que ocupe el último lugar en el orden fijado por la misma Junta, inmediatamente después de constituirse. El cargo de miembro de la Junta es honorario.

De conformidad con el artículo 6 de la Ley Orgánica en comentario, corresponde a la Junta de Gobierno:

- Nombrar al Rector, conocer de la renuncia de éste y removerlo por causa grave, que la Junta apreciará discrecionalmente.
- Nombrar a los directores de facultades, escuelas e institutos.
- Designar a los integrantes del Patronato de la Universidad.

- Resolver en definitiva cuando el Rector vete los Acuerdos del Consejo Universitario.
- Resolver los conflictos que surjan entre autoridades universitarias.
- Expedir su propio Reglamento.

Como previene el artículo 7 de la ley en análisis, el Consejo Universitario esta integrado por:

- El Rector.
- Los directores de facultades, escuelas e institutos.
- Representantes profesores y representantes alumnos de cada una de las facultades y escuelas.
- Un profesor representante de los centros de extensión universitaria
- Un representante de los empleados de la Universidad
- El Secretario de la Universidad lo será también del Consejo.

Entre las atribuciones del Consejo Universitario, destaca la de expedir todas las normas y disposiciones encaminadas a la mejor organización y funcionamiento técnico, docente y administrativo de la Universidad.

El Rector es el Jefe nato de la Universidad, su representante legal y presidente del Consejo Universitario. Dura en su encargo cuatro años y puede ser reelecto una vez. En asunto judiciales, la representación corresponde al abogado general.

El Patronato se integra con tres miembros designados por el Consejo Universitario por tiempo indefinido y desempeñan su encargo sin retribución o compensación alguna. Corresponde al Patronato:

- Administrar el patrimonio y los recursos de la Universidad.
- Elaborar el presupuesto general anual de ingresos y egresos de la Universidad, el cual requiere de la aprobación del Consejo General.
- Presentar al Consejo Universitario la Cuenta respectiva, la cual debe ser revisada previamente por un contador público, independiente, designado con antelación por dicho Consejo.
- Designar al Tesorero, al Contralor y al Auditor Interno de la Universidad.
- Determinar los cargos que requerirán fianza para su desempeño, y el monto de la misma.
- Gestionar el incremento del patrimonio y de los ingresos de la Universidad.

Los directores de facultades, escuelas e institutos son designados por la Junta de Gobierno, de ternas que formará el Rector.

Las relaciones entre la Universidad y su personal se regirán por estatutos especiales dictados por el Consejo Universitario, y en los términos del artículo 16 de la Ley en comento:

Los inmuebles que formen parte del patrimonio universitario y que estén destinados a sus servicios, serán inalienables e imprescriptibles y sobre ellos no podrá constituir la institución ningún gravamen.

Cuando alguno de los inmuebles citados deje de ser utilizable para los servicios indicados, el Patronato podrá declararlo así, y su resolución, protocolizada, se inscribirá en el Registro Público de la Propiedad correspondiente. A partir de ese momento, los inmuebles desafectados quedarán en la condición jurídica de propiedad privada de la Universidad, sujetos íntegramente a las disposiciones del derecho común.

De conformidad con el artículo 17 de su Ley Orgánica, los ingresos y los bienes propiedad de la Universidad no están sujetos a derechos o impuestos federales, locales o municipales.

5.2 La Universidad Autónoma Metropolitana

El modelo de organismo descentralizado del Estado, creado en la Ley Orgánica de la Universidad Nacional Autónoma de México, publicada en el Diario Oficial de la Federación del 6 de enero de 1945, ha sido utilizado para otras universidades públicas autónomas, como se comprueba en la Ley Orgánica de la Universidad Autónoma Metropolitana, publicada en el Diario Oficial de la Federación de 17 de diciembre de 1973, que de entrada establece en su artículo 1: "Se crea la Universidad Autónoma Metropolitana, como organismo descentralizado del Estado, con personalidad jurídica y patrimonio propio."

