

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
FACULTAD DE DERECHO

**ADMINISTRACION PUBLICA Y SERVICIOS
PUBLICOS DEL ESTADO DE VERACRUZ**

T E S I S

**QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A**

EUSTACIO CONTRERAS JAKA

MEXICO, D. F.

1970



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.

A mi esposa.

Rosa María.

A mis hijos.

Marco Alejandro

Hugo Edgar y

Laura Patricia.

DEDICATORIA.

Cuando presentamos una tesis con el deseo de obtener un grado universitario, es obvio que el sustentante dedicó la mayor parte de su vida al estudio de las disciplinas necesarias para poder alcanzar una formación intelectual.

Para llegar a ser profesionista y hombre, hubo quienes nos allegaron los elementos morales, materiales e intelectuales necesarios, para dar a nuestra vida el sentido de la jerarquía humana, - es decir la concepción precisa de los valores.

Con ellos estoy en deuda.

Como es tradicional que toda tesis lleve una dedicatoria, - esta es para los que hicieron posible mi formación.

Mis padres,

Mis maestros,

Mis amigos y

señaladamente para los señores:

Lic. Francisco Ramírez Govea.

Dr. Román Garzón Arcos.

**ADMINISTRACION PUBLICA Y SERVICIOS PUBLICOS DEL
ESTADO DE VERACRUZ.**

C A P I T U L O I

I.- BREVES COMENTARIOS DEL SISTEMA FEDERAL MEXICANO.

C A P I T U L O II

II.- ORGANIZACION POLITICO-ADMINISTRATIVA DEL ESTADO.

C A P I T U L O III

III.- LA CENTRALIZACION Y DESCENTRALIZACION ADMINISTRATIVA.

C A P I T U L O IV

IV.- LOS SERVICIOS PUBLICOS EN EL ESTADO DE VERACRUZ.

C A P I T U L O I

BREVES COMENTARIOS DEL SISTEMA FEDERAL MEXICANO.

- I.- Antecedentes Históricos durante la época Colonial, Constitución de los Estados Unidos de Norteamérica de 1787.
- II.- Epoca Independiente, Constituciones Mexicanas de 1824 y 1857.
- III.- Características del Estado Federal.

C A P I T U L O I

BREVES COMENTARIOS DEL SISTEMA FEDERAL MEXICANO.

I.- ANTECEDENTES HISTORICOS DURANTE LA EPOCA COLONIAL, CONSTITUCION DE LOS ESTADOS UNIDOS DE NORTEAMERICA DE 1787.

El Estado Mexicano a partir de su Independencia, se ha visto orientado hacia dos formas políticas de estructuración; el Federalismo, o Estado Federal, que ha sido la forma más constante y -- que actualmente adopta; y el Centralismo, que por breve espacio de tiempo fue implantado como estructura estatal.

Jorge F. Gaxiola, al referirse a los antecedentes del Federalismo Mexicano dice: ". . . Que el Federalismo nació en México -- en virtud de un acto de imitación, también lo es que el Sistema -- tiene sus raíces en nuestra propia Historia y más precisamente en la estructura descentralizada del Gobierno Colonial. Fueron los -- predicadores del evangelio con el establecimiento de sus provincias y custodias los que echaron el germen primero de la división política de la Nueva España, que acentuada con el transcurso del tiempo fructificó en las Ordenanzas de Intedentes. . ." (I)

CONSTITUCION AMERICANA DE 1787.

De acuerdo a las ideas sustentadas por el Maestro Tena Ramí

(I) Gaxiola F. Jorge.- La crisis del Pensamiento Político y otros- Ensayos, Pág. 47. Librería de Manuel Porrúa, S.A. México, D.F. 1956.

rez en relación al Sistema Federal Americano, consideramos que éste se originó como la mejor forma que en aquel entonces encontraron los representantes de las diferentes colonias del territorio Norteamericano para independizarse del Imperio Británico; forma que empezó a llevarse a cabo por medio de la reducción de Independencia de las Colonias entre sí, a través del llamado "Plan de Unión de Albany". Por este plan, "se confiaban los asuntos de intereses común a un organismo central, integrado por un presidente que designaría la corona Británica y un gran Consejo elegido cada tres años por las Asambleas coloniales; los asuntos de carácter local correspondería a las colonias. Sin embargo, este Plan que acogió el congreso de Albany no fué aceptado por las Asambleas Coloniales porque consideraron que no deberían ceder en ninguna forma la facultad de fijar impuestos y tarifas, que el Plan otorga al organismo central". (2)

Posteriormente, la expedición de leyes hechas por el Parlamento Inglés, las cuales grababan con impuestos al comercio de las Colonias, ocasiona una nueva protesta de éstas, en contra de los impuestos sin representación, en virtud de que no participaban en la elección de los miembros de la Cámara de los comunes, y como consecuencia en el Parlamento Inglés.

En octubre de 1765 se reúne en la ciudad de Nueva York el -

(2) Tena Ramírez Felipe.- Derecho Constitucional Mexicano. Pags. - 95 y siguientes.- 6a. Edición.

primer Congreso Intercontinental y, entre otras cosas, acuerda cen-
surar la ley del timbre, manteniéndose firmes en su naciente uni-
dad y en la defensa de sus derechos. Debido a que la Cámara de -
Massachusetts había convocado a este Congreso, pretendió sancionar
a ésta, originando que las Colonias hicieran causa común en su opo
sición tanto a la Corona como a la aplicación de la Ley del Timbre,
poco tiempo después a propuesta de Virginia, se reúnen en Filadel-
fia delegados de 12 colonias, constituyendo el Congreso Continen-
tal, en el cual tampoco llegan a un acuerdo sobre el nuevo régimen
que ya se vislumbraba y que posteriormente los uniría al sistema -
en cuestión.

En el mes de mayo de 1775, también en la ciudad de Filadel-
fia se lleva a cabo el segundo Congreso Continental, y entre otros
puntos fundamentales que adopta son los siguientes: La declara-
ción de Independencia del 4 de julio de 1776; propone a las Colo-
nias los medios necesarios para que se conviertan en Estados, y al
mismo tiempo logra la alianza de las mismas en una Confederación,-
declarando previamente la guerra a la Corona Inglesa. Los consejos
dados por el Congreso tuvieron inmediata respuesta del resto de las
colonias, las que como Massachusetts y New Hampshire redactaron so
bre la marcha sus propias constituciones a través de asambleas ele
gidas para este fin, sometiéndose posteriormente al referendum po-
pular.

En el año de 1777, el Congreso aprueba un proyecto presenta-
do con anterioridad, referente al articulado de la Confederación -

y Unión Perpetua, y después de ser ratificado por los nuevos estados miembros entra en vigor en 1781; este pacto fue el conducto -- por el cual se empiezan a delinear las competencias y facultades -- entre la Confederación y los Estados.

Poco tiempo después y debido a la crítica situación por la que atravezaba la Confederación, y en virtud de que no ejercía un control efectivo sobre los estados, así como los raquíuticos ingresos que percibía de los mismos, se llegó a pensar inclusive, en el establecimiento de una monarquía como medio de solucionar el fracaso en el que se encontraba la Confederación; pero inmediatamente-- se hizo patente la protesta en contra de esta proposición por los más distinguidos hombres, quiénes arraigados en su profunda tradición democrática, propusieron como solución la modificación de los artículos de la Confederación, por lo que en 1787 se reúne en Filadelfia la Convención Federal dividiéndose ésta en dos grupos, uno formado por los Estados grandes, y otro representando a los pequeños; de esta pugna entre ambos surgen dos planes, el de los Estados grandes llamado el de "Virginia" y que propuso la creación de un poder nacional con sus tres formas tradicionales, de las cuales la legislativa se depositaría en dos grupos que se formarían proporcionalmente a esa población con facultades para legislar en todo aquello que no fuera de la exclusiva competencia de los estados, inmediatamente fue elaborado por los estados pequeños otro proyecto representando sus intereses llamado "El Plan de New Jersey", en el que se proponía a la Confederación la creación de una sola Cámara--

con igual representación para todos los Estados, sin tomar en consideración el mayor o menor número de su población". (3)

De estos dos planes no hubo acuerdo alguno, por lo que surgió un tercero, conocido con el nombre de "transacción de Connecticut", conciliando los intereses de los dos grupos en pugna, tomando del "Plan de Virginia" la representación proporcional de la población, pero únicamente a lo que respecta la Cámara de Representantes; y del de New Jersey", el voto igual para cada uno de los Estados en la Cámara. Y es así como surge la forma Bicameral, nota característica del Federalismo que poco tiempo después traería como consecuencia la creación de la primera constitución federal conocida en la historia del constitucionalismo.

II.- EPOCA INDEPENDIENTE, CONSTITUCIONES MEXICANAS DE 1824 y 1857.

Al finalizar nuestro movimiento de Independencia, por la reunión que tuvo lugar en el Sur de México en el mes de marzo de 1821 entre Agustín de Iturbide y Don Vicente Guerrero, nace "El Plan de Iguala", mismo que sienta las bases para declarar la Independencia de la Nueva España.

"Meses más tarde, en agosto de 1821, llega a México Juan O'Donojú, designado por las Cortes Españolas como Gobernador Gene-

(3) Kryzda F. Bill.- Genesis, establecimientos y algunos problemas del Federalismos en Estados Unidos de Norteamérica; y breves comentarios comparativos sobre Federalismos Mexicano.- Tesis - U.N.A.M.- 1965.

ral de la Nueva España, quien convencido de la superioridad de los insurgentes acepta la proposición de Iturbide en el sentido de negociar nuestra Independencia, reuniéndose en la Ciudad de Córdoba, donde nació el tratado del mismo nombre por el cual, O'Donojú reconoce la Independencia de la Nueva España y por ende el Plan de - - Iguala". (4)

En los tratados de Córdoba, encontramos los puntos fundamentales siguientes: La declaración de Independencia, la forma de Gobierno que sería una Monarquía Moderada y Constitucional, designán dose al efecto para ocupar el nuevo Imperio Mexicano, a Fernando - VII.

Por primera vez en la Historia Política del México Independiente, el 24 de febrero de 1822 se forma el Congreso Constituyente y aprueba las bases Constitucionales, recogiendo los puntos básicos del tratado de Córdoba y el Plan de Iguala; adoptando la forma Monárquica Constitucional y Moderada de Gobierno y la división de poderes en: Ejecutivo, Legislativo y Judicial; correspondiendo por su órden a la Regencia, al Congreso y a los Tribunales existentes ó que en lo futuro llegaran a establecerse.

Poco tiempo después, por serias desaveniencias entre el Congreso e Iturbide, los partidarios de este último optan por proclamarlo emperador, y reconocido por el Congreso como tal el 19 de mayo de 1822; al continuar las diferencias políticas entre Iturbide-

(4) Bill F. Kryzda.- Op. Cit. pág. 222 y sgts.

ya como Emperador y el Congreso, el primero, en octubre del mismo año decide disolverlo, instalando en su lugar a la Junta Nacional-Instituyente integrada por dos diputados de cada Provincia, y ésta se encarga de dictar el Reglamento Político Provincial del Imperio.

En el Reglamento se establece que el Gobierno de la Nación-Mexicana es libre, soberano, independiente, monárquico, constitucional, representativo y hereditario; estatuye también la división de poderes en: Ejecutivo, Legislativo y Judicial señalando que éstos son incompatibles en una persona o corporación; constituye -- igualmente el Estado con el nombre de: "Imperio Mexicano".

Al entrar en vigencia el Reglamento a que se hace mención -- es sorprendido por el movimiento revolucionario encabezado por Santa Anna, que conforme al llamado "Plan de Casa Mata" proclamaba -- una reconstrucción política del País, exigiendo se convocara a un nuevo Congreso Constituyente que actuara con plenas libertades.

"Debido a este estado de cosas el Congreso es reinstalado -- en marzo de 1824, y el 19 del mismo mes y año, ante éste, abdica -- Iturbide. Ante la falta, quizás, de un fuerte poder Central que pudiera gobernar todo el ámbito nacional, las diputaciones provinciales que habían nacido en la época de la Colonia y que seguían estableciéndose, eran las que de hecho gobernaban, por lo tanto y ante esta situación, el ejecutivo y el congreso carecen de fuerza de -- unión sobre las provincias, por lo que éstas quedan independientes

del Poder Central". (5)

Ante la notoria debilidad de fuerza de autoridad del Congreso y debido a la influencia de las ideas provenientes de los Estados Unidos de Norteamérica tendientes a la implantación del Sistema Federal, las cuales se propagan con gran rapidez, hecho este que motiva que las diputaciones provinciales de Guadalajara, Oaxaca, Yucatán y Zacatecas desconozcan al Gobierno Central e instalen sus respectivos Congresos Constituyentes, con absoluta independencia del Poder del Centro, ejerciendo por sí mismas sus respectivos Gobiernos.

"Con motivo de esta nueva crisis política, y la caótica situación reinante, se convoca a un nuevo Congreso Constituyente, pero antes, el 12 de junio de 1823 emite el Congreso lo que se conoce en nuestra Historia Constitucional con el nombre de "Voto del Congreso" en el cual se hacía saber que la Nación Mexicana, es la Sociedad de todas las provincias de Anáhuac... que forman un todo político y que la forma de Gobierno es: El de una República Representativa y Federal". (6)

Al reunirse el segundo Congreso Constituyente de 1823, las provincias exigían la implantación del Sistema Federal, amenazado éste por las fuertes presiones de las clases conservadoras del País quienes veían en el Centralismo un control efectivo para sus intereses personales; las provincias al notar las inclinaciones del Con--

(5) Tena Ramírez Felipe.- Leyes Fundamentales de México.- 1808 - - 1957.- Pag. 136. Editorial Porrúa, S.A.

(6) Tena Ramírez Felipe.- Op. Cit. Pag. 106.- Derecho Constitucional Mexicano, 6a. Edición.

greso por el Sistema Centralista, por conducto de los diputados liberales y la clase intelectual más avanzada del País, pugnarón con gran energía a favor de la Federación, ya que tenían la firme convicción que era el único medio idóneo para resolver las necesidades y aspiraciones políticas y económicas del Pueblo Mexicano; y temerosos de que al adoptarse el Sistema Central, estarían sujetos al criterio político y los lineamientos del Centro.

Además de que el Federalismo al Instituirse como Sistema de Gobierno, serviría de protección a la democracia y a la libertad, - consideraban por otra parte que el Federalismo acabaría con los residuos del Colonialismo todavía latente en algunas mentes, interponiendo con éste una barrera jurídica a las ambiciones desmedidas del Poder Central.

Tiempo después de haberse iniciado los debates del Congreso - el 3 de Febrero de 1824 se expide el Acta Constitutiva, estableciéndose en el artículo quinto la forma de Gobierno Federal, y en el artículo séptimo se hace una enumeración de los estados integrantes - del nuevo pacto federal.

Después de un período de constantes luchas, entre conservadores y liberales por la defensa tanto de sus intereses como de sus posiciones políticas respectivas, el surgimiento en el grupo liberal de un naciente nacionalismo que se iba afirmando cada vez más - en la conciencia del pueblo mexicano, y con el triunfo de la revolución de Ayutla que dió al traste con el último período de gobierno - del Dictador Santa Anna, se reafirma más todavía el federalismo y -

se plasma con la promulgación de la Constitución de 5 de Febrero de 1857, que al referirse al federalismo en su artículo 40 dice:-- "Es voluntad del pueblo mexicano, constituirse en una república - representativa, democrática, federal, compuesta de estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental".

Durante la época de la guerra de Reforma y el llamado segundo imperio, son derrotadas en todos sus frentes las ideas conservadoras. Durante el porfiriato tiene vigencia de manera puramente formal el federalismo, sin cumplirlo en la realidad constitucional mexicana, siendo el centralismo el que efectivamente se -- practicó.

La constitución de 1917 producto de la Revolución Mexicana reafirma nuevamente su decisión por la república federal.

III.- CARACTERISTICAS DEL ESTADO FEDERAL.

Para precisar de la mejor manera posible los rasgos característicos del estado federal, enunciaremos a algunos autores de derecho constitucional, que al referirse particularmente a este sistema, como Linares Quintana que distingue al federalismo por -- "las atribuciones políticas esenciales que están distribuidas -- o repartidas en dos órdenes gubernativos diferentes : El gobierno central y los gobiernos locales que coexisten armónica y coordinadamente dentro del mismo territorio; el estado federal, es un estado

en el cual una pluralidad de ideas de derecho concurren al establecimiento del poder estatal federal, al mismo tiempo que fundan sobre materias constitucionales determinadas el poder estatal de las colectividades particulares" (7)

Por su parte Mc Laughlin nos dice, que "un estado federal es un sistema político en el cual, poderes substanciales de la soberanía dentro del cuerpo político no son confiados a un solo gobierno sino distribuidos entre varios gobiernos" (8)

Mc Laughlin distingue la soberanía como un poder divisible que reside en el gobierno, cosa que no aceptamos porque de conformidad con la mayoría de los autores modernos de derecho constitucional, la soberanía la entendemos como autoridad completa, absoluta e indivisible que reside en el pueblo y es éste por medio de su voluntad que la delega en el gobierno; en consecuencia un estado federal no puede ser calificado como un estado que se caracteriza por la distribución de su propia soberanía, sino más bien por la distribución de competencias internas, que es quizá la nota distintiva del federalismo.

El estado federal según Mouskheli se caracteriza por "po-

(7) Linares Quintana V. Segundo.- Tratado de la Ciencia del Derecho Constitucional Argentino y Comparado Tomo 6o. pag. 180, -- Editorial Alfa, Buenos Aires Argentina 1956.