El objeto de la Universidad Autónoma Metropolitana, consignado en el artículo 2 de su Ley Orgánica, se hace consistir en:

- Impartir educación superior de licenciatura, maestría y doctorado, y cursos de actualización y especialización, en sus modalidades escolar y extraescolar, procurando que la formación de profesionales corresponda a las necesidades de la sociedad;
- Organizar y desarrollar actividades de investigación humanística y científica, en atención, primordialmente, a los problemas nacionales y en relación con las condiciones del desenvolvimiento histórico; y
- Preservar y difundir la cultura.

Los órganos de la Universidad Autónoma Metropolitana son:

- La Junta Directiva

- o El Colegio Académico
- o El Rector General
- o El Patronato
- o Los Consejos Académicos
- o Los Rectores
- o Los Consejos Divisionales
- o Los Directores Divisionales
- o Los Jefes de Departamento.

La Junta Directiva se integra con nueve miembros designados por el Colegio Académico por mayoría de votos, de los cuales, cuando menos tres, deberán ser miembros del personal académico de la Universidad.

Entre las atribuciones de la Junta Directiva de la Universidad Autónoma Metropolitana, destacan las siguientes:

- Nombrar al Rector de la Universidad.
- Resolver acerca de su renuncia y removerlo por causa justificada.
- Nombrar a los rectores de entre las ternas que le presente el Rector General.
- Resolver acerca de la renuncia de los rectores y removerlos por causa justificada.
- Designar a los miembros del Patronato.
- Resolver en definitiva cuando el Rector General vete los acuerdos del Colegio Académico.

- Conocer y resolver los conflictos que se presenten entre los demás órganos de la Universidad.
- Expedir su propio Reglamento.

El Colegio Académico de la Universidad Autónoma Metropolitana se integra por:

- El Rector General de la Universidad, quien lo presidirá.
- Los Rectores.
- Los Directores de División, y
- Tres representantes del personal académico, tres de los alumnos y uno de los trabajadores administrativos.
- El Secretario General de la Universidad los será también del Colegio, empero, en éste, tendrá voz, pero no voto.

Entre las atribuciones del Colegio Académico de la Universidad Autónoma Metropolitana, descuellan las de:

- ❖ Establecer, a propuesta del Rector General de la Universidad, las unidades universitarias, divisiones y departamentos que se requieran para el cumplimiento del objeto de la Institución.
- ❖ Expedir las normas y disposiciones reglamentarias de aplicación general para la mejor organización y funcionamiento técnico, docente y administrativo de la Universidad.
- ❖ Designar al Auditor Externo que debe dictaminar anualmente los estados financieros de la institución.

- ❖ Elegir anualmente a un miembro de la Junta Directiva que reemplazará al de más antigua designación.
- ❖ Autorizar el presupuesto anual de ingresos y egresos de la Universidad.
- ❖ Aprobar los estados financieros que, con el dictamen del auditor externo, someta a su consideración el Patronato.
- ❖ Autorizar los planes de organización académica, las especialidades profesionales y las modalidades que se establezcan en la Universidad.

El Rector General de la Universidad será el representante legal de la Universidad, dura en su encargo cuatro años y no puede ser reelecto; entre sus atribuciones, sobresalen las siguientes:

- Presentar al Colegio Académico el proyecto de presupuesto anual de ingresos y egresos de la Universidad.
- Hacer cumplir las normas y disposiciones reglamentarias que expida el Colegio Académico.
- Presentar en el mes de febrero un informe al Colegio Académico de las actividades de la Universidad realizadas durante el año anterior.
- Nombrar y remover libremente al Secretario General y al Abogado General de la Universidad.
- Vetar los acuerdos del Colegio Académico.
- Otorgar, sustituir y revocar poderes.
- La representación de la Universidad en asuntos judiciales corresponderá al Abogado General.

El Patronato de la Universidad Autónoma Metropolitana se integra por un presidente, un vicepresidente, un secretario, un tesorero y tres vocales, todos de carácter honorario; duran en su cargo ocho años y pueden ser reelectos.