(8) Mc Laughlin Andrews.- The Foundations Of American constitutionalism pág. 121 Fawcett Publications, Inc. Nueva York 1961.

seer un doble rostro: En cierto aspecto se nos aparece como un estado unitario, y sino tuviera otra cara se confundiría con él; pero en otros aspectos se nos presenta como una agrupación federativa de colectividades inferiores, descentralizadas hasta el más alto grado, y que toman parte en la formación de la voluntad del estado". (9)

Defiende Mouskheli este doble carácter del estado federal - por la necesidad, según él, de realizar la unión y no la unidad, - y con ánimo de conciliar en un todo armónico tendencias incompatibles para poder llegar así a constituir un estado poderoso desde el punto de vista internacional y poder imponerse en el ámbito exterior como un todo, y en el interior garantizar a sus miembros la conservación de sus características regionales y como nacionales.

El federalismo con su división de poderes entre las autoridades centrales y locales, es un soporte del gobierno constitucional libre, nos dice Friedrich en su teoría democrática, y agrega - "el federalismo es una parte integrante del constitucionalismo moderno; una estructura política federal que establece una división especial o territorial de poderes, a parte de la funcional. Tal -- división opera como restricción bastante eficaz contra el abuso de los poderes gubernamentales". (10)

(9) Mouskheli M.- Teoría Jurídica del Estado Federal.- Traducción del Francés por Arnoldo Lozano y Ros, págs. 149 y 150, M. Aguilar Editores Madrid, España 1931.

(10) Friedrich C. J.- Citado en la Enciclopedia Jurídica Omeba, Tomo XII pág. 102, Buenos Aires, Argentina.

Para nosotros, la organización federal se caracteriza por - la existencia de dos órdenes jurídicos distintos, es decir el fede- ral, que se convierte en sujeto de derecho internacional porque - representa a la soberanía nacional y además es el único competente (con potestad), para tener relaciones de carácter público interna- cional, y por otra parte el orden jurídico local, que como conse- cuencia de su autonomía constitucional, busca la forma de conser- var las características de región al darse su propia constitución.

"Es así como las entidades federativas con fundamento en -- las limitaciones que la constitución federal les impone, crean el gobierno propio, estableciendo un derecho común interno, con sus - poderes legislativo, ejecutivo y judicial; tienen atribuciones es- tatales, regulando con éstas las situaciones de hecho y de derecho que existen o llegarán a existir entre personas físicas o morales- entre sí, y entre éstas y el estado. Dando como resultado dos ámbi- tos de relación que son: De coordinación y de subordinación". (11)

Con relación a las características anteriormente apuntadas- y referidas concretamente al Estado Mexicano, su fundamento consti- tucional lo encontramos en los artículos 39, 40, 41, 43, 115, 116, 117, 118, 119, 120, 121, 122, y 124 de la Constitución Federal de - 1917.

Los artículos 39, 40 y 41 se refieren a la Soberanía y a la

(11) Del Río Carlos.- Apuntes de Derecho Administrativo tomados en clase del Doctorado, Facultad de Derecho, U.N.A.M. 1968.

forma de organización del Estado Mexicano, enunciando que es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República Representativa, Democrática y Federal, compuesta de estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, pero unidos en una Federación establecida según los principios de esta Ley Fundamental (Artículo 40).

Por otro lado, los artículos 43 y 46, estatuyen que Estados son parte integrante de la Federación, así mismo dá la solución -- para toda clase de conflictos por problemas de límites que surjan entre los Estados de la Federación.

El precepto 115 Constitucional impone la obligación a los Estados de la Federación de adoptar para su régimen interior la -- misma estructura del Gobierno Federal, Además de tener como base -- de su división territorial y de su organización política y administrativa al Municipio Libre; también hace referencia a los dos órganos fundamentales para el funcionamiento de los Estados como son:-- El Ejecutivo y el Legislativo.

Los artículos 117 y 118 señalan una serie de restricciones y prohibiciones para los Estados miembros de la Federación, que podemos clasificar en tres diversas materias que son: Política, Legislativa y Económica.

En materia política se les prohíbe celebrar tratados de -- alianza o coalición, declarar la guerra a cualquier potencia extranjera y solo en caso de invasión o peligro inminente en que no se -- admita demora, se les permite actuar mutuo propio, pero informando

inmediatamente al Presidente de la República; tampoco les está permitido, tener cualquier tipo de fuerza militar permanente.

Por lo que respecta a la Materia Legislativa, las entidades que integran la Federación conservan todos los poderes inherentes a su calidad de Estados Autónomos, sin que tengan más limitación que las establecidas previamente en la Constitución Federal, encontrando en esta materia todo lo referente a Hidrocarburos, industria cinematográfica, Minería, Comercio, Juegos de Azar, Instituciones de crédito, Energía Eléctrica, así como el aprovechamiento y explotación de los Recursos Naturales comprendidos en los párrafos IV y V del artículo 27 de la Carta Fundamental; además de regular la Materia Agraria, la Explotación Forestal y los Derechos del Trabajo.

En materia económica, se prohíbe a los Estados, la Acuñación de Moneda y la expedición de Patentes de Corzo, la Emisión de Estampillas, Papel Sellado, no gravar el tránsito de personas o cosas que atraviesan su territorio, prohíbe gravar también, directa o indirectamente, la entrada y la salida de su territorio a ninguna mercancía nacional y extranjera con impuestos o derechos cuyo tránsito se efectúen por Aduanas Locales, también se les prohíbe, emitir Títulos de Deuda Pública pagaderos en moneda extranjera o fuera del territorio Nacional.

En cuanto a los créditos, encontramos la restricción de contratar directa o indirectamente, préstamos con Gobiernos Extranjeros o contraer obligaciones en favor de Sociedades o particulares de otras Naciones cuando hayan de expedirse títulos o bonos al portador

o transmisibles por endoso, gravar la producción, al acopio o la venta del tabaco en rama en forma distinta o con cuotas mayores de las que el Congreso de la Unión autorice.

En cuanto a las obligaciones que tienen los Estados de la Federación entre sí, el artículo 119 establece, que cada Estado tiene obligación de entregar sin demora a los criminales de otro Estado, o del extranjero, a las Autoridades que los reclamen. En estos casos, agrega, el auto del Juez que mande cumplir la requisitoria de extradición, será bastante para motivar la detención por un mes, si se tratare de extradición entre los Estados y por dos meses, cuando fuera Internacional.

Como podemos notar, el precepto a que venimos haciendo referencia, señala la extradición para reos del orden común, aunque en nuestra opinión esta obligación encuentra una excepción en el artículo 15 de la Constitución Federal, que a la letra dice: "No se autoriza la celebración de tratados para la extradición de reos políticos, ni para la de aquellos delincuentes del orden común que hayan tenido en el país donde cometieron el delito la condición de es clavos; ni de convenios o tratados en virtud de los que se alteren las garantías y derechos establecidos por esta Constitución para el hombre y el ciudadano".

En cuanto a las características del Sistema Federal, este artículo 119 parte del principio de que los Estados, "administran la justicia dentro de su jurisdicción, pero a la vez integran un todo, el Estado Mexicano, por lo que están obligados a facilitar que el -

resto de Entidades Federativas cumplan adecuadamente sus funciones-judiciales" (11)

El artículo 120 determina que los Gobernadores de los Estados están obligados a publicar y hacer publicar las Leyes Federales.

De esta forma se manifiesta así, el interés del Sistema Federal, de que las Leyes emanadas del Congreso de la Unión se cumplan con igual uniformidad en todo el ámbito Nacional, y a este respecto el artículo 89 Fracción primera, impone la obligación al Presidente de promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión. Y el artículo 87 fracción primera de la Constitución del Estado de Veracruz, impone la obligación al Gobernador del Estado de hacer -- publicar las Leyes Federales.

La forma de distribución de competencia y jurisdicción entre una Entidad Federativa con respecto a las demás, las establece el artículo 121 Constitucional cuando nos dice: "En cada Estado de la Federación se dará entera fé y crédito a los actos públicos, registros y procedimientos judiciales de todos los otros."

El Congreso de la Unión por medio de Leyes Generales prescribirá la manera de probar dichos actos, registros, y procedimientos y el efecto de ellos, sujetándose a las bases siguientes:

I.- Las Leyes de un Estado solo tendrán efecto en su propio territorio y por consiguiente, no podrán ser obligatorias fuera de-

(11) Constitución General de la República, comentada, Cámara de Diputados.- XLVII Legislatura, 1968. México.

él.

2.- Los bienes muebles e inmuebles se registrarán por la Ley del lugar de su ubicación.

3.- Las sentencias pronunciadas por los Tribunales de un estado, sobre derechos reales o bienes inmuebles ubicados en otro estado, solo tendrán fuerza ejecutoria en éste, cuando así lo dispongan sus propias leyes.

El precepto a estudio nos sigue diciendo: "Las sentencias -- sobre derechos personales, solo serán ejecutadas en otro Estado, -- cuando la persona condenada se haya sometido expresamente, o por razón de domicilio, a la justicia que la pronunció y siempre que haya sido citada personalmente para ocurrir al juicio."

4.- Los actos del Estado Civil ajustados a las Leyes de un Estado tendrán validez en los otros.

5.- Los títulos profesionales expedidos por las autoridades de un estado, con sujeción a sus leyes, serán respetados en los otros.

Como lo comentábamos anteriormente, este precepto fija las bases generales de Competencia y Jurisdicción entre una y otra Entidad Federativa. El principio basado en la soberanía de los Estados-miembros de la Federación, establece que las Leyes de los Estados-- solo tengan efecto dentro de sus propios límites, ahora bien, en -- cuanto hace a los actos públicos determina que éstos tendrán validez en todo el ámbito nacional.

El artículo 122, dá fundamento para que ante cualquier situa

ción de gravedad, a solicitud tanto de la Legislatura Local o del-- Ejecutivo Local, ocurra la Federación en auxilio de las Entidades-- al decirnos que: "Los poderes de la Unión tienen el deber de proteger a los Estados contra toda invasión o violencia exterior. En caso de sublevación o trastorno interno le prestarán igual protección siempre que sean excitados por las Legislaturas del Estado o por -- su Ejecutivo, si aquella no estuviera reunida".

El artículo 124, señala que las "facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los estados".

Este precepto pensamos, es fundamental en el sistema federal ya que determina los dos ámbitos de competencia el Local y el Federal. "Aunque los Constituyentes del 17 siguieron el sistema Norteamericano, ya que este precepto determina que las facultades que no están expresamente otorgadas a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados, partiendo aquí del supuesto de que nuestro Sistema Federal nació en virtud de un pacto entre Estados preexistentes los cuales delegan ciertas facultades al Poder Central". (12)

Hecho el estudio y breves comentarios del estado federal, y en particular el Mexicano, como Estado que adoptó este sistema, pasaremos a estudiar lo que corresponde propiamente al tema de nuestra tesis, la Administración y los Servicios Públicos del Estado de Veracruz.

(12) Del Río Carlos. Op. Cit.

C A P I T U L O I I

ORGANIZACION POLITICO-ADMINISTRATIVA DEL ESTADO DE VERACRUZ.

- I.- Organización Política.
- II.- Titular de la Administración Pública.
- III.- Organos de la Administración Pública.
- IV.- Análisis Comparativos entre los órganos de la
Administración Local y Federal.

C A P I T U L O I I

ORGANIZACION POLITICO-ADMINISTRATIVA DEL ESTADO DE

VERACRUZ.

1.- ORGANIZACION POLITICA.-

El estado contemporáneo y dentro de éste, el mexicano, el cual tiene su consolidación a partir de 1917, después de un largo proceso histórico que va desde las formas de organización de la Corona Española pasando por la influencia de las Doctrinas Francesa y Norteamericana, ha buscado siempre sus propios perfiles, y se ha propuesto como meta, la realización entre otras funciones que le son propias, la satisfacción de las múltiples necesidades populares através de la actividad administrativa que llevan a cabo sus diversos órganos, tomando como base fundamental el principio de Legalidad.

Esa función administrativa, que realiza el Estado, recae esencialmente en el Poder Ejecutivo; el que de conformidad con las ideas sustentadas por el Dr. Andres Serra Rojas, pensamos, que el Estado debe desarrollar una función eminentemente social, en virtud de que Serra Rojas al referirse a las funciones netamente administrativas del Poder Público estima: "El Estado Democrático Moderno, que atravieza en la actualidad por la más tremenda transformación de su historia, solo puede justificarse con una Administración Pública eficiente, éticamente encauzada y apoyada en una defi

nida Política Social, y agrega, principalmente los países subdesarrollados que arrastran agobiantes problemas demográficos, económicos y culturales, necesitan de medios administrativos poderosos para emprender políticas sociales de largo alcance". (1)

Ahora bien, en relación con la Organización Política del Estado Veracruzano, podemos apreciar que el mismo sigue los lineamientos establecidos tanto por la Constitución Local como por la Constitución General de la República como consecuencia del Pacto Federal que son: Representativo, Popular y Democrático, teniendo además, como base de su División Territorial y Organización Política al Municipio Libre (Art. 33 de la Constitución Local y Arts. 40 y 115 de la Constitución Federal).

Al respecto, la Ley Orgánica Reglamentaria del Municipio Libre del 7 de agosto de 1948 en su artículo 2o.- señala: "Que el Territorio del Estado de Veracruz se divide en 203 Municipios,.....". Cada uno de esos municipios es administrado por un Ayuntamiento de Elección Popular Directa. (Art. 3o. de la Constitución Local).

Tomando como base la Teoría Clásica de la división de poderes y como parte integrante de la Federación, el Poder Supremo Local se divide también para su ejercicio en: Legislativo, Ejecutivo y Judicial (Art. 33 de la Constitución Local).

El Poder Legislativo se encuentra depositado en una asamblea

(1) Serra Rojas Andrés.- Derecho Administrativo Pág. 23 Editorial-Olímpico.- Librería de Manuel Porrúa, S.A. 1961.

denominada "Legislatura del Estado"; el Judicial a la vez, está a cargo de un Tribunal Superior de Justicia que cuenta con el número de Jueces de Primera Instancia y Municipales que dispone y permite la Ley Orgánica respectiva; (Art. 34 y 36 de la Constitución Local) y el Poder Ejecutivo representado por el Gobernador del Estado.

II.- TITULAR DE LA ADMINISTRACION PUBLICA.

El Titular de la Administración Pública o Poder Ejecutivo, es ejercido por una sola persona que se denomina Gobernador del Estado.

El Gobernador del Estado, es electo por votación popular directa y dura en el desempeño de sus funciones el mismo período que el Ejecutivo Federal, o sea, durante seis años, debiendo tomar posesión de su cargo el día primero de diciembre correspondiente al cambio de poderes respectivo, previa protesta formal de guardar y hacer guardar tanto la Constitución Local como la General de la República, así como las leyes que de ambas emanen, y cumplir fielmente las obligaciones de su encargo; protesta que se lleva a cabo ante la Legislatura Local. El cargo de Gobernador solo es renunciable por causa grave, que así calificare la Legislatura y ante la cual deberá presentarse la renuncia, Los requisitos para ocupar este cargo están previstos en el artículo 83 de la Constitución Local.

Por lo que se refiere a las facultades y obligaciones del Gobernador, las encontramos reguladas por la Constitución Local en

su artículo 87, y que al efecto señala:

ARTICULO No. 87.- SON FACULTADES Y OBLIGACIONES DEL
GOBERNADOR

I.- Sancionar, promulgar y ejecutar las Leyes y Decretos da
dos por el Poder Legislativo, Federal y Local, y formar en la par-
te administrativa, los reglamentos necesarios para la exacta obser-
vancia de los segundos.

II.- Velar por la conservación del orden, tranquilidad y se
guridad del Estado.

III.- Iniciar ante la Legislatura las Leyes y Decretos que-
juzgue convenientes para el mejoramiento de la Administración Pú-
blica.

IV.- Presentar a la Legislatura, al principio de su primer-
período de sesiones ordinario el presupuesto de gastos del año si-
guiente proponiendo arbitrios para cubrirlo.

V.- Cuidar de que los fondos Públicos, en todo caso, esten-
bien asegurados, y su recaudación y distribución se hagan con arre-
glo de la Ley.

VI.- Fomentar por todos los medios posibles la educación po
pular y procurar el adelanto y mejoramiento social favoreciendo to-
da clase de mejoras morales y materiales que interesen a la colec-
tividad.

VII.- Convocar de acuerdo con la Diputación permanente a la
Legislatura a sesiones extraordinarias.

VIII.- Visitar a los Municipios del Estado cuando lo juzque conveniente, proveyendo lo necesario en el orden administrativo y dando cuenta a la Legislatura o al Tribunal Superior de las faltas que notare y cuyo remedio corresponda a los Poderes Legislativo o Judicial.

IX.- Hacer cumplir los fallos y sentencias de los Tribunales y prestar a éstos el auxilio que necesiten para el ejercicio expedito de sus funciones.

X.- Ocurrir al acto de abrir la Legislatura en sus sesiones ordinarias.

XI.- Acordar que concurren el Secretario de Gobierno o el Tesorero General a las sesiones de la Legislatura, para que dé a esta los informes que pida o para apoyar en los debates, la observación que haga el Ejecutivo a los proyectos de la Ley o Decretos o a las iniciativas que presentara.

XII.- Pasar al Procurador General todos los asuntos que deban ventilarse dentro de los tribunales, para que ejercite ante ellos las atribuciones de su Ministerio. Podrá sin embargo el Ejecutivo, nombrar algún abogado que lo represente en determinado asunto, cuando así lo crea conveniente.