Entre sus atribuciones figuran las de:

- ✓ Obtener los ingresos necesarios para el financiamiento de la Universidad.
- ✓ Autorizar la adquisición de los bienes que se requieran para las actividades de la Institución.
- ✓ Administrar y acrecentar el patrimonio de la Universidad.
- ✓ Formular el proyecto de presupuesto anual de ingresos y egresos de la Universidad y someterlo a la consideración del Rector General, quien lo someterá a la aprobación del Colegio Académico.
- ✓ Presentar al Colegio Académico, los estados financieros de la institución con el dictamen del auditor externo.
- ✓ Designar al Tesorero General y al Contralor de la Universidad

De conformidad con el artículo 5 de su Ley Orgánica, los ingresos de la Universidad Autónoma Metropolitana y los bienes de su propiedad no estarán sujetos a impuestos o de derechos federales, locales o municipales.

5.3 La Universidad Autónoma de Chapingo

El 30 de diciembre de 1974 se publicó en el Diario Oficial de la Federación, la Ley que Crea la Universidad Autónoma de Chapingo, acuñando a dicha institución universitaria en el troquel del organismo descentralizado del

Estado, instaurado en 1945 para constituir a la Universidad Nacional Autónoma de México, ya que, según reza su artículo 1: "Se crea la Universidad Autónoma de Chapingo como organismo descentralizado del Estado, con personalidad jurídica y patrimonio propio y sede de gobierno en Chapingo, Estado de México."

La autonomía de la Universidad Autónoma de Chapingo se explicita en el artículo 7 del ordenamiento legal en comentario, en los siguientes términos: "La comunidad universitaria constituida por alumnos, profesores e investigadores de la Universidad Autónoma de Chapingo se gobernará a sí misma por las autoridades que ella designe en los términos de la presente ley y sus reglamentos, y podrán conocer, discutir y decidir cualquier asunto pertinente a la institución a excepción de los académicos."

Se encomienda el ejercicio de las funciones académico-administrativas de la Universidad al Rector, los Vicerrectores, los directores de división y los jefes de departamento de las unidades administrativas.

Las principales atribuciones del Rector de la Universidad Autónoma de Chapingo, son las siguientes:

- Cumplir y hacer cumplir las disposiciones de la Ley Orgánica y las reglamentarias de la Universidad.
- Proponer a los cuerpos colegiados respectivos, los candidatos a funcionarios y empleados administrativos.
- Coordinar las actividades de las distintas unidades de la Universidad.

Al igual que las otras universidades constituidas como organismos descentralizados del Estado, sus ingresos y bienes de su propiedad no están sujetos a impuestos ni derechos federales.

CONCLUSIONES

1ª El Estado es una institución que aparece en diversos lugares del planeta, en épocas y circunstancias diferentes, lo que significa que no existió una forma única de nacimiento del Estado.

2ª Una vez surgido, el Estado asumió derechos y obligaciones, es decir, es una persona jurídica con un *telos*, un conjunto de fines que cumplir.

3ª El Estado mexicano, en materia educativa, tiene como fin desarrollar armónicamente todas las facultades del ser humano; este fin genera el cometido estatal de prestar el servicio público de educación.

4ª La administración pública federal se inserta, en su mayor parte, en el Poder Ejecutivo, sin embargo, existen parcelas del universo de la administración pública en el ámbito de los Poderes Legislativo y Judicial, así como de los órganos constitucionales autónomos, de la Comisión Nacional de Derechos Humanos y de las universidades y demás instituciones de educación superior a las que la ley otorga autonomía.

5ª Formalmente, en los términos del artículo 90 constitucional, la administración pública federal se divide en centralizada y paraestatal.

6ª Integran la administración pública centralizada: la Presidencia de la República, las Secretarías de Estado y la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal.

7ª La administración pública paraestatal está compuesta por organismos descentralizados, empresas de participación estatal, instituciones nacionales de crédito, organizaciones auxiliares nacionales de crédito, instituciones nacionales de seguros y fianzas, y fideicomisos públicos.

8ª La centralización y la descentralización son dos tendencias organizacionales de la organización y funcionamiento del Estado, la primera tiende a reunir en una sola persona u órgano las funciones, las atribuciones, las facultades, la toma de decisiones y el ejercicio del poder público; la descentralización, en cambio, propende a distribuir entre varios depositarios tales funciones, atribuciones y facultades, así como la toma de decisiones y ejercicio de potestades.

9ª La descentralización administrativa atañe a la administración pública y se desarrolla en el ámbito del derecho administrativo para el ejercicio de la función administrativa y la organización de los servicios públicos. La doctrina distingue tres tipos de descentralización administrativa: por servicio, por región y por colaboración.

10ª La descentralización política, en cambio, se refiere a la estructura del Estado, por tratarse de una forma de distribución del ejercicio del poder público entre diversos sujetos de derecho público, que se inserta en el ámbito del derecho constitucional. En mi opinión hay tres clases de descentralización política: territorial, funcional y por servicio.

11ª El organismo descentralizado de la administración pública es producto de la descentralización administrativa por servicio.

12ª El organismo descentralizado del Estado es producto de la descentralización política por servicio.

13ª Para la prestación de los servicios públicos, el Estado prevé diversas formas de gestión, por lo que para cada tipo de servicio público debe emplearse la forma más adecuada.

14ª Es inadmisibles que para un mismo tipo de servicio público se utilicen distintas formas de gestión, porque debiera emplearse, sólo, la más adecuada o las más adecuadas.

15ª La aparición del servicio público dio origen a la descentralización administrativa y concretamente al organismo descentralizado de la administración pública, por reconocer la administración centralizada su incapacidad para prestar el servicio público con la agilidad y efectividad que le debe caracterizar.

16ª Resulta por tanto inadecuado prestar el servicio público, en la especie, el servicio público de educación superior, por medio de una dependencia de la administración centralizada.

17ª Igualmente es inadecuado prestar el servicio público de educación superior por medio de un órgano desconcentrado, por ser parte éste de la administración centralizada.

18ª Por lo menos, las grandes instituciones de educación superior debieran gozar de la autonomía que prevé el artículo 3º constitucional y, por ende, organizarse como organismos descentralizados del Estado, producto de la descentralización política, capaces de darse sus propias autoridades y gobernarse a sí mismos con gran autonomía, sin injerencia de la administración pública ni de los tradicionales órganos del Poder Público.

BIBLIOGRAFÍA

Acosta Romero, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo. Editorial Porrúa. Decimotercera edición. México, 1997.

Anuario Jurídico VIII. Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM. México, 1981

Bidart Campos, José Germán, Derecho político, Buenos Aires, Aguilar, 1962.

Biscaretti Di Ruffia, Paolo. Derecho Constitucional, trad. Pablo Lucas Verdú, Editorial Tecnos, Madrid, 1973.

Burgoa Orihuela, Ignacio. Diccionario de Derecho Constitucional. Garantías y Amparo. Editorial Porrúa. México, 1984.

Carmona Romay, Adriano, "Ofensa y defensa de la escuela sociológica del municipio", Revista de la Universidad del Zulia, Venezuela, 1962.

Carré de Malberg, R., Teoría general del Estado, trad. José León Depetre, México, Fondo de Cultura Económica, 1948.

Castrejón García, Gabino Eduardo, Derecho administrativo I, México, Cárdenas Editor y Distribuidor, 2000.

Compendio de Legislación Universitaria, México, UNAM, 2001.

Contreras Bustamante, Raúl, la Ciudad de México como Distrito Federal y entidad federativa, México, Porrúa, 2001.

Crisis y Futuro de la Empresa Pública. Universidad Nacional Autónoma de México. Petróleos Mexicanos. México, 1994

Dabin, Jean, Doctrina General del Estado, trad. Héctor González Uribe y Jesús Toral Moreno, México, Jus, 1946.

Del Vecchio, Giorgio. *Filosofía del Derecho*. Unión Tipográfica Editorial Hispano-Americana. México 1945.

Diccionario Jurídico Mexicano. Cuarta edición. Editorial Porrúa-Universidad Nacional Autónoma de México. México, 1991.