XIII.- Impedir los abusos de la Fuerza Armada contra los ciudadanos y los pueblos, haciendo efectiva la responsabilidad en que aquella incurriere.

XVI.- Nombrar y remover libremente al Secretario de Gobierno, al Tesorero General, y a los empleados de la Secretaría conce-

derles sin sueldo las licencias que soliciten y suspender a los empleados hasta por tres meses por faltas comprobadas en el desempeño de sus obligaciones y que no den motivo a que se les instruya - causa o a que se les destituya.

XV.- Nombrar y remover libremente al Procurador de Justicia, al Director de Educación, al Director General de Salubridad y a todos los Funcionarios y Empleados del Poder Ejecutivo.

XVI.- Hacer la designación de Magistrados del Tribunal Superior de Justicia sometiéndolo a la aprobación de la Legislatura o Diputación permanente, en su caso.

XVII.- Otorgar las dispensas matrimoniales para cuya concesión lo faculta la Ley, pudiendo delegar ésta Facultad en los Presidentes Municipales.

XVIII.- Proponer a la Legislatura, o en su receso a la Diputación permanente, la suspensión de los miembros de los Ayuntamientos que abusaren de sus facultades.

XIX.- Castigar correccionalmente a los que le falten al respeto o desobedezcan sus disposiciones como Gobernante, con una pena que no exceda de las 36 horas de arresto o multa hasta \$300.00, sujetándose, en todo caso, a lo dispuesto en la parte final del artículo 21 de la Constitución General de la República. Si la multa no fuese pagada, se permutará ésta por el arresto correspondiente, que nunca excederá de 15 días.

XX.- Organizar y disciplinar la Guardia Nacional y las demás fuerzas del estado, y ejercer respecto de unas y otras, el man

do y las demás atribuciones que le concede la Constitución Federal.

XXI.- Poner sobre las armas la Guardia Nacional con aprobación de la Legislatura o de la Diputación permanente, en los recessos de aquella.

XXII.- Disponer de las Fuerzas de Seguridad Pública, y movilizar la Guardia Nacional dentro de los límites del Estado, según lo exijan las necesidades públicas, y ordenar que pase la Guardia a otros Estados, en los términos que disponga la Constitución General.

XXIII.- Presidir las sesiones de los Ayuntamientos y las de toda clase de juntas a que concurra con carácter oficial.

XXIV.- Expedir los Títulos Profesionales con arreglo a las Leyes, reconocer la validez de los que se expidan en otras entidades, observando la Fracción quinta, del artículo 121 de la Constitución Federal, presidir el Consejo Universitario y nombrar al Rector del mismo.

XXV.- Tomar en caso de invasión exterior o conmoción interior armada, las medidas extraordinarias que fueren necesarias para salvar al Estado, sujetándolas, lo más pronto posible a la aprobación de la Legislatura, si estuviere reunida; si no lo estuviere, convocará, de acuerdo con la Diputación permanente, a sesiones extraordinarias.

XXVI.- Tener bajo su inmediata dependencia la policía, donde residan los Poderes del Estado.

XXVII.- Nombrar inspectores que cuiden del cumplimiento de-

la Ley Federal del Trabajo.

XXVIII.- Las demás que le concede expresamente ésta Constitución.

Las restricciones que la Constitución le impone al Gobernador las encontramos determinadas en el artículo 88 .

ARTICULO No. 88.- NO PUEDE EL GOBERNADOR.

I.- Negarse a sancionar y publicar las Leyes, Decretos y -- Acuerdos de la Legislatura.

II.- Distraer los caudales públicos de los objetos a que es- ten destinados por la Ley.

III.- Imponer contribución alguna, a no ser que esté ex--- traordinariamente facultado para ello.

IV.- Impedir ni retardar las elecciones populares a la ins- talación de la Legislatura.

V.- Intervenir en las elecciones para que recaigan en deter- minadas personas, ya sea por sí o por medio de otras autoridades o agentes: siendo éste motivo de nulidad de la elección y causa de - responsabilidad.

VI.- Salir del Territorio del Estado sin licencia de la Le- gislatura o de la Diputación permanente, ni separarse de la Capi-- tal por más de cinco días sin dar aviso a la Legislatura o a la Di- putación.

VII.- Mezclarse en los asuntos judiciales ni disponer duran- te el juicio, de las cosas que en él se versen o de las personas -

que estén bajo la acción de la Justicia.

VIII.- Mandar inmediata y personalmente en campaña, la Guardia Nacional y demás fuerzas del Estado, sin haber obtenido para ello permiso de la Legislatura o de la Diputación permanente.

IX.- Decretar la prisión de una persona ni privarla de su libertad, sino cuando el bien y seguridad del Estado lo exijan, y aún entonces deberá ponerla libre o a disposición de la autoridad competente, en el preciso término de treinta y seis horas, salvo el caso de la Fracción XIX del artículo anterior.

X.- Ocupar la propiedad de ninguna persona, ni perturbar a nadie en la posesión, uso o aprovechamiento de ella, sino por causa de necesidad pública y en los términos que prevenga la Ley.

XI.- Sancionar Leyes, o expedir reglamentos u órdenes generales o de pago, sin que vayan autorizadas por el Secretario de Gobierno, salvo las que se refieren a los fondos de la enseñanza, -- que se autorizarán de acuerdo con las leyes relativas.

III.- ORGANOS DE LA ADMINISTRACION PUBLICA.

Estos órganos representan, creemos, la forma en que la Administración Pública lleva a cabo su función administrativa, y que si es centralizada entre éstos habrá una relación de coordinación y una subordinación de ellos con el titular de la Administración Pública de la que forman parte.

Con relación al Estado de Veracruz y de conformidad a lo -- que estatuye la Constitución Local, existe un conjunto de órganos-

que auxilian al Poder Ejecutivo en la Administración Pública y que son las siguientes:

- 1.- Secretaría de Gobierno. (Artículo 91)
- 2.- Subsecretaría de Gobierno. (Artículo 93)
- 3.- Procuraduría de Justicia y Ministerio Público Local. --
(Artículo 108).
- 4.- Tesorería. (Artículo 118)
- 5.- Oficina de Hacienda. (Artículo 121)

El precepto 68 del mismo ordenamiento que se refiere a las facultades del Congreso en cuanto hace a lo que venimos comentando, encontramos las siguientes:

- a).- Puede crear, suprimir y dotar completamente los empleos del Estado. Fracción XVII.
- b).- Establecer una Dirección General de Salubridad Fracción XL.
- c).- Crear la Universidad de Veracruz. Fracc. XLIV.
- d).- Las relativas a las facultades implícitas establecidas en la Fracción XLVII o sea para expedir todas las leyes que sean necesarias a fin de hacer efectivas las facultades anteriores y todas las otras concedidas por la Constitución a los Poderes del Estado.

De conformidad con las ideas expuestas, el Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz cuenta para el despacho de los negocios de la Administración Pública con los órganos antes señalados; sin embargo, existen otras dependencias de la Administración Pública Lo-

cal que se establecieron en la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo - (Gaceta Oficial del Estado de fecha 15 de Noviembre de 1951, número 135 tomo LXVI; reformada y adicionada por decreto de 6 de febrero de 1964), y al efecto en su artículo 3o. señala que para facilitar el despacho de los asuntos y la atención de los Servicios Públicos, habrá las dependencias Generales siguientes:

- I.- Tesorería General del Estado.
- II.- Dirección General de Gobernación.
- III.- Dirección General de Educación.
- IV.- Dirección General de Comunicaciones.
- V.- Dirección General de Obras Públicas.
- VI.- Dirección General de Industria, Comercio y Estadística.
- VII.- Dirección General de Agricultura y Fitosanitaria.
- VIII.- Dirección General de Ganadería.
- IX.- Dirección General de Plan del Gasto Público y desarrollo económico.
- X.- Dirección General de Trabajo y Previsión Social.
- XI.- Dirección General de Educación Física.
- XII.- Dirección General de Asistencia Pública.
- XIII.- Dirección General de Seguridad Pública.

Además de las dependencias anteriores la Ley citada faculta en su artículo 5o. al Gobernador del Estado para crear, cuando las necesidades de la Administración lo exija, hasta dos dependencias generales más a su cargo.

También puede el Gobernador, crear comisiones para atender

problemas específicos (Comisiones que en nuestra opinión son Administrativas) y para tender determinados aspectos en particular que pueden ser permanentes o temporales.

Toda vez que no existe en la Constitución Local un precepto similar al artículo 90 de la Constitución Federal, creemos que la interpretación que debe darse al sistema establecido en la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, es de que regula la Secretaría de Gobierno y las dependencias establecidas en la Constitución. Pero sería discutible si tiene facultades para crear dependencias del mismo nivel de la Secretaría de Gobierno, por lo que consideramos que todas las Direcciones previstas en la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo son subordinadas del Secretario y Subsecretario de Gobierno.

EL SECRETARIO DE GOBIERNO.

Creemos necesario estudiar de acuerdo con la Constitución y la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, la naturaleza de las funciones que realizan tanto el Secretario de Gobierno como las demás dependencias del Ejecutivo.

La Constitución señala al Secretario de Gobierno determinados requisitos y funciones que en nuestra opinión lo hacen ser un funcionario Político y Administrativo, y a la vez le dá ciertos puntos de contacto con la Institución de Secretario de Estado del Sistema Federal.

El Secretario de Gobierno, debe reunir los mismos requisitos que para ser Gobernador; o sea:

I.- Ser nativo del Estado y Ciudadano del mismo, en ejercicio de sus derechos con cinco años de vecindad anterior al día de la elección.

II.- Saber leer y escribir.

III.- Tener treinta años cumplidos.

IV.- Ser del Estado Seglar.

V.- No tener empleo, cargo o comisión de otros Estados ni de la Federación o renunciarlos o estar separado de ellos cuando menos noventa días antes de la elección.

VI.- No haber figurado ni directa ni indirectamente en alguna asonada o cuartelazo.

Además de los anteriores requisitos, se requiere que sea persona titulada en la ciencia del Derecho. (Artículo 83 y 91).

Entre las facultades del Secretario de Gobierno, encontramos las de sustituir al Gobernador en sus faltas que no excedan de un mes; será el Jefe de la Secretaría y estarán a su cargo todos los negocios del Ejecutivo del Estado sean cuales fueren.

Deberá acudir a la Legislatura cuando ésta lo llame para que informe cuando se discuta una Ley o se estudie un negocio. -- (Artículos 92 y 94).

Tiene obligación de acudir a las Sesiones de la Legislatura cuando lo acuerde el Gobernador. (Artículo 87 Fracción XI).

Es nombrado y removido libremente por el propio Gobernador. (Artículo 87 Fracc. XIV).

A efecto de precisar los requisitos y facultades del Secre

tario de Gobierno y el Secretario de Estado en la Federación, procederemos a un breve análisis comparativo entre ambos, de acuerdo a lo ordenado en la Constitución Local y Federal.

SECRETARIO DE GOBIERNOSECRETARIO DE ESTADO

R E Q U I S I T O S.

Para poder ser Secretario de Gobierno se requiere:

- 1.- Ser nativo del Estado. (Artículos 83 y 91).
- 2.- Tener 30 años cumplidos.
- 3.- Estar en ejercicio de sus derechos.
- 4.- Tener cinco años de vecindad.
- 5.- Saber leer y escribir.
- 6.- Ser del Estado Seglar.
- 7.- Debe ser Titulado en la ciencia de derecho.

Para ser Secretario de Estado se requiere.

- 1.- Ser Ciudadano Mexicano por nacimiento (Artículo 91).
- 2.- Idem.
- 3.- Idem.
- 4.- No se requiere.
- 5.- No lo menciona.
- 6.- No lo menciona.
- 7.- No.

F A C U L T A D E S.

- 1.- Están a su cargo todos los negocios del Ejecutivo del Estado. (Artículo 92).
- 2.- Obligaciones de acudir a la Legislatura cuando ésta lo llame, para que informe, cuando se discuta una Ley o se estudie un negocio relativo al Poder Ejecutivo. (Artículo 94).

- 1.- Solo un aspecto de la Administración Pública. (Artículo 91 y Artículo 10. de la Ley de Secretarías y Departamento de Edo.
- 2.- Parecido. (Artículo 93).

- | | |
|---|--|
| 3.- Acudir a las Sesiones de la Legislatura cuando lo acuerde el Gobernador. - (Artículo 87 Fracc. XI). | 3.- No. |
| 4.- No. | 4.- Rendir informe anual al - Congreso, del Estado que guarden sus respectivos - ramos. (Artículo 93). |
| 5.- Parecido, (Artículo 88 - Fracc. XI). | 5.- Facultad de refrendo. (Ar- tículo 93). |
| 6.- Un subsecretario. | 6.- Subsecretarios varios, Ley de Secretarías y Departamentos de Edo. (Artículo- 25). |
| 7.- Substituye al Gobernador- en sus faltas que no exce- dan en un mes. (Artículo 92). | 7.- No. |
| 8.- Es nombrado y removido li- bremente por el Titular - del Ejecutivo. | 8.- Idem. |

Con base en el análisis anterior, podemos afirmar que el Se- cretario de Gobierno en algunos aspectos tiene gran similitud con- el Secretario de Estado en nuestro Sistema Federal, ya que para po- der desempeñar el cargo, ambas Constituciones señalan los mismos - requisitos.

Entre sus facultades encontramos la obligación que tienen- ambos de acudir a la Legislatura respectiva a informar cuando se - discuta una Ley o se estudie un negocio; están a cargo de la Admi- nistración Pública; sus funciones se ejercen por delegaciones del- Titular de esa misma Administración, son nombrados y removidos li- bremente por el Presidente de la República o Gobernador en su caso, además constituyen para el Ejecutivo, el auxiliar más inmediato en

la Administración Pública. En consecuencia, creemos que tanto el - Secretario de Gobierno del Estado de Veracruz como el Secretario - de Estado, tienen una doble función, como Organos Políticos y como Organos Administrativos.

En cuanto hace a las facultades que tiene el Secretario de Gobierno de suplir en sus faltas temporales al Gobernador, aquel - queda investido con las mismas facultades y categorías de éste, -- por lo que podemos decir que encuadra dentro del tipo de un "Vice-gobernador".

Nuestra opinión expresada anteriormente, disiente de la sus tentada por la Licenciado Dalila Dipmna Villegas Pérez, que sostiene que el Secretario General de Gobierno equivaldría a la creación de un Primer Ministro con amplios poderes (Organización Administra tiva de la Hacienda Pública en el Estado de Veracruz, Tesis 1966,- Pág. 31).

Aún cuando el Secretario de Gobierno no tiene facultades de refrendo, expresamente consagradas en la Constitución o en las Le-- yes Ordinarias, en la práctica administrativa del Estado así suce-- de; con apoyo quizá en la fracción XI del artículo 88 de la consti tución local que se refiere a que el Gobernador no puede sancionar Leyes, o expedir reglamentos ú ordenes generales o de pago, sin - que vayan "autorizadas" por el Secretario de Gobierno.

Por lo que de hecho, tiene esa facultad, también en la prac tica Administrativa y de acuerdo con las facultades que la Consti-

tución señale, suple al Gobernador en sus funciones, situación que le da un carácter preponderantemente político.

EL SUBSECRETARIO DE GOBIERNO.

Aún cuando la Constitución del Estado y la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, no determina en forma clara los requisitos necesarios para desempeñar el cargo de Subsecretario, de acuerdo a la costumbre, normalmente son los mismos que debe reunir el Secretario de Gobierno. Pues si bien, dichos ordenamientos son omisos por lo que respecta a los requisitos, son claras y precisas las funciones del Subsecretario en los mismos; según se puede apreciar de lo enunciado por los artículos 92 Constitucional en relación con el 3o. y 4o. de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, que dicen:

A.- Artículo 93 Constitucional, las faltas del Secretario serán suplidas por persona que tengan el carácter de Subsecretario.

B.- Artículo 2o.º de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, el Subsecretario auxiliará al Secretario en el despacho de los negocios oficiales, y lo substituirá en sus faltas temporales.

C.- Artículo 4o.- de la misma Ley Orgánica, el Gobernador nombrará al Secretario de Gobierno, al Subsecretario, etc., etc.

TESORERO GENERAL DEL ESTADO.

En cuanto hace a las funciones y requisitos que debe reunir el Tesorero para desempeñar dicho cargo, las Leyes respectivas no --

precisan cuales son los requisitos, por lo que 'estimamos' que deberá llenar los mismos que se exigen normalmente para cualquier Funcionario Público en el Estado, es decir:

I.- Hacer protesta formal de guardar y cumplir la Constitución General de la República, la particular del Estado y todas las Leyes que de ambas emanan. (Artículo 135 de la Constitución Local).

II.- Ser ciudadano Veracruzano o tener por lo menos cinco -- años de residencia en el Estado.

III.- Saber leer y escribir.

IV.- Tener treinta años cumplidos.

V.- Ser del Estado Seglar.

VI.- No tener empleo, cargo o comisión de otros Estados ni -- de la Federación.

Este requisito de no tener empleo, cargo o comisión de otros Estados de la Federación, estimamos que se debe a que siendo la designación de gran responsabilidad, deberán ocuparse los funcionarios exclusivamente del cargo que se les ha conferido.

A).- Distribución de los caudales según el presupuesto respectivo enmarcado en la Ley de Egresos del año de que se trate. -- (Párrafo 2o.).

B).- Será responsable, personal y pecuniariamente, por los pagos que efectue sin que esten comprendidos en el presupuesto o -- autorizados por la Ley. (Párrafo 3o.).

De conformidad con el artículo 87 Fracc. XIV de la Constitu

ción Local, el Tesorero General será nombrado y removido libremente por el Gobernador del Estado.

C).- Tendrá a su cargo todos los asuntos que se relacionen con la Política Fiscal; la adquisición, administración y enajenación de bienes del Estado; la contratación y vigilancia de obras - que se realicen por cuenta del Estado o en cooperación; la representación de la Hacienda Pública en su aspecto patrimonial; los -- asuntos litigiosos sobre derechos patrimoniales del Estado; la adquisición y distribución de bienes para satisfacer los servicios - públicos, la inspección administrativa y funciones del Registro Público de la Propiedad.

EL PROCURADOR GENERAL DE JUSTICIA DEL ESTADO.

Uno de los funcionarios públicos más importantes en las funciones administrativas del Estado, lo constituye el Procurador General de Justicia, en virtud de que no solo es el representante legal del Poder Ejecutivo, sino también el Titular del Ministerio Público, Institución ésta que actúa en representación de la Sociedad para el ejercicio de la acción penal y la Tutela del Interés Social en todos aquellos casos que le asignen las Leyes.

El Procurador, como representante del Poder Ejecutivo, y como Titular del Ministerio Público, en opinión del Dr. Rafael de Pina, "Ampara en todo momento el interés general implícito en el mantenimiento de la legalidad, por lo que, en ninguna forma, dice, debe considerarse como representante de ninguno de los poderes es-

tatales independientemente de la Subordinación que guarda frente al Poder Ejecutivo, más bien, agrega, "La Ley tiene en el Ministerio Público su órgano específico y autentico". (2)

Los requisitos que debe reunir la persona que desempeñe el cargo de Procurador General de Justicia del Estado de Veracruz, los encontramos en el artículo 108 Constitucional Párrafo 2o., en su parte final, en relación con el artículo 10 de la Ley Orgánica del Ministerio Público, que indica que deben ser los mismos requisitos -- que para ser magistrado se necesitan, mismos que aparecen especificados en el artículo 96 constitucional y que son:

I.- Ser Veracruzano por nacimiento o accidentalmente nacido fuera de él, pero de padres avecinados en alguna de sus localidades o mexicano por nacimiento en vecindad mínima de 5 años en el Estado.

II.- Ser mayor de treinta años, y menor de 65, el día de la designación.

III.- No ser ministro de ningún Culto Religioso.

IV.- Ser abogado, con título oficial expedido por autoridad o corporación legalmente facultada, con antigüedad mínima de 5 años anteriores al día de la designación y tener una práctica profesional no menor de ese lapso.

V.- Ser de notoria moralidad y gozar de buena reputación.

VI.- No haber sido condenado por sentencia ejecutoria dictada por los Tribunales Penales.

Su designación la hace el C. Gobernador con apoyo en lo dis-

(2) De Pina Rafaél.- Comentarios al Código de Procedimientos Penales para el Distrito y Territorios Federales, Pág. 31, Editorial Herrero, 1961.

puesto en la Fracción XV del artículo 87 constitucional y sus funciones, prohibiciones y responsabilidades las encontramos en diversos textos constitucionales y en la Ley Orgánica del Ministerio Público respectiva. (Artículo 21).

Como Jefe de la Institución del Ministerio Público, nombrará y removerá libremente a sus empleados y a los Agentes del Ministerio Público. (Artículo 108 Constitucional, párrafo 2o.).

Ejercitará las atribuciones de su ministerio en los asuntos que deban ventilarse ante los tribunales. (artículo 87 constitucional, Fracc. XII).

Después del análisis de las dependencias previstas expresamente en la constitución, estudiaremos los órganos de la administración, que según ya indicamos, en nuestra opinión dependen de la Secretaría de Gobierno, y que son de acuerdo con el artículo 3o. de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo reformada y adicionada por decreto de fecha 6 de febrero de 1964 varias dependencias; distribuyéndose los asuntos administrativos en la forma siguiente:

I.- TESORERIA GENERAL DEL ESTADO.

Tiene a su cargo todos los asuntos que se relacionen con la política fiscal; la adquisición, administración y enajenación de bienes del estado; la contratación y vigilancia de obras que se realicen por cuenta del estado o en cooperación; la representación de la Hacienda Pública en su aspecto patrimonial; los asuntos liti

giosos sobre derechos patrimoniales del estado; la adquisición y - distribución de bienes para satisfacer los servicios públicos, la - inspección administrativa y funciones del Registro Público de la - Propiedad. (artículo 8o.).

II.- DIRECCION GENERAL DE GOBERNACION.

Corresponde a ésta, vigilar administrativamente la observan-
cia de las leyes, decretos y reglamentos, en lo que se refieren a-
negocios que específicamente no correspondan a otras dependencias,
así como las relaciones político-administrativas con la federación,
con los otros poderes de la entidad, los estados, distritos y te-
rritorios federales y los municipios; la iniciativa, aprobación y-
publicación de leyes, decretos y reglamentos; la intervención y vi-
gilancia en materia electoral y la prevención y readaptación so-
cial. (artículo 7o.).

III.- DIRECCION GENERAL DE EDUCACION

Corresponde a esta dirección, todo lo referente a la educa-
ción en el estado, en sus aspectos preescolar, primaria, normal y-
extra escolar, además, cooperar en forma conjunta con los servi-
cios coordinados de educación, de la secretaría del mismo nombre;-
obteniendo una mejor diversificación de la educación y llevando és-
ta a los ámbitos más apartados del estado, por medio de escuelas -
rurales o federales. (artículo 9o.).

IV.- DIRECCION GENERAL DE COMUNICACIONES.

Tiene facultades, en lo concerniente a las comunicaciones - de carácter estatal; la planeación y ejecución de caminos y carreteras; la vigilancia y conservación de los caminos carreteros, aeródromos y vías férreas que no controlen la federación o los municipios; de los teléfonos del estado y de los demás medios que no - esten considerados como vías generales de comunicación; el fomento de la radiotelegrafía y radio-emisión con fines oficiales, culturales o comerciales; aprobar las tarifas para pasajeros y carga y reglamentar el tránsito y la expedición de permisos en las carrete--ras y medios de comunicación dependientes del estado. (artículo -- 10) .

V.- DIRECCION GENERAL DE OBRAS PUBLICAS.

Tiene a su cargo lo concerniente a las obras que se reali--cen por cuenta del estado o en cooperación con otras autoridades o particulares; a la planificación, introducción de agua potable, zonificación y urbanización en la entidad. (artículo 10 Bis).

VI.- DIRECCION GENERAL DE INDUSTRIA, COMERCIO Y ESTADISTICA.

Despacha lo relativo a la producción distribución y consumo, con exclusión de la producción agrícola y ganadera, estando además a su cargo la estadística de la entidad. (artículo II).

VII.- DIRECCION GENERAL DE AGRICULTURA Y FITOSANITARIA.

El desarrollo, organización y fomento de la producción agrícola y forestal, y la irrigación de tierras por cuenta del estado o en cooperación con otras autoridades o particulares (Secretaría de Agricultura y Ganadería, Secretaría de Recursos Hidráulicos y Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización); la atención, organización y desarrollo de todos los asuntos relacionados con la ganadería y todo aquello que se relacione con la rama fitosanitaria. (Artículo 12).

VIII.- DIRECCION GENERAL DE GANADERIA.

Tiene a su cargo lo relativo a organización, protección e incremento de la industria pecuaria. (Artículo 12 Bis).

IX.- DIRECCION GENERAL DEL PLAN DE GASTOS PUBLICO Y DESARROLLO ECONOMICO.

Tiene a su cargo la planeación económica de la entidad en los términos que señale la ley correspondiente. (artículo 13).

X.- DIRECCION GENERAL DE TRABAJO Y PREVISION SOCIAL.

Corresponde a esta dirección, el despacho de todos los asuntos que se relacionan con el trabajo. (art. 14).

XI.- DIRECCION GENERAL DE EDUCACION FISICA.

Esta direccion se encarga de la planeacion y organizaci3n - de los eventos deportivos que celebran en el estado y encauzar3 to das las actividades relacionadas con el ramo de las esucelas y facultades dependientes de la Universidad Veracruzana y de la Direcci3n General de Educaci3n. (art. 15).

XII.- DIRECCION GENERAL DE ASISTENCIA PUBLICA.

Corresponde a la atenci3n de los servicios de asistencia y vigilancia y control de las instituciones de beneficencia privada. (art. 16). Adem3s de la cooperaci3n que prestan a los servicios coordinados de la Secretar3a de Salubridad y Asistencia P3blica.

XIII.- DIRECCION GENERAL DE SEGURIDAD PUBLICA.

A esta direcci3n le compete, mantener el orden y tranquilidad p3blicos, prevenir la comisi3n de los delitos y auxiliar a las dem3s autoridades administrativas y judiciales, cuando se requiera el empleo de la fuerza p3blica.

Organizar y vigilar el tr3nsito de peatones, veh3culos y se movientes en las v3as p3blicas del estado, de manera que pueden -- protegidas las personas y la propiedad, y sean c3modas y expeditas las comunicaciones (art. 17).

Y adem3s de conformidad con la ley de egresos del estado co

rrespondiente al año fiscal de 1968 (gaceta oficial No. 15 del 28- de diciembre de 1967; edición extraordinaria.).

También existen, las siguientes dependencias:

Comisión Agraria Mixta.

Servicios Sanitarios Coordinados.

Instituto de Pensiones de Retiro.

Instituto de Protección a la Infancia.

IV.- ANALISIS COMPARATIVO ENTRE LOS ORGANOS DE LA ADMINIS-- TRACION LOCAL Y FEDERAL.

Como la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Vera cruz que venimos comentando, creemos tiene gran semejanza con la - Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de nuestro Sistema - de Gobierno Federal, haremos un análisis comparativo entre los di- versos órganos de la administración pública de aquella con los ór- ganos que tengan puntos de contacto con ésta.

DIRECCION GENERAL DE GOBERNACION-SECRETARIA DE GOBERNACION

* a).- LEY ORGANICA.

Pasando al estudio de este análisis, nos encontramos que la Ley Orgánica en su Título II art. 7o.- señala a la Dirección Gene- ral de Gobernación, las siguientes atribuciones:

Vigilar administrativamente la observancia de las leyes, de- cretos y reglamentos, en lo que se refiere a negocios que específi

camente no correspondan a otras Dependencias, así como las relaciones, político-administrativas, con la Federación, con los otros poderes de la entidad, los estados, distritos y territorios federales y los municipios... (párrafo I).

a).- LEY DE SECRETARIAS.-

El artículo 2o.- de la Ley de Secretarías determina a la Secretaría de Gobernación entre otras, las siguientes facultades:

Vigilar el cumplimiento de los preceptos constitucionales - por parte de las autoridades del país, especialmente los que se refieren a garantías individuales. (Fracc. IV).

Conducir la relación del poder ejecutivo con los otros poderes de la unión, con los gobiernos de los estados y con las autoridades municipales (Fracc. VII).- Los demás asuntos de política interior que competen al ejecutivo y no se atribuyan expresamente a otras secretarías o departamentos del ejecutivo federal (Fracc. -- XXVII.).

b).- LEY ORGANICA:

.... La iniciativa, aprobación y publicación de leyes, decretos y reglamentos: (párrafo II).

b).- LEY DE SECRETARIAS:

.... Presentar ante el Congreso de la Unión las iniciativas de Ley del Ejecutivo (Fracc. I).

c).- LEY ORGANICA.

.... La intervención y vigilancia en materia electoral y la prevención y readaptación social. (párrafo III).

c).- LEY DE SECRETARIAS.

.... Intervenir en las funciones electorales conforme a las leyes (Fracc. XVI).

.... Organizar la defensa y prevención social. (Fracc. XXV).

Entre las diferencias, además de entender que la Secretaría de Gobernación en alguna de sus facultades son de carácter federal, encontramos que ésta tiene facultades de vigilar el cumplimiento de las garantías individuales; por lo que sugerimos una reforma legislativa al artículo 7o. de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado que venimos mencionando, para agregar al formato de dicho precepto la atribución a la Dirección General de Gobernación de vigilar de manera muy especial, también, el cumplimiento por parte de las demás Direcciones de las garantías individuales; lo que en nuestra opinión, estaría en concordancia con el artículo 4o. de la Constitución Local y el artículo 1o. de nuestra Carta Fundamental, dado el carácter esencial de dichas garantías.

Por lo que hace a la redacción del párrafo II del artículo 7o. de dicha Ley Orgánica, creemos que el Legislador al decir ---- "aprobación" en dicho párrafo, se quiso referir a lo que equivale-

al refrendo en el Sistema Federal para la promulgación de las Leyes por parte del Titular de la Secretaría de Gobernación; porque por aprobación debemos entender un grado dentro de la secuencia legislativa.

TESORERIA GENERAL DEL ESTADO-SECRETARIA DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO.

a).- LEY ORGANICA.-

El artículo 80. de la Ley Orgánica señala a esta dependencia las siguientes atribuciones:

Tendra a su cargo todos los asuntos que se relacionen con la Política Fiscal (párrafo I).

a).- LEY DE SECRETARIAS.

La Ley de Secretarías en su artículo 60. a este respecto de termina a la Secretaría de Hacienda las siguientes facultades:

Estudiar y formular los proyectos de Leyes y disposiciones impositivas y las Leyes de Ingresos Federales y del Departamento del Distrito Federal... (Fracc. I).

b).- LEY ORGANICA:

.... La adquisición, administración y enajenación de bienes del Estado (párrafo II).

b).- LEY DE SECRETARIAS.

Esta facultad corresponde a la Secretaría del Patrimonio Nacional, que en su artículo 7o. Fracc. X determina: "Intervenir en la adquisición, enajenación, destino o afectación de los bienes inmuebles federales". La Fracc. I de dicho precepto agrega: "Poseer, vigilar, conservar o administrar los bienes de propiedad originaria".

c).- LEY ORGANICA.

.... La contratación y vigilancia de obras que se realicen por cuenta del Estado o en cooperación (párrafo III).

c).- LEY DE SECRETARIAS.

Esta facultad corresponde también a la Secretaría del Patrimonio Nacional, artículo 7o. Fracc. XVI, al señalar que es facultad de esta Secretaría: Autorizar los actos y contratos de los que resultan derechos y obligaciones para el Departamento del Distrito Federal, con la intervención de la Secretaría de la Presidencia.

d).- LEY ORGANICA.

.... La representación de la Hacienda Pública en su aspecto patrimonial (párrafo IV).

d).- LEY DE SECRETARIAS.

Intervenir en la representación del interés de la Federación y del Departamento del Distrito Federal (Fracc. XVII).

Dictar las medidas administrativas sobre responsabilidades -- que afecten la Hacienda Pública Federal y del Departamento del Distrito Federal. (Fracc. X).

e).- LEY ORGANICA.

.... Los asuntos litigiosos sobre derechos patrimoniales --- del estado; (párrafo V).

e).- LEY DE SECRETARIAS.

Intervenir en la representación del interes de la Federación y del Departamento del Distrito Federal, y en controversias Fiscales. (Fracc. XVII).

f).- LEY ORGANICA.

.... La adquisición y distribución de bienes para satisfa--- cer los servicios públicos, la inspección administrativa, y funciones del Registro Público de la Propiedad; (párrafo VI).

f).- LEY DE SECRETARIAS.

Esta facultad corresponde al Departamento del Distrito Fede-

ral.

DIRECCION GENERAL DE EDUCACION - SECRETARIA DE EDUCACION PUBLICA.

a).- LEY ORGANICA.- A la Dirección General de Educación, dice el artículo 9o.- corresponden las siguientes atribuciones:

Todo lo referente a la Educación del Estado en sus aspectos preescolar, primaria, normal y extra-escolar.

a).- LEY DE SECRETARIAS.-

El artículo 13 de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado en la Fracc. I. inciso a, enuncia que corresponde a la Secretaría de Educación el Despacho de los asuntos de la enseñanza: preescolar, primaria, secundaria y rural.

Como podemos notar, siendo la enseñanza de carácter federal, ambas autoridades tienen las mismas facultades, solamente que una es en el ámbito local y la otra en el federal. La administración pública del estado de Veracruz sigue la misma Política educacional que el Gobierno Federal, pues impulsa en todos sus aspectos la educación, lo que podemos confirmar por la Ley de egresos del año de 1969 para el Estado de Veracruz, en relación a que, la Dirección General de Educación es la Dependencia del Ejecutivo que goza de mayor presupuesto.

DIRECCION GENERAL DE COMUNICACIONES-SECRETARIA DE COMUNICACIONES

CIONES Y TRANSPORTES.

a).- LEY ORGANICA.

A esta Dirección compete de conformidad con el art. 10, todo lo referente a las comunicaciones de carácter estatal.

a).- LEY DE SECRETARIAS.

La Secretaría de Comunicaciones y Transportes, tiene las mismas facultades en el aspecto Federal, artículo 10.

b).- LEY ORGANICA.

La planeación y ejecución de caminos y carreteras;

b).- LEY DE SECRETARIAS.

Asesorar a la Secretaría de Obras Públicas para la formulación de los programas anuales de construcción, de obras de comunicación, caminos, etc. etc., (Fracc. XI).

c).- LEY ORGANICA.

La vigilancia y la conservación de los caminos, carreteras, aeródromos y vías ferreas ... (párrafo II).

c).- LEY DE SECRETARIAS.

La vigilancia general y el servicio de policía en las carreteras nacionales (Fracc. XII).

d).- LEY ORGANICA.

Los teléfonos del Estado y de los demás medios que no esten considerados, como vías generales de comunicación; (párrafo III).

d).- LEY DE SECRETARIAS.

La administración de los servicios federales de comunicacio-
eléctricas y electrónicas y su enlace con los servicios similares-
públicos concesionados, con los servicios privados de teléfonos, -
telégrafos e inalámbricos, y con los estatales y extranjeros. (Frac-
II).

e).- LEY ORGANICA.

El fomento de la radiotelegrafía y radioemisión con fines -
oficiales, culturales o comerciales; (párrafo IV).

e).- LEY DE SECRETARIAS.

Se refiere a la vigilancia y al otorgamiento de concesiones
en todo tipo de comunicación; pero no nos habla del fomento de és-
ta actividad. (Fracc. III).

f).- LEY ORGANICA.

Aprobar las tarifas para pasajeros y carga y reglamentar el
tránsito y la expedición de permisos en las carreteras y medios de

comunicación dependientes del Estado. (Art. 10, último párrafo).

f).- LEY DE SECRETARIAS.

Fijar las normas técnicas del funcionamiento y operación de los transportes y las tarifas para el cobro de los servicios públicos de las comunicaciones y de los transportes terrestres, aéreos y marítimos, y de todas las maniobras relacionadas con los mismos. (Fracc. XIV).

DIRECCION GENERAL DE OBRAS PUBLICAS - SECRETARIA DE OBRAS - PUBLICAS.

a).- LEY ORGANICA.

De conformidad con el artículo 10 bis. de la Ley Orgánica - del Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz, corresponde a esta dirección:

Todo lo concerniente a las obras que se realicen por cuenta del Estado o en cooperación con otras autoridades o particulares; - la planificación, introducción de agua potable, zonificación y urbanización en la entidad.

a).- LEY DE SECRETARIAS.

El artículo 11 de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, señala que es facultad de esa Secretaría:

Proyectar, realizar directamente o contratar y vigilar, en-

su caso, en todo o en parte, la construcción de obras públicas, de fomento o interés general, que emprende el Gobierno Federal. etc.-

(párrafo II).

DIRECCION GENERAL DE INDUSTRIA, COMERCIO Y ESTADISTICA - SECRETARIA DE INDUSTRIA Y COMERCIO.

a).- LEY ORGANICA.

Tiene a su cargo la atención, organización y desarrollo, de todo lo relativo a la producción, distribución y consumo; con exclusión de la producción agrícola y ganadera; (Esta facultad corresponde a la Dirección General de Agricultura y Ganadería), estando además a su cargo la estadística de la entidad. (artículo II).

a).- LEY DE SECRETARIAS.

La Fracción primera del artículo 8 de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, señala a esta Secretaría lo siguiente:

Intervenir en la producción, distribución y consumo cuando afecten a la economía general del país, con exclusión de la producción agrícola, ganadera y forestal. Y la Fracc. XIII del mismo precepto agrega:... Llevar la estadística del País:

DIRECCION GENERAL DE AGRICULTURA, GANADERIA Y FITOSANITARIA SECRETARIA DE AGRICULTURA Y GANADERIA.

a).- LEY ORGANICA.

Corresponde a esta Dirección: El desarrollo, organización y fomento de la producción agrícola y forestal, la irrigación de tierras por cuenta del Estado o en cooperación con otras autoridades o particulares: (párrafo I, del artículo 12).

a).- LEY DE SECRETARIAS.

Las mismas facultades en su ámbito federal las encontramos en la Secretaría de Agricultura y Ganadería, enunciadas por la Frac. I. del artículo 9o. que en su parte conducente dice, que corresponde a dicha Secretaría: Planear, fomentar y asesorar técnicamente - la producción agrícola, ganadera, avícola, apícola y forestal en todos sus aspectos.

b).- LEY ORGANICA.

La atención, organización y desarrollo de todos los asuntos relacionados con la ganadería y todo aquello que se relacione con la rama fitosanitaria. (párrafo II).

b).- LEY DE SECRETARIAS.

Tiene las mismas facultades; además le corresponde organizar los servicios de defensa agrícola y ganadera, y de vigilancia agropecuaria y forestal. (Frac. VI).

DIRECCION GENERAL DE PLAN DEL GASTO PUBLICO Y DESARROLLO ECONOMICO - SECRETARIA DE LA PRESIDENCIA.

a).- LEY ORGANICA.

Tiene a su cargo la planeación económica de la entidad (Artículo 13).

a).- LEY DE SECRETARIAS.

Planear obras, sistemas y aprovechamiento de los mismos, proyectar el fomento y desarrollo de las regiones y localidades que le señala el Presidente de la República para el mayor provecho general. (artículo XVI, Frac. 13).

DIRECCION GENERAL DEL TRABAJO Y PREVENION SOCIAL SECRETARIA DEL TRABAJO Y PREVENION SOCIAL.

a).- LEY ORGANICA.

A esta Dirección de acuerdo al artículo 14, corresponde:

El despacho de todos los asuntos que se relacionan con el ramo de trabajo.

a).- LEY DE SECRETARIAS.

A la secretaría del trabajo corresponde: vigilar la observancia y aplicación de las disposiciones contenidas en el artículo 123 y demás relativas de la Constitución Federal, en la Ley Federal del Trabajo y en sus reglamentos.

Debemos entender que la Dirección General del Trabajo en --

cuanto a sus funciones, está subordinada a la Ley reglamentaria -- del artículo 123 de nuestra Carta Fundamental, en virtud de ser éta de carácter federal.

DIRECCION GENERAL DE ASISTENCIA PUBLICA--SECRETARIA DE SALUBRIDAD Y ASISTENCIA.

a).- LEY ORGANICA.

A esta Dirección corresponde: La atención de los servicios de asistencia y la vigilancia y control de las Instituciones de Beneficia Privada, en los términos de las leyes relativas, e integrar sus patronatos, respetando la voluntad de los fundadores. --- (Art. 14 Fracc. I y IV).

Ambas dependencias se coordinan en algunas ciudades y poblaciones del estado, para poder prestar un mejor servicio de salud pública a través de los Servicios Coordinados de Salud Pública que operan en el Estado; esta coordinación se hace con la finalidad de evitar duplicidad en los servicios que prestan o llegarán a pres--tar ambas dependencias, evitando así gastos innecesarios mediante la unidad de acción y planificación técnica de éstos servicios.

La coordinación de servicios de salud pública ha empezado a llevarse a cabo en las tres principales Instituciones Federales que prestan servicios médicos y de salud pública (Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, Instituto Mexicano del Seguro Social y la Secretaría de Salubridad y --

Asistencia) reglamentados por decreto expedido y publicado en el -
 Diario Oficial de la Federación el día 7 de Agosto de 1965, el cual
 creó " La Comisión Mixta Coordinadora de Actividades de Salud Pú--
 blica, Asistencia y Seguridad Social", con el fin de evitar dupli-
 cidad de funciones.

DIRECCION GENERAL DE EDUCACION FISICA.

a).- LEY ORGANICA.

Corresponde la planeación y organización de los eventos de-
 portivos que se celebren en el Estado y encauzará todas las activi-
 dades relacionadas con el ramo de las escuelas, facultades depen--
 dientes de la Universidad Veracruzana y de la Dirección General de
 Educación. (Art. 16).

En el ámbito federal no existe una Secretaría de Educación-
 Física o Deportes.

DIRECCION GENERAL DE SEGURIDAD PUBLICA.

a).- LEY ORGANICA.

Corresponde a esta Dirección mantener el orden, tranquili-
 dad pública, prevenir la comisión de los delitos y auxiliar a las-
 demás autoridades administrativas y judiciales cuando se requiera-
 el empleo de la fuerza pública.

Organizar y vigilar el tránsito de peatones, vehículos y se-
 movientes en las vías públicas del estado, de manera que queden --

protegidas las personas y la propiedad, y sean cómodas y expeditas las comunicaciones (Art. 17).

a).- LEY DE SECRETARIAS.

En el ámbito federal estas facultades corresponden a la Secretaría de Comunicaciones, de conformidad con el artículo 10 Frac. XI y XII, que determina que es facultad de ésta otorgar concesiones y permisos para la explotación de servicios de autotransportes en las carreteras nacionales y vigilar técnicamente su funcionamiento y operación, así como el cumplimiento de las disposiciones legales relativas. (Fracc. XI), y la vigilancia general y el servicio de policía en las carreteras nacionales. (Fracc. XII).

PROCURADURIA GENERAL DE JUSTICIA DEL ESTADO - PROCURADURIA GENERAL DE LA REPUBLICA.

Esta dependencia no la reglamenta la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado, sus funciones las norman los artículos 87, - 108, 109, 122 y 136 de la Constitución Local, y el artículo 10. y- 21 de la Ley Orgánica del Ministerio Público.

La Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, tampoco reglamenta a la Procuraduría General de la República, Sus funciones, prohibiciones y responsabilidades las encontramos reguladas por la Constitución Federal en sus artículos 102 y 21, y por la Ley Orgánica del Ministerio Público Federal.

C A P I T U L O I I I

LA CENTRALIZACION Y DESCENTRALIZACION ADMINISTRATIVA.

- I.- Concepto de Centralización Administrativa.
- II.- Características de la Centralización Administrativa.
- III.- La Centralización Administrativa con relación a la Administración Pública del Estado de Veracruz.
- IV.- La Descentralización Administrativa.
- V.- La descentralización Administrativa en la Administración Pública del Estado de Veracruz.
- VI.- Organización del Instituto de Pensiones del Estado.
- VII.- La Universidad Veracruzana.

C A P I T U L O I I I

LA CENTRALIZACION Y DESCENTRALIZACION ADMINISTRATIVA

Hecho el estudio de los órganos que dependen directamente - del Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz con los órganos que integran la Organización Federal y cuyas funciones son similares, es procedente estudiar las características que de acuerdo con la doctrina tipifican a la Centralización Administrativa, para determinar si las dependencias del Ejecutivo de Veracruz, reúnen o no los requisitos que se atribuyen a esa forma de organización.

I.- CONCEPTO DE CENTRALIZACION ADMINISTRATIVA.

En los estados modernos la Organización Administrativa acoge diversidad de tipos, generalmente reducida por los teóricos de la materia en dos formas fundamentales, la Centralizada y la Descentralizada, por lo que hace a la primera, Autores de Derecho Administrativo como Gabino Fraga al referirse a ella nos dan el siguiente concepto:

"Existe el regimen de Centralización Administrativa cuando los órganos se agrupan colocándose unos respecto de otros en una situación de dependencia tal, que entre todos ellos existe un vínculo que, partiendo del órgano situado en el más alto grado de ese orden, los vaya ligando hasta el órgano de ínfima categoría, a través de diversos grados en los que existen ciertas facultades.

La relación jurídica que liga a los diversos órganos es lo que se denomina relación de jerarquía; y agrega, la conservación de esa unidad está garantizada por la concentración del poder de decisión en que no todos los empleados que forman parte de la Organización Administrativa, tienen facultad de resolver, de realizar actos jurídicos creadores de situaciones de derecho, ni de imponer sus determinaciones". (1)

En opinión de Bielsa, "Centralizar, en el sentido administrativo, es atribuir a una Autoridad Administrativa dada, el poder de decisión necesario para realizar funciones propias de la Institución a que esa autoridad pertenece, o bien, la Centralización es Administrativa cuando la actuación de los fines del estado es directamente realizada por el órgano y órganos centrales". (2)

Por su parte, Andres Serra Rojas, al referirse a la Centralización Administrativa dá el siguiente concepto:

Es un régimen administrativo en el cual el poder de mando se encuentra totalmente en el Estado, que es la única persona jurídica titular de derechos, la cual mantiene la unidad estatal agrupando a todos los órganos en un régimen jerárquico". (3)

Otros como, Leonard D. White al referirse a la Centraliza--

- (1) Fraga Gabino.- Derecho Administrativo. Pag. 169. Décima edición 1963.
- (2) Bielsa Rafael.- Derecho Administrativo. Pags. 215 y 216, 2o. tomo 1964.
- (3) Serra Rojas Andres.- Derecho Administrativo. Pag. 532, 2a. edición 1961.

ción Administrativa nos dice: "La Autoridad Administrativa como la Autoridad Política, puede estar concentrada o dispersa. Las cooperaciones constitucionales y legislativas pueden distribuir el poder administrativo a base de dos reglas fundamentales; la Ley o -- la Constitución pueden investir de gran Autoridad Administrativa a los órganos gubernativos locales de un sistema de gobierno como -- por ejemplo, a los distritos y las ciudades de un estado. En este caso el sistema administrativo está "Descentralizado". Por el contrario, pueden depositar un poder administrativo relativamente -- grande en manos de funcionarios del gobierno central, con la consi-- guiente disminución de la autoridad y las facultades discrecional-- les de los funcionarios de los niveles gubernamentales inferiores; el sistema se llama entonces "Centralizado"; el proceso por el -- cual se traspa la Autoridad Administrativa de un nivel inferior-- a un nivel superior de gobierno se llama Centralización". (4)

II.- CARACTERISTICAS DE LA CENTRALIZACION ADMINISTRATIVA.

A este respecto los doctrinarios de derecho administrativo, le señalan a la centralización administrativa las siguientes características:

- A).- El Poder de Nombramiento.
- B).- El Poder de Mando.

(4). White D. Leonard. Introducción al estudio de la Administración Pública.- Centro Regional de Ayuda Técnica, Agencia para el -- desarrollo Internacional pág. 38. México, 1954

B).- El Poder de Vigilancia.

D).- El Poder Disciplinario.

E).- El Poder de revisión.

F).- Poder para la resolución de los conflictos de competencia.

A).- EL PODER DE NOMBRAMIENTO:

Es la facultad que tiene las autoridades superiores. En este sistema, para hacer las designaciones necesarias de los titulares de los órganos subordinados, aunque esta facultad de nombramiento, corresponde al Titular de la Administración Pública pero por delegación o reglamento, esa facultad puede estar encomendada a diferentes autoridades de menor jerarquía.

B).- EL PODER DE MANDO:

Una de las características del régimen de centralización es el poder de Mando, que consiste esencialmente en la facultad que tienen las autoridades de dar órdenes e instrucciones que señalan los lineamientos que deberán seguir para el mejor ejercicio de sus funciones administrativas; por lo que hace a la naturaleza jurídica de las instrucciones, circulares y órdenes que expide la autoridad superior, compartimos el criterio del Dr. Fraga que al referirse a esta situación, dice que deben distinguirse los casos en que esas instrucciones, órdenes y circulares tienen todos los caracteres de una disposición reglamentaria, y aquellos en los que faltan los ele

mentos para considerarles esa calidad". (5)

Creemos que esas órdenes, instrucciones y circulares son -- obligatorias para los funcionarios y empleados a quienes van dirigidas, con base en el principio de la jerarquía a que se debe el poder de mando y el deber de obediencia, pero no podrán trascender a los particulares que solo tienen obligación de acatar las leyes y los reglamentos, así como las interpretaciones que en este aspecto hagan las autoridades judiciales, lo que nos hace pensar que -- esas instrucciones, circulares y órdenes dadas por la autoridad -- Administrativa de mayor jerarquía no constituyen situaciones de -- trascendencia jurídica, sino más bien actos de tipo material.

Cuando las instrucciones, órdenes y circulares, tengan todas las características de una disposición reglamentaria, o normas de carácter jurídico reglamentario con disposiciones de la ley -- para su mejor adaptación a las circunstancias concretas a que van dirigidas; diremos entonces que nos encontramos frente a una disposición equiparable a un reglamento expedido por la Autoridad Administrativa.

C).- EL PODER DE VIGILANCIA:

Es otra de las facultades que permite a la autoridad superior practicar investigaciones, supervisar actuaciones, así como -- solicitar rendición de cuentas, informarse sobre la tramitación de

(5) Fraga Gabino.- Op. Cit.- Pags. 171 y 172.

los asuntos y en general conocer sobre todos los aspectos que dan a la autoridad de superior jerarquía conocimiento de la regularidad o irregularidad que incurran o no sus subordinados en el desempeño de sus funciones, Estos actos de carácter material en que se lleva a cabo la facultad de vigilancia pueden ser, si se encuentra alguna irregularidad, causa para dar nacimiento a actos jurídicos; como por ejemplo, si se encuentra que un empleado o funcionario público ha cometido irregularidades, se podrá originar un procedimiento de responsabilidad contra dicho empleado o funcionario.

D).- EL PODER DISCIPLINARIO:

Del Poder de Vigilancia, podremos decir que se deriva el Poder Disciplinario, consistente en un procedimiento de represión contra los funcionarios y empleados públicos que incurran en irregularidades ya que estas van en detrimento de la Administración Pública y los particulares. Estas faltas de cumplimiento a sus deberes, pueden dar lugar a que el autor se haga acreedor a una sanción que puede ser de carácter civil, penal o administrativa, según la falta ha que se haya hecho acreedor. Las sanciones administrativas que se aplican en estos casos son normalmente las siguientes:

- 1.- El Apercibimiento
- 2.- La Amonestación y la Censura
- 3.- La Multa
- 4.- La Privación del Derecho al Ascenso

5.- El Descenso.

6.- Suspensión Temporal del Empleo

7.- La Privación del Empleo.

La autoridad competente para imponer las sanciones las señalan las leyes vigentes, por medio del establecimiento de Jurados - Colegiados, ante los cuales están representados tanto la autoridad administrativa, como los empleados por conducto del sindicato al cual pertenecen.

E).- EL PODER DE REVISION:

La Revisión Jerárquica, nota característica también de la Centralización Administrativa, tiene como finalidad que la Autoridad Superior ejercite la facultad de aprobar, suspender, anular o reformar los actos de la inferior. El uso de esta facultad tiene como motivación, la ilegalidad o la falta de oportunidad de los actos; y se hace valer de oficio o a petición de parte interesada, sin que esto último implique de ninguna manera que se otorgue a los particulares un recurso administrativo; ya que en algunos casos la ley no ha previsto la revisión como un medio legal para la protección de los particulares, si no que se trata del ejercicio del Poder Jerárquico establecido para el buen funcionamiento de la organización administrativa, que indudablemente se traduce en un beneficio para el particular.

F).- PODER PARA LA RESOLUCION DE LOS CONFLICTOS
DE COMPETENCIA.

En la Centralización Administrativa existe la facultad de - la autoridad superior de resolver los diferentes conflictos que se presenten en función de la competencia y que se pueden dar en las diversas autoridades inferiores, que se encuentran subordinadas. - Esta facultad está prevista en la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, por lo que, el titular que la Administración Pública es competente para resolver estos conflictos por conducto de la Secretaría de Gobernación, en aquellos casos en que exista controversia respecto de quién es competente. (Art. 30 de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado).

III.- LA CENTRALIZACION ADMINISTRATIVA CON RELACION A LA ADMINISTRACION PUBLICA DEL ESTADO DE VERACRUZ.

Después del estudio y el análisis en que quedaron asentadas las características de la Centralización Administrativa, veremos seguidamente si estas concuerdan con funciones que desempeñan los órganos de la Administración Pública del Estado de Veracruz.

A).- Por lo que respecta al poder de nombramiento, en la -- Constitución Política Local del Estado, en su artículo 87 establece y prevee las facultades del gobernador en esta materia, tanto - en las Fraccs. XIV, XV, XVI, XXVII, así como en la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado, en los artículos 4 y 5, que en lo con-

ducente se refieren a "El nombramiento y remoción del Secretario y Subsecretario de Gobierno, Tesorero General del Estado, a los Directores y a todos los funcionarios y empleados del Poder Ejecutivo, por lo que hace a los empleados de inferior jerarquía, son nombrados por los titulares de las diferentes dependencias del Ejecutivo por delegación de éste, y también los magistrados del Tribunal Superior de Justicia Local, sometiéndolos a la aprobación de la Legislatura Local o Diputación permanente en su caso.

B).- El Poder de Mando, característica también de la Centralización Administrativa, se encuentra definido en la Organización Pública Local, en las Fraccs. IX, XI, XII y XXVI del artículo 87 de la Constitución del Estado, que se refieren concretamente a las facultades del Gobernador para ordenar se cumplan los fallos y sentencias de los tribunales, acordar que el Secretario de Gobierno concurre a las sesiones de la legislatura, y en general girar órdenes a su cargo, para un mejor funcionamiento de la administración pública.

C).- Es facultad también, del titular de la Administración Pública Local conforme a la Ley, vigilar la exacta observancia de las leyes, reglamentos y circulares, exigiendo a los empleados y funcionarios públicos, cumplan con sus obligaciones; y delegar a los Directores y Jefes de los diferentes órganos esa facultad; con la finalidad de evitar irregularidades y que los trámites administrativos sean rápidos y expeditos. Las facultades mencionadas anteriormente, se encuentran previstas en las fracciones II, V y VIII del artículo 87, de la Constitución Local y en los artículos 7, 8 y

16 de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo.

D).- Por lo que hace al Poder Disciplinario, lo encontramos encuadrado en las Fraccs. XIII, XVIII y XIX, del artículo 87 de la Constitución Local, y que determinan las siguientes facultades: Hacer efectivas las responsabilidades en que incurran la fuerza armada, por abusos en contra de los ciudadanos y los pueblos; proponer a la legislatura o en su receso a la diputación permanente, la suspensión de los miembros de los ayuntamientos en caso de abuso en el ejercicio de sus facultades, así como castigar correccionalmente -- a los que le falten al respeto, o desobedezcan sus disposiciones como gobernante, .

E).- Por lo que se refiere a las facultades de revisión y poder para la resolución de los conflictos de competencia, el primero de ellos no está expresamente regulado, pero se deduce que son facultades implícitas; ya que esta situación se regula por medio de reglamentos y circulares que expiden los titulares de las diferentes dependencias del ejecutivo, ya sea por cualquier autoridad inferior o por acuerdo del titular de la misma.

En cuanto al poder para la resolución de los conflictos -- de competencia, el artículo 23 de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz, determina que en los casos en que exista duda sobre la competencia de alguna dependencia general para conocer de determinado asunto, el Gobernador del Estado resolverá cual de ellas es competente para la resolución de dichos conflictos.

De lo expuesto en los párrafos antecedentes, se puede apre--

ciar que sí existe un régimen de Centralización Administrativa entorno al Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz; ya que se dan los principios que la teoría ha señalado para determinar ese régimen, como son los Poderes de Mando, Nombramiento, Vigilancia, Disciplinario, Revisión y Poder para la resolución de los conflictos de competencia.

IV.- LA DESCENTRALIZACION ADMINISTRATIVA.

Hemos mencionado anteriormente, que las dos formas que acoge la doctrina moderna, en los sistemas de Administración de los Estados, son fundamentalmente dos: La Centralizada y la Descentralizada; como ya hemos estudiado la primera trataremos de hacer un breve comentario de la segunda.

Con respecto a la forma Descentralizada, el fin que hace nacer a ésta, presenta diversos aspectos:

En unos se debe a la idea de hacer con este medio más eficaz la función del poder público, resolviendo las necesidades de la administración a través de organismos que gocen de un régimen más apropiado para el mejor desempeño de sus necesidades.

En otros se busca satisfacer las necesidades democráticas y con ésto dar mayor eficacia a la gestión de intereses locales o especializados en la materia para mejor realizar sus funciones por las que fue creado particularizando el órgano para que lleve dicha función mayor independencia en su actuación, naciendo una entidad pública diferente, desligada de los inconvenientes que presen-

ta La Centralización en su sistema de relación de jerarquía, aunque ésta no se desliga totalmente de la relación de tutela del Estado.

Serra Rojas de quien hemos tomado las ideas precedentes, -- afirma, "que el régimen de autonomía total puede llevar a la desintegración del Estado y que por esta razón éste se reserva determinadas facultades para mantener la unidad de acción del Poder Público", y agrega, razones prácticas de muy diversa naturaleza no mantienen el régimen descentralizado en la pureza de su constitución jurídica; el estado es el que fija los límites hasta donde llega la acción descentralizada". (6)

De los diferentes matices que mencionamos representan en -- términos generales a los tipos que la doctrina reconoce como de la Descentralización por Región y la Descentralización por Servicio.

A).- CONCEPTO DE DESCENTRALIZACION ADMINISTRATIVA.

La Descentralización Administrativa o "Autarquía" al decir de Manuel M. Díez, "Corresponde a un modo de administración en el cual se reconoce a los entes descentralizados una personalidad jurídica distinta de la del estado y el poder de decisión que le -- concierne, corresponde a un funcionario que cualquiera que sea su forma de designación, no está al poder disciplinario del órgano -- central y no esta subordinado jerárquicamente al mismo". (7)

(6) Serra Rojas Andres.- Op. Cit. Pag. 602. segunda edición 1961.

(7) Díez M. Manuel Derecho Administrativo. Tomo II Bibliografía -- Omeba, Buenos Aires Argentina. (Pag. 65) 1965.

Villegas Basavilbaso al referirse al concepto de descentralización señala: "La Descentralización constituye un proceso de organización que tiene como finalidad disminuir los efectos derivados de que un solo organismo lleve todas las funciones administrativas que le corresponden al Estado". (8)

Al respecto, Buttgenbach señala que para que exista la Descentralización debe haber autonomía técnica, consistente en que -- los órganos administrativos no estén sometidos a las reglas de gestión administrativa y financiera que en principio son aplicables a todos los servicios centralizados del Estado; y cuando aparte de la autonomía técnica existe la autonomía orgánica, que supone la existencia de un servicio público que tiene prerrogativas propias, ejercidas por autoridades distintas al poder Central y que puede oponer su esfera de autonomía". (9)

El concepto que dá Buttgenbach es lo que generalmente señala la Doctrina como característica de la Descentralización Administrativa, aunque en términos diferentes, como son la personalidad jurídica, autonomía y patrimonio propios, sin que se encuentre la entidad pública sujeta a la relación de jerarquía que caracteriza al régimen de Centralización .

V.- LA DESCENTRALIZACION ADMINISTRATIVA EN LA ADMINISTRACION PUBLICA DEL ESTADO DE VERACRUZ.

(8) Villegas Basavilbaso Benjamín Op. Cit. Tomo II Pag. 293.

(9) Buttgenbach Andrés, citado por Gabino Fraga. Derecho Administrativo. Pags. 205 y 206.

En el Estado de Veracruz, los organismos descentralizados - que existen actualmente son de dos tipos; los organismos descentra- lizados por servicios, y los organismos descentralizados por re- gión, como el Municipio Libre que es típico en nuestro Sistema Fe- deral y como tal adoptado por todas las Entidades Federativas, por encontrarse regulado en el artículo 115 de nuestra Carta Fundamen- tal, que al respecto señala:

Los estados adoptarán para su régimen interior, la forma de Gobierno Republicano, Representativo, Popular, teniendo como base- de su división territorial y de su organización política y adminis- trativa el Municipio Libre conforme a las bases siguientes:

FRACC I:- Cada Municipio será administrado por un Ayunta- - miento de Elección Popular Directa y no habrá ninguna autoridad in- termedia entre éste y el Gobierno del Estado".- En esta fracción - creemos que se asientan las bases para regular la Autonomía Admi- - nistrativa que caracteriza a este tipo de entes públicos descentra- lizados.

FRACC. II:- "Los Municipios administraran libremente su ha- cienda, la cual se formará de las contribuciones que señalen las - Legislaturas de los Estados y que en todo caso, serán lo suficiente para atender a las necesidades municipales". Como vemos, esta frag- ción se refiere a la Autonomía Económica característica también de la descentralización administrativa.

FRACC. III:- "Los Municipios serán investidos de personali-

dad jurídica para todos los efectos legales". Aquí, la fracción -- del precepto que venimos comentando, creemos se refiere a la personalidad jurídica propia de esta clase de organismo.

La constitución del Estado al referirse a la forma de gobierno y de la manera de elegir a los funcionarios públicos, vierte aunque no lo enuncia, el precepto 115 de nuestra Carta Fundamental en el título segundo, capítulo primero de su artículo 33 ya que éste señala:

"El Gobierno del Estado es representativo, popular y democrático teniendo como base de su división territorial y de su organización política el Municipio Libre".....y en su título cuarto artículo 110 enuncia:

"La base de la división territorial y de la organización Política del Estado es el Municipio Libre".

El artículo 3o. del mismo ordenamiento, señala al respecto:

"Cada Municipio será Administrado por un Ayuntamiento de Elección Popular directa, no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el Gobierno del Estado".

Como podemos ver, las Legislaturas respetuosas a los principios del Pacto Federal y como miembro de él, el Estado de Veracruz, transcribe casi íntegramente y en los mismos términos las diferentes fracciones del artículo 115 de la Constitución Federal.

A).- BASES CONSTITUCIONALES.

Aparte de la descentralización administrativa por región --

que como mencionamos anteriormente es típica en nuestro Sistema Federal y por ende, adoptada por todas las Entidades Federativas; en la Constitución del Estado no encontramos bases constitucionales -- que nos pudieran dar forma de regular la descentralización u organismos descentralizados por servicios. Pues si bien es cierto, que son facultades de la Legislatura Local, la de dar, interpretar y derogar las leyes, (artículo 68 Fracc. I de la Constitución Local) sería discutible si de acuerdo con la Constitución Local existen bases expresas para constituir organismos descentralizados através de una ley, aún cuando pudieran existir ciertos apoyos en la Constitución Local para la creación de nuevos organismos administrativos -- que pudieran encajar de conformidad con la Fracción III del artículo 87 de la Constitución Local que preceptúa:

"Es facultad del Gobernador, iniciar ante la Legislatura las Leyes y decretos que juzgue convenientes para el mejoramiento de la Administración Pública". Y el artículo 5o. de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado, al respecto señala; "El Gobernador del Estado queda facultado para crear cuando las necesidades de la Administración lo exija, hasta dos dependencias generales más, señalándoles las atribuciones a su cargo".

Esto nos hace pensar que los organismos descentralizados por servicio que se han constituido en el Estado, encuentran su fundamento legal en las facultades que la Constitución le confiere al Gobernador.

Entre dichos organismos encontramos, el Instituto de Pensio-

nes del Estado, organismos descentralizado por servicio que al efecto confirma la hipótesis precedente, con respecto al fundamento legal con que se constituyen este tipo de organismos, ya que éste, -- junto con el Seguro Social de los trabajadores de la Educación, fue creado por decreto número 62 de fecha 29 de diciembre de mil novecientos sesenta y seis y publicado en la Gaceta Oficial del Estado bajo el número 156 de la misma fecha.

VI.- ORGANIZACION DEL INSTITUTO DE PENSIONES DEL ESTADO.

El Instituto está compuesto por los siguientes órganos administrativos:

I.- El Consejo Directivo, y

II.- La Dirección.

El Consejo Directivo representa la autoridad suprema del Instituto (Artículo 98 de su Ley). Y se compone de siete miembros, el primero designado directamente por el Gobernador del Estado con el cargo expreso de Director del Instituto; tres más nombrados por el propio Gobernador y los otros tres designados como sigue: Los trabajadores al servicio del Estado de Veracruz uno, el magisterio otro y los municipios el tercero. Fungiendo el Director como Presidente del Consejo. (Art. 99).

A.- FUNCIONES DEL INSTITUTO:

Con respecto a las funciones del Instituto, el artículo 97 - de su ley señala las siguientes:

- I.- Otorgar y administrar los diversos servicios a su cargo
- II.- Vigilar la concentración de las cuotas, aportaciones y demás ingresos del Instituto.
- III.- Satisfacer las prestaciones a su cargo.
- IV.- Otorgar jubilaciones y pensiones;
- V.- Invertir los fondos de acuerdo con las disposiciones de esta ley;
- VI.- Realizar toda clase de actos jurídicos y celebrar los - contratos que requiera el servicio;
- VII.- Adquirir bienes muebles o inmuebles necesarios para la - realización de sus fines;
- VIII.- Organizar sus Dependencias y fijar la estructura y fun- cionamientos de las mismas;
- IX.- Expedir los reglamentos para la debida prestación de -- sus servicios y de su organización interna;
- X.- Las demás que le confieran ésta Ley y sus reglamentos.

B.- FACULTADES:

Las facultades y atribuciones del Instituto, las encontra-- mos reguladas por el artículo 96 de la Ley que venimos haciendo re ferencia que al respecto señala; .

"Con el carácter que le asignan el artículo 10. de esta Ley el Instituto podrá celebrar toda clase de actos y contratos, así - como defender sus derechos ante los tribunales y fuera de ellos, - y ejercitar las gestiones judiciales o extrajudiciales que le com-

paten.

C.- FINALIDADES:

Las finalidades por las cuales se constituyó el Instituto, -
las encontramos enmarcadas en el Art. 2o. de su ordenamiento:

Artículo 2o.- Establece con el carácter de obligatorias, --
las siguientes prestaciones:

- I.- Jubilación
- II.- Seguro de Vejez
- III.- Seguro de Incapacidad.
- IV.- Seguro de Invalidez.
- V.- Seguro por causa de muerte.
- VI.- Gastos de Funeral.
- VII.- Indemnización Global
- VIII.- Préstamos a corto plazo.
- IX.- Préstamos Hipotecarios.
- X.- Crédito para la adquisición en propiedad de casa ó terreno para la construcción de la misma, destinadas a la habitación familiar del trabajador.
- XI.- Arrendamiento de habitaciones económicas pertenecientes al Instituto.
- XII.- Servicios que eleven el nivel cultural del servidor público y de su familia.

D) .- ANALISIS DE LA LEY DEL INSTITUTO DE PENSIONES DEL ESTADO DE VERACRUZ, CON RELACION A LAS CARACTERISTICAS DE LA DESCENTRALIZACION ADMINISTRATIVA.

PERSONALIDAD JURIDICA.

El Instituto de Pensiones del Estado, tiene capacidad jurídica y facultades plenas para celebrar toda clase de contratos y actos jurídicos, sin ninguna restricción, excepto, aquellas que -- afecten o pudieran afectar el Patrimonio del Instituto; al respecto el artículo 96 de su ley en su segundo párrafo señala:

El Instituto debe obtener la autorización previa del Gobernador del Estado y del Consejo Directivo, para desistirse de las acciones intentadas o de los recursos interpuestos, así como para dejar de interponer los que las Leyes le concedan cuando se trate de asuntos que afecten su patrimonio. Y el artículo 10. de la Ley que venimos haciendo referencia, señala:

"La presente Ley será de aplicación en el Territorio del Estado, quedando su cumplimiento a cargo del Instituto de Pensiones del Estado de Veracruz, como Organismo Público descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propio.

PATRIMONIO:

Características también de los organismos descentralizados es tener su patrimonio propio y el Instituto de Pensiones del Estado de Veracruz como tal , constituye el suyo según el artículo 115

de los siguientes bienes:

I.- Las propiedades, posesiones, derechos y obligaciones que al entrar en vigor esta Ley integren el Patrimonio del Instituto de Pensiones de Retiro;

II.- Las aportaciones de los trabajadores en los términos de esta Ley;

III.- Las aportaciones que hagan el Gobierno del Estado y organismos Públicos Incorporados en los términos de ésta Ley;

IV.- El importe de los créditos e intereses a favor del Instituto y a cargo de los trabajadores y del Gobierno del Estado y Organismos Públicos Incorporados;

V.- Los intereses, rentas, plusvalías y demás utilidades que se obtengan de las inversiones que conforme a esta Ley haga el Instituto;

VI.- El importe de las indemnizaciones, pensiones, e intereses que prescriban en favor del Instituto;

VII.- El producto de las sanciones pecunarias derivadas de la aplicación de esta Ley;

VIII.- Las donaciones, herencias y legados que se hicieren a favor del Instituto;

IX.- Los muebles e inmuebles que el Gobierno del Estado y Organismos Públicos Incorporados destinen y entreguen para el servicio público que establece la presente Ley;

X.- Cualquiera otra percepción respecto de la cual el Instituto resultare beneficiario.

AUTONOMIA:

La Autonomía del Instituto, se desprende de las facultades y atribuciones de sus autoridades administrativas para actuar; integradas, por el Consejo Directivo como autoridad máxima y la dirección (Art. 98).

En cuanto a las facultades del Consejo Directivo, el artículo 115 determina las siguientes:

- I.- Planear las operaciones y servicios del Instituto;
- II.- Decidir las inversiones del Instituto,
- III.- Dictar los acuerdos que resulten necesarios para satisfacer los reglamentos establecidos en esta Ley;
- IV.- Conceder; negar, suspender, modificar y revocar las jubilaciones y pensiones, en los términos de esta Ley;
- V.- Aprobar y poner en vigor los Reglamentos interiores del Propio Instituto;
- VI.- Establecer Delegaciones o Agencias del Instituto que fueren necesarias en otras poblaciones del Estado;
- VII.- Conferir poderes generales o especiales, de acuerdo con el Director;
- VIII.- Examinar para su aprobación o modificación los balances anuales, los presupuestos de ingresos y egresos y el plan de labores del Instituto;
- IX.- Otorgar gratificación y recompensas a los funcionarios y empleados del Instituto;

- X.- Conceder licencias a los Consejeros;
- XI.- Proponer al Ejecutivo del Estado los proyectos de reforma a esta Ley;
- XII.- En general, realizar todos aquellos actos y operaciones autorizadas por esta Ley y los que fuesen necesarios --- para la mejor administración o gobierno del Instituto y prestación de sus servicios.

Del análisis precedente, desprendemos que el Instituto de Pensiones del Estado de Veracruz, reúne todas y cada una de las características, que la doctrina señala para los organismos descentralizados por lo que creemos que el Instituto por medio de su Ley, y desde el punto de vista material, define bien sus características como organismo público descentralizado.

VII.- LA UNIVERSIDAD VERACRUZANA.

A).- FUNDAMENTO LEGAL DE SU CREACION.

El estatuto orgánico de 1944 por el que se regía la máxima casa de estudios del Estado de Veracruz, fué derogado por la Ley Orgánica de la Universidad Veracruzana, según decreto número 101 - de fecha 31 de diciembre de 1957, y publicado en la Gaceta Oficial del Estado el 21 de Enero de 1958.

Las bases por las que se creó y modificó la estructura jurídica y administrativa de la Universidad, creemos se encuentran en las facultades y obligaciones que la Constitución Local otorga a -

la Legislatura del Estado en su artículo 68. Fracc. XLIV que al referirse a la Educación en el Estado determina; son Obligaciones de la Legislatura:

"Cumplir la misión social de promover lo necesario para la difusión y el mejoramiento de la Educación en beneficio de los trabajadores del Estado; Legislando conforme a las siguientes bases:

INCISO A:

a).- El proceso educacional constituirá un todo conexo, lógicamente organizado, cuya finalidad fundamental será preparar a las diversas comunidades para la explotación socializada de la riqueza en provecho de la colectividad y difundir y perfeccionar la cultura, puesta al servicio del proletariado.

INCISO C:

B).- "A fin de formar y difundir la cultura superior, se creará la Universidad Veracruzana, la cual estará al servicio de las clases laborantes; su organización y funcionamiento, se determinará conforme a lo que preceptúe la Ley".

B).- PERSONALIDAD Y FINES:

La Ley Orgánica de la Universidad del Estado, al referirse a la personalidad y fines por la que fue creada en su artículo 10. determina:

Artículo 10.- La Universidad Veracruzana es una Institución

Pública con sede en la Capital del Estado, dotada de plena capacidad jurídica.

Por lo que hace a los fines de ésta, el mismo artículo lo.- en su segundo párrafo agrega:

"Organizada para impartir enseñanza superior, formar profesionales, investigadores, profesores universitarios y técnicos útiles a la sociedad, organizar y llevar a cabo investigaciones, principalmente acerca de las condiciones y problemas mencionados y del Estado de Veracruz".

Y extender con la mayor amplitud posible los beneficios de la cultura.

Para llevar a cabo los fines por los que fue creada el artículo 2o.- de su Ley Orgánica determina:

Artículo 2o.- "Para realizar sus fines, la Universidad puede organizarse como lo estime mejor, dentro de los lineamientos generales señalados por la presente Ley e inspirándose siempre en -- los principios de libre investigación y de libertad de cátedra".

Con respecto a las formas de realizar sus funciones la Universidad puede establecer Institutos, Bibliotecas, Museos, Observatorios y Centros de Experimentación que juzgue conveniente (Art. - 3o.).

Con relación a la manera de llevar a cabo su función docente, esta puede establecer escuelas de Enseñanza Media, Enseñanza Técnica, Enseñanza Profesional para Difusión y Extensión Universitaria.

C).- ADMINISTRACION Y GOBIERNO DE LA UNIVERSIDAD.

La forma de administración y Gobierno de la Universidad Veracruzana, se encuentran constituidos por las siguientes Autoridades-Universitarias:

- I.- El Gobernador del Estado.
- II.- El Rector de la Universidad Veracruzana.
- III.- El Consejo Universitario.
- IV.- Los Directores de las Escuelas, Facultades, Institutos-- y las Juntas Académicas.

DEL GOBERNADOR:

Son Facultades del Gobernador nombrar al Rector de la Universidad y expedir los títulos profesionales (Art. 20 de la Ley Orgánica de la Universidad y 87 Fracción XXIV de la Constitución Local).

DEL RECTOR:

El Rector es la máxima autoridad de la Universidad y su representante legal; y tiene de conformidad con el artículo 23 las siguientes facultades y obligaciones:

- I.- Cumplir y hacer cumplir esta Ley, los reglamentos derivadas de ella, los planes y programas de trabajo y demás disposiciones del Consejo Universitario.
- II.- Tener la representación legal de la Universidad y delegarla para casos concretos, cuando lo juzgue conveniente.

III.- Convocar el Consejo y presidir sus sesiones.

IV.- Proponer al Consejo la designación de los miembros de las Comisiones permanentes y especiales, y actuar como Presidente - Ex-oficio de las mismas.

V.- Autorizar y firmar en unión del Gobernador del Estado y del Secretario General, los Títulos que la Universidad otorgue. - Autorizar y firmar los certificados de Estudio y Diplomas en unión del Secretario General.

VI.- Conceder diferencias y exámenes a título de suficiencia, de acuerdo con los reglamentos.

VII.- Presentar a las Juntas Académicas las ternas para designar Director de la Facultad o Escuelas para que puedan ser impugnadas en el caso de que los candidatos no reunan los requisitos señalados por esta Ley.

VIII.- Proponer al Gobernador del Estado las personas que deben ser designadas como Secretario General y como Directores de las Escuelas, Facultades e Institutos.

IX.- Hacer en los términos que señalan los Reglamentos respectivos, las designaciones, cambios o remisiones del personal técnico y administrativo de la Universidad.

X.- Velar por la conservación de un orden libre y responsable dentro de la Universidad, dictar las medidas y aplicar las sanciones correspondientes en los términos que señalen la Ley y sus Reglamentos.

DEL CONSEJO UNIVERSITARIO:

Como tercero en la jerarquía de las autoridades Universitarias se encuentra el Consejo Universitario, con facultades generales tales como aprobar los reglamentos y expedir las normas generales encaminadas a la mejor organización y funcionamiento técnico, docente y administrativo de la Universidad; así como aprobar los planes de estudio, programas y métodos para estimar el aprovechamiento, que daban aplicarse en las escuelas de la Universidad, y con facultades también de conceder títulos de Dr. Honoris Causa, por méritos relevantes, y otorgar diplomas y menciones.

También son facultades del H. Consejo Universitario las de señalar las normas generales del funcionamiento interno y la de señalar la forma de organización de la Universidad integrada por las siguientes autoridades: Investigadores, Técnicos, Profesores, Alumnos, Empleados y los Graduados de ella.

Artículo 9o.- Las funciones de investigación y docencia se realizan, a través de las diferentes Facultades e Institutos.

D).- PERSONALIDAD JURIDICA.

Como lo hemos señalado anteriormente, la Universidad de Veracruz es una Institución Pública, dotada de plena capacidad jurídica para actuar, representada en todos sus actos legales por el Rector de la misma.

E).- PATRIMONIO.

La Ley Orgánica de la Universidad al referirse en el artículo 13 a su aspecto económico enuncia que su patrimonio estará compuesto por los siguientes bienes que administrará libremente:

Los bienes muebles e inmuebles que le asigne el Gobierno del Estado; por el subsidio que señale anualmente el presupuesto de egresos del propio Gobierno; por el subsidio que le otorguen las Instituciones Públicas y Privadas y los Particulares y por los ingresos que reciba por concepto de cuotas de colegiatura, exámenes, rivalidaciones, expedición de Títulos y Certificados o cualquier otro ingreso señalado en el arancel respectivo.

F).- AUTONOMIA.

La Autonomía que caracteriza a los organismos públicos descentralizados, que aunque forman parte de esa Administración Pública, no encajan dentro de la centralización y jerarquización de la misma; la encontramos más o menos definida en el artículo 14 de la Ley Orgánica de la Universidad Veracruzana; que instituye:

"La Autonomía Económica que disfrutará la Universidad no tendrá más restricciones que la de estar sujeta a la vigilancia del Estado, en lo que respecta a los funcionarios y empleados encargados de manejo de fondos. En consecuencia, la Universidad podrá disponer libremente de sus bienes, excepto en lo que se refie-

re a la enajenación de inmuebles para lo cual se requerirá la previa autorización del Gobernador del Estado".

Como podemos notar, la Universidad Veracruzana entra en las características que la doctrina señala para la descentralización administrativa aunque su Ley Orgánica presenta un tipo sui generis dentro del sistema de organización pública, ya que en su artículo 1o. Fracción 1a. señala, que la Universidad es una Institución Pública, dotada de plena capacidad jurídica y organizada para impartir enseñanza superior. Y la fracción 2a. menciona que para realizar sus fines puede organizarse como lo estime mejor; y por lo que hace a su Autonomía, no tendrá más restricción que la de estar sujeta a la vigilancia del Estado en lo que respecta a los funcionarios y empleados encargados del manejo de fondos, quienes estarán obligados a prestar fianzas a satisfacción del Gobierno.

C A P I T U L O I V

LOS SERVICIOS PUBLICOS EN EL ESTADO DE VERACRUZ.

- I.- Actividad del Estado.
- II.- La actividad de la Administración Pública del Estado de Veracruz.
- III.- La actividad de la Administración Pública Municipal.
- IV.- Los servicios públicos.
- V.- Clasificación de los servicios públicos.
- VI.- Los servicios Públicos prestados por la Autoridad Estatal y Municipal.

C A P I T U L O IV

LOS SERVICIOS PUBLICOS EN EL ESTADO DE VERACRUZ

I.- ACTIVIDAD DEL ESTADO.

"La actividad que realiza el Estado se lleva a cabo mediante los órganos que forman su estructura, actuando éstos dentro de los límites que les señala la Ley Positiva; esos órganos en cuanto realizan un mismo tipo de actividad con independencia de los demás, -- constituyen un poder distinto". (1)

A la Administración Pública le corresponde llevar a cabo estos cometidos, que se determinan, o deben determinarse de acuerdo a la realidad social en un momento determinado.

"De tal manera que esta actividad no debe limitar su campo de acción al cumplimiento de la seguridad y paz interna, al aseguramiento de la justicia, etc., sino que de acuerdo a los esfuerzos de todos los individuos que constituyen la representación ó la titularidad de los poderes o de los gobiernos, buscar la forma de realizar aspiraciones de interes social, económicos y culturales mediante sus atribuciones encomendadas". (2)

A este respecto, Bielsa manifiesta; "Que el Estado debe cons

- (1) Bielsa Rafael.- Derecho Administrativo, - Tomo I pág. 168, 6a. - Edición, La Ley, Editora Impresora, S.A. Buenos Aires Argentina.
- (2) Forsthoff Ernest.- Tratado de Derecho Administrativo, pág. 30,- Instituto de Estudios Políticos, Madrid España, 1958.

tituirse, es decir establecer un sistema de orden mediante los cuales manifieste su voluntad, y ejerza sus funciones, sean necesarias o contingentes, agrega, esta actuación de su voluntad dirigida a la consecución de esos fines, genera la actividad del Estado. Según -- las manifestaciones inmediatas de la actividad a esos fines se presenta una diferenciación específica fundamental que se resume en la clásica trinidad; legislativo, judicial, y administrativo". (3)

Ahora bien, ¿Qué debemos entender por actividad? Serra Rojas nos dá el siguiente concepto: "La actividad del Estado es el conjunto de operaciones, tareas o facultades para actuar, jurídica, material y técnicamente que le corresponde como persona jurídica y de Derecho Público y que realiza por medio de sus órganos". (4)

De lo expresado anteriormente debemos entender que es el Derecho Administrativo el regulador de la actividad que desarrolla el Estado, y éste, el mexicano, tiene su fuente fundamental en la Constitución Federal de la República que nos rige.

"Los Estados con Sistema Federal como el nuestro desarrollan su actividad a través de la Administración Pública Federal, Local ó de las Entidades Federativas y la Municipal". (5)

La Administración Pública Federal divide su actividad en tres poderes que son: Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

(3) Bielsa Rafael.- Op. Cit., Pág. 160 y siguientes.

(4) Serra Rojas Andrés.- Derecho Administrativo, pág. 11.- Tomo I.- 1968.

(5) Acosta Romero Miguel.- Apuntes de Derecho Administrativo, tomados en clase. Facultad de Derecho, U.N.A.M. 1968

El Legislativo en nuestro país está integrado por las Cáma--
ras de Diputados y Senadores, cuyas facultades se encuentran señala
das en los artículos 73 al 79 de nuestra Carta Fundamental.

Las facultades que otorga la Constitución en el artículo 73,
al congreso, se refieren a la facultad de legislar en materia de di
visión territorial, con relación al Distrito y Territorios Federa--
les, en materia de Hacienda todo lo referente al comercio entre los
Estados, en materia de guerra señala los requisitos para que nues--
tro país pueda estar ó declarar la guerra a otra nación, y otras fa
cultades que por su importancia deben estar consignadas en las Le--
yes Federales, como por ejemplo: La Educación, La Nacionalidad, etc.
etc.-

El Poder Ejecutivo Federal tiene señaladas facultades de ca--
rácter más amplio y de mayor transcendencia, a través de la activi--
dad administrativa de sus órganos, tal y como lo estatuye la Consti
tución General y la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado. -
(Art. 80 al 93 de la Constitución Federal).

El Poder Judicial Federal, desarrolla sus funciones a través
de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de los Tribunales de--
Circuito, Colegiados en Materia de Amparo y Unitarios en Materia de
Apelación, y en Juzgados de Distrito. (Art. 104 de la Constitución--
Federal).

II.- LA ACTIVIDAD DE LA ADMINISTRACION PUBLICA DEL ESTADO DE VERA-- CRUZ.

La Administración Pública Local, lleva a cabo sus activida--des siguiendo los principios básicos que rigen a nuestro Estado Fe--deral, es decir, encontramos la clásica división tripartita de pode--res en: Legislativo, Ejecutivo y Judicial, teniendo cada uno de es--tos poderes perfectamente delimitada su actividad por la Constitu--ción Local.

La actividad del Poder Legislativo del Estado se desarrolla--por medio de una Cámara de Diputados (Art. 46), y sus atribuciones--las norman los artículos del 64 al 68 de la Constitución y su Ley -
Orgánica respectiva.

Sus facultades en materia Legislativa, están orientadas a --
lograr una mejor maquinaria estatal, y tiene como diferencia funda--mental con el Poder Legislativo Federal, que está formado por una --
sola Cámara, o sea la de Diputados, y en el Federal el sistema es -
bicamaral.

La Actividad del Poder Ejecutivo está reglamentada de confor--
midad con los artículos 83 al 90 de la Constitución Local, y por la
Ley Orgánica del mismo, encontrando su estructura orgánica en una -
serie de Dependencias llamadas Direcciones, según se estudió en el--
capítulo II de este trabajo.

El Poder Judicial Local desarrolla sus funciones a través del
Tribunal Superior de Justicia del Estado y de los Juzgados de Prime--
ra Instancia y Municipales, estas facultades están reguladas por --

los artículos 95 al 106 de la Constitución Local y su Ley Orgánica respectiva.

III.- LA ACTIVIDAD DE LA ADMINISTRACION PUBLICA MUNICIPAL.

La Organización Municipal se encuentra estructurada de acuerdo con el Sistema que establece la Constitución Local con base en el artículo 115 de la Constitución Federal y por la Ley Orgánica - del Municipio Libre para el Estado de Veracruz, cuyos principios - son la base de la división territorial y de la Organización Política-Administrativa del Estado, sin que exista ninguna autoridad intermedia entre éste y el Gobierno Local.

Además de los principios a que hacemos referencia, el Municipio se distingue por las siguientes características:

- I.- Tiene personalidad Jurídica propia.
- II.- Patrimonio Propio.
- III.- Libre disposición de su Hacienda.
- IV.- Es administrado por un ayuntamiento de elección popular directa.
- V.- Y se compone por un Presidente como titular de la Administración Pública Municipal, uno o varios Ediles según el caso, por uno o dos Sindicatos, un Tesorero y un Secretario (Arts. 24, 28 y 41).

ATRIBUCIONES DE LOS AYUNTAMIENTOS

De acuerdo con la Ley Orgánica respectiva y específicamente

con su artículo 24, encontramos las siguientes atribuciones al Ayuntamiento:

- I.- Proponer ante la Legislatura iniciativas de Leyes ó Decretos.
- II.- Formar sus presupuestos anuales de ingresos y egresos, - enviándolos a la Legislatura para su aprobación en los - términos de esta Ley.
- III.- Fomentar la educación y procurar el progreso social favoreciendo el mejoramiento moral, cívico y material.
- IV.- Formar los Reglamentos de Administración Interior, del - Municipio.
- V.- Revisar los actos ejecutados por sus miembros, en ejercicio de sus funciones.
- VI.- Crear los Departamentos y Oficinas que sean necesarios - para los servicios Municipales.
- VII.- Administrar su Hacienda, la cual se formará con los arbitrios que señale la Legislatura.
- VIII.- Contratar obras y servicios públicos, pero en caso de -- que produzcan obligaciones cuyo término exceda de la duración del Ayuntamiento contratante, someterlas a la -- aprobación de la Legislatura o de la Diputación Permanente, en su caso. Esta misma aprobación se requiere, en general, para la celebración de contratos y obras públicas, cuyo valor exceda de tres mil pesos. Es obligatoria la - publicación de todo proyecto, durante tres veces en la -

"Gaceta Oficial" del Estado.

- IX.- Contratar empréstitos con aprobación de la Legislatura ó Diputación Permanente, en su caso.
- X.- Formar el Reglamento de Policía, con sujeción a las bases generales que fije la Legislatura.
- XI.- Conceder licencia hasta por seis meses a los funcionarios y empleados municipales.
- XII.- Resolver sobre los nombramientos y remociones de los funcionarios y empleados municipales.
- XIII.- Promover cuanto estime conveniente a la seguridad y bienestar de los vecinos, así como, al fomento de los intereses generales del Municipio;
- XIV.- Las demás que señalen ésta u otras Leyes y Reglamentos.

Las atribuciones del Presidente Municipal las encontramos reguladas por el artículo 26 de la Ley Orgánica respectiva, en la forma siguiente:

Presidir las sesiones del Ayuntamiento y dirigir los debates, vigilar las labores de la Secretaría, cumplir y hacer cumplir los reglamentos de los diversos ramos municipales, disponer de las fuerzas de policía municipal y de los destacamentos de fuerza del Estado, calificar las infracciones del Reglamento de Policía, comunicar y ejecutar las disposiciones del Ayuntamiento, citar al Ayuntamiento a sesión extraordinaria, librar las ordenes de pago a la Tesorería Municipal; y con fundamento en el artículo 24, "las demás que le

señalen las Leyes y Reglamentos"; indicando con esto que las facultades que le concede el propio artículo, no son limitativas sino -- simplemente enunciativas.

LAS COMISIONES MUNICIPALES

Además de las atribuciones del Ayuntamiento, del Presidente-Municipal y los Síndicos como representantes en la defensa y promoción de los intereses municipales, de los ayuntamientos en litigio-- en que son parte y en la gestión de los negocios de Hacienda, así -- como del Secretario y el Tesorero Municipal; encontramos las facultades que otorga la Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Veracruz, a las Comisiones Municipales y en su Artículo 21, menciona a las comisiones encargadas de la atención de los servicios p^ublicos del Ayuntamiento; referentes a su Hacienda, las construcciones-- públicas, policía y cárceles; Asistencia Pública, Salubridad y -- Aguas, Comunicaciones y Obras Públicas, Comercio, Agricultura y Ganadería, Alumbrado Público, Ornato y Fomento de la Cooperación popu-- lar, etc.

Estas comisiones, según su ramo, realizan funciones de carác-- ter administrativo dentro de cada municipio, teniendo como titular-- de cada una de ellas a un Jefe denominado según el artículo 31 de -- la Ley Orgánica del Municipio, Edil a quien en la práctica adminis-- trativa se le denomina Regidor, y cuyas facultades se encuentran -- consignadas en el precepto en consulta, en los Reglamentos y en las costumbres de cada lugar.

La centralización de atribuciones de carácter administrativo dadas a cada Comisión, constituyen verdaderos órganos de la Administración Municipal. Por lo que creemos que las Comisiones Municipales realizan funciones similares a los órganos administrativos del Ejecutivo del Estado, con la diferencia, de que aquellas circunscriben su campo de acción al territorio del Municipio que corresponde.

IV.- LOS SERVICIOS PUBLICOS.

La actividad del estado, conforme se estudió en páginas que anteceden requiere de un conjunto de normas o preceptos legales que le sirvan de estructura, de organismos cuyo número aumenta constantemente conforme a las grandes y múltiples necesidades sociales, de un funcionamiento adecuado para realizar la actividad propuesta así como de un determinado fin hacia el cual se orienta este funcionamiento.

Esta actividad no se agota en la realización de los servicios públicos, y aunque si bien es cierto que es una de las principales formas en que directa o indirectamente realiza esa actividad, no obstante ello, también sabemos que en la actualidad el Estado cumple otros cometidos muy diversos como pueden ser; la gestión de su patrimonio, obtención financiera, cobro de impuestos, relaciones internacionales, también intervenir en la economía privada, industria, comercio, ganadería etc., regulándola; o actuando con funciones de empresario a través de la creación de órganos y realizando actividades que antes eran exclusivas de la iniciativa privada, con el obje

to de lograr una mayor y mejor distribución de la riqueza y, por ende, obtener la justicia social; es decir el Estado en la actualidad ya no se conforma con ser el Estado gendarme de la época liberal, sino que se transforma en Administrador en todos los órdenes de la vida social.

Y encontramos que una de las actividades mediante las cuales el Estado satisface las necesidades colectivas, son los servicios públicos, por lo que haremos un breve comentario sobre los mismos, partiendo de los puntos de vista teóricos después trataremos de -- aplicar esa noción para estudiar los servicios públicos que presta el Estado de Veracruz, delimitando en lo que sea posible, los servicios públicos Estatales y los servicios públicos Municipales.

A.- SERVICIOS PUBLICOS.- ANTECEDENTES.

Variados y múltiples son los motivos que dieron lugar a la ingente necesidad de creación de los Servicios Públicos. En muchos casos su duración tiene un límite en el tiempo, en otros son substanciales a la vida misma del Estado.

La calificación de servicio público a una cierta actividad depende de factores económicos y sociales, pero cuando adquiere -- esa calidad o categoría, se inserta en la realidad cotidiana y la vida social sufre quebranto con la inexistencia de ellos. Colocados en los puntos fundamentales para el desarrollo de la colectividad, actúan de tal suerte que sus miembros sienten bienestar o malestar con su buen o mal funcionamiento.

"La noción de servicio público surgió para establecer la separación de competencias entre las autoridades judiciales y administrativas, consagradas esencialmente en la Ley de 16 - 24 de agosto de 1790 y en el decreto de 16 Fructidor año III que prohibía a los tribunales judiciales el conocimiento de litigios administrativos y judiciales y se elaboró todo un sistema doctrinal sobre la base del concepto de servicio público, para que la primera conociera de las controversias que surgieran en relación a la actividad de la Administración Pública; por lo que de una interpretación jurisprudencial - destinada a resolver conflictos de competencia derivó la noción de servicio público, y no obedeció propiamente, a la plasmación de normas jurídicas de una realidad objetiva de la vida social, ni fué un reflejo de necesidades que se hubieran impuesto al juez o al legislador". (6)

B.- CONCEPTO DE SERVICIO PUBLICO.

Sin embargo, el concepto de servicio público que sostienen los tratadistas, se caracteriza por la indeterminación de contenido.

A efecto de hacer notar la diversidad en la determinación -- del contenido de servicio público, mencionaremos algunas de las múltiples maneras de concebirlo y, después, haremos un intento por resumir los criterios de distinción.

(6) Acosta Romero Miguel.- Revista de la Escuela Libre de Derecho.- Abril 1964 Pág. 8.

Villegas Basavilbaso estima, "que el servicio público, es toda actividad directa o indirecta de la administración pública, cuyo objeto es la satisfacción de las necesidades colectivas por un procedimiento de Derecho Público". (7)

Para este autor, la actividad directa la representa el mismo poder público, y es indirecta, cuando esa actividad la presta un particular por delegación de la Administración Pública.

Sayagués Laso, al referirse al servicio público nos dice que: "Es el conjunto de actividades desarrolladas por entidades estatales o por su mandato expreso, para satisfacer necesidades colectivas imposterables mediante prestaciones suministradas directa e inmediatamente a los individuos, bajo un régimen de Derecho Público". (8).

Hauriou lo considera, como la obra de la Administración, como servicio técnico prestado al público, de una manera regular y continua para la satisfacción de necesidades públicas; esa continuidad y regularidad, hace visible una característica que presenta la idea del servicio: Dar al público una ventaja ó una comodidad usuales". (9)

Duguit señala que el Estado es una cooperación de servicios públicos. Para él, los servicios públicos crecen a medida que aumen

(7) Villegas Basavilbaso Benjamín.- Derecho Administrativo, Pág. 49 Tomo III.-

(8) Sayagués Laso Enrique.- Tratado de Derecho Administrativo, 1959 Pág. 12.

(9) Hauriou Maurice.- Tratado de Derecho Administrativo.- 1927.- -- Pág. 12.

ta la civilización. En su tratado de Derecho Constitucional dice:--
 "El estado no es como se ha pretendido hasta ahora una potencia --
 que manda, una soberanía; es una cooperación de servicios públicos
 organizados por los gobernadores" y en su obra las Transformacio--
 nes del Derecho Público afirma: "La noción del servicio público --
 substituye al concepto de soberanía como fundamento de Derecho Pú--
 blico". (10)

El célebre profesor de la Universidad de Burdeos destruye -
 los principios de soberanía, poder subjetivo de mando y destaca al
 servicio público como obligación de los gobernantes, originadas por
 necesidades sociales, que realiza y desenvuelve la interdependen--
 cia social.

El concepto de servicio público llegó a ser esencial de to--
 do el aparato político y administrativo. Su enorme potencia, su --
 universalidad, indican una falla en su planteamiento.

En el Estado moderno la ecuación: administración igual a --
 servicio público, ya no es válida, porque la administración ha --
 crecido y si antes cabía o se podía comprender en la amplia noción
 de servicio público, ahora ese traje le es estrecho para compren--
 der toda su actividad.

La actividad industrial y comercial del Estado Moderno ac--
 tual, ha hecho pensar en la existencia de servicios públicos de --

(10) Duguit León.- Citado por Andrés Serra Rojas.- Derecho Adminis--
 trativo.- 1er. Tomo, 4a. Edición 1968. Pág. 73.

esa índole o bien, para no quitar la noción, se ha creado nuevo concepto para esa reciente actividad, denominándola dación de bienes al mercado, como la gestión económica que no realiza prestaciones, sino que proporciona bienes. De esta suerte la actividad administrativa se acrecienta con otra, aún cuando quizá solo sea la utilización de técnicas empresariales por parte del Estado, para quien la satisfacción de necesidades colectivas se matiza con todas las tonalidades y formas jurídicas, haciendo presente la unidad conceptual del derecho.

El estado se interesó en esas grandes necesidades sociales - mal atendidas por los particulares, olvidadas por ellos, o que reclamaban la intervención oficial. De este modo el Estado vigiló, otorgó subsidios, prerrogativas, creó Instituciones, primero particulares y luego públicas, hasta que finalmente las atendió directamente, con todos sus problemas inherentes a esta intervención. Empezaron a aparecer las inversiones y con ello las complicaciones de la vida social de éste modo; "El poder público se vió obligado, ante el reclamo de nuevas ideas sociales abandonar su posición de un poder que manda, para convertirse en un poder que sirve". (11)

De los diferentes conceptos de servicio público, aceptamos-- el que dice: "El servicio público es una actividad técnica realizada o dirigida por el Estado, destinada a satisfacer una necesidad -

(11) Rodríguez Loza Jorge Luis.- Integración del Servicio Nacional de Salud Pública.- Tesis U.N.A.M.- 1967. Pág. 2.

colectiva de cualquier índole, mediante prestaciones concretas e individualizadas, sujetas a un régimen jurídico que las regula.

De esta definición, se deducen los caracteres más generales del servicio público y son:

I.- La actividad debe ser técnica y no de cualquier índole, ya que todo servicio público requiere de cierta especialización, para un mejor resultado del fin propuesto.

II.- Debe ser realizada o dirigida por el Estado, ya que el ser éste el representante de la colectividad, obvio que sea él, el que vigile los intereses de la misma, mediante la realización o dirección de la actividad.

III.- La finalidad de esta actividad técnica debe ser la satisfacción de una necesidad de interés general, independientemente de su clase.

IV.- La necesidad se debe satisfacer mediante prestaciones concretas e individualizadas.

V.- Las prestaciones necesarias para satisfacer la necesidad general, debe estar garantizada por un régimen jurídico que las regule". (12).

V.- CLASIFICACION DE LOS SERVICIOS PUBLICOS

Expuesto el concepto de servicio público y señalados sus caracteres más generales, creemos necesario estudiar su clasifica-

(12) Rodríguez Loza Jorge Luis.- Apus. Cit. Pág. 6.

ción y a este respecto, "convenimos en que la formulada por García - Oviedo, es una de las más completas, que al referirse a ellos nos dice que los servicios públicos se clasifican:

I.- Por razón de su importancia en esenciales, que se relacionan con el cumplimiento de los fines del propio estado, (Servicio de Defensa Nacional, Justicia, etc.), y secundarios.

II.- Necesarios y voluntarios según que las entidades públicas estén o nó, obligadas a tenerlas.

III.- Por razón de su utilización en obligatorios o facultativos. Los primeros imponen a los particulares por motivos de interes general (alcantarillados, agua, instrucción primaria), los segundos, su uso queda a la libre voluntad del usuario (correos, telégrafos, ferrocarriles, etc.).

IV.- Por razón de su competencia se dividen en exclusivos y concurrentes. Los exclusivos solo pueden ser atendidos por entidades administrativas o por encargo de éstas (policía, defensa nacional, correo, telégrafos, etc.), los concurrentes se refieren a necesidades que también satisfacen el esfuerzo particular (educación, beneficencia, etc.).

V.- Por la persona administrativa de quien dependen se dividen, de acuerdo con nuestro marco jurídico, en: Federales, Estatales y Municipales.

VI.- Por razón de los usuarios se clasifican en generales y especiales, los primeros consideran los intereses de todos los ciudadanos sin distinción de categoría, todos ellos pueden hacer uso -

de ellos (ferrocarriles, correos, telégrafos, etc.); los segundos - solo se ofrecen a ciertas personas en quienes concurra alguna circunstancia determinada (beneficencia, etc.)

VII.- Por la forma de aprovechamiento; hay servicios de que se benefician los particulares *uti singuli*, es decir, mediante prestaciones concretas y determinadas y otros que se aprovecha *uti universalis*, es decir que satisfacen de una manera universal, general o impersonal las necesidades, por ejemplo: el servicio de alumbrado público.

VIII.- Por las maneras como se satisfacen las necesidades colectivas, los servicios públicos pueden ser simples o indirectos.

IX.- Por su composición, pueden ser simples cuando son únicamente servicios públicos y mixtos cuando son servicios públicos montados según normas de derecho privado." (13)

VI.- LOS SERVICIOS PUBLICOS PRESTADOS POR LA AUTORIDAD ESTADAL Y MUNICIPAL.

A pesar de las investigaciones que se hicieron, no encontramos un conjunto de disposiciones que sistemáticamente regulen en el Estado los servicios públicos, tampoco hay disposiciones para determinar cuales corresponden a éste y cuales a los municipios, su estudio tuvo que hacerse en las leyes y reglamentos que regulan ciertas actividades o que establecen los órganos del Estado de Veracruz, --

(13) Acosta Romero Miguel. Op. Cit. Pág. 14.

por lo que resulta difícil precisar cuales servicios públicos corresponden a cada una de esas entidades públicas.

Con la salvedad apuntada trataremos de hacer un comentario sobre los diversos servicios públicos que se prestan en el Estado de Veracruz aún cuando no haya precisión respecto a la entidad a que corresponda dicho servicio.

Como veremos más adelante en algunos casos coinciden la Autoridad Estatal y Municipal en la prestación del servicio público y en algunos otros solamente una de ellas.

A).- ASISTENCIA SOCIAL

Los servicios públicos sobre asistencia social en el Estado, los consideramos de carácter estatal conforme a la Ley del 31 de mayo de 1969 ya que en su artículo 2o. determina, que esta clase de servicios es impartida por el Poder Ejecutivo del Estado a través de la Dirección General de Asistencia Pública del mismo.

La prestación de los Servicios de Asistencia Social en el Estado, se realizan bajo la dirección y vigilancia