Diez, Manuel María, *Derecho administrativo*, Buenos Aires, Bibliográfica Omeba, 1967.

Engels, Federico. *El Origen de la Familia, la Propiedad Privada y el Estado*. Editores Unidos Mexicanos. México 1977.

Escola, Héctor Jorge. *Compendio de derecho administrativo*. Depalma. Buenos Aires. 1984.

Floris Margadant, Guillermo. *Introducción a la Historia del Derecho Mexicano*. Editorial Esfinge. Naucalpán, Edo. de México, 1998.

Fraga, Gabino, *Derecho administrativo*, 35ª ed., México, Porrúa, 1997.

Friedrich, Carl J., *Gobierno constitucional y democracia*, trad. Agustín Gil Pasierra, Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1975.

Garrido, Falla. Fernando. *Tratado de Derecho Administrativo*. Centro de estudios Constitucionales. Madrid, 1980.

González Casanova, José Antonio. *Teoría del Estado y del Derecho Constitucional*. Vicens-Vives. Universidad de Barcelona. 1980

Gordillo, Agustín. *Tratado de derecho Administrativo. Parte general*. 5º. Edición. Fundación de derecho Administrativo. Buenos Aires, Argentina, 2000.

Hauriou, André. *Derecho Constitucional e Instituciones Políticas*, trad. José Antonio González Casanova, Barcelona. Ariel, 1971.

Hobbes, Thomas. *Leviatán*. Fondo de Cultura Económica. México. 1987.

Jellinek, Georg, *Teoría General del Estado*, trad. Fernando de los Ríos Urruti, 2ª ed., México, Compañía Editorial Continental, 1958.

Kant, Emmanuel, La paz perpetua, trad. F. Rivera Pastor, Editorial Porrúa. México 1975.

Kelsen, Hans, La teoría pura del derecho, Editora Nacional, México, 1976.

Krader, Lawrence. La Formación del Estado. Editorial Labor. S.A. Barcelona 1972.

Locke, John. Ensayo sobre el Gobierno Civil. México. Fondo de Cultura Económica. 1941.

Maquiavelo, Nicolás. El Príncipe. Editorial Buenos Aires Espasa-Calpe. Argentina 1943. S.A.

Martínez de la Serna, Juan Antonio, Derecho constitucional mexicano, México, Porrúa, 1987.

Martínez Morales, Rafael. Derecho Administrativo. Harla. México, 1997.

Martins, Daniel Hugo, El municipio contemporáneo, Montevideo, Fundación de Cultura Universitaria, 1978.

Nava Negrete, Alfonso. Derecho Administrativo Mexicano., Fondo de Cultura Económica. México, 1995.

Olivera Toro, Jorge, Manual de derecho administrativo, 2ª ed., México, 1967.

Rendón-Huerta, Teresita, Derecho Municipal, 2ª ed., México, Porrúa, 1998.

Rojas, Andrés. Ciencia Política. 3ª ed., Editorial Porrúa. México, 1975.

Roqué Fourcade, Elsa. Derecho Costitucional y Administrativo Mexicano. Editorial Porrúa, S.A., México, 1996.

Rousseau, Juan Jacobo. El Contrato Social. Editorial Porrúa. México 1979.

Santofimio G., Jaime Orlando. Acto Administrativo. México. UNAM, 1988.

Sayagués Laso, Enrique. Tratado de Derecho Administrativo. Montevideo. Editorial B. Altuna. 1953.

Serra Rojas, Andrés. Derecho Administrativo. Editorial Porrúa. Décima edición. 1981.

Silva Cimma, Enrique. Derecho Administrativo Chileno y Comparado. Santiago de Chile. Editorial Jurídica de Chile. 1969.

Stein Ekkehart. Derecho Político, trad. Fernando Sáinz Moreno, Madrid, Aguilar. 1973.

Truyol y Serra, Antonio. Historia de la Filosofía del Derecho y del Estado. 1956.

Weber, Max. Economía y Sociedad. Fondo de Cultura Económica. Segunda Edición. México 1984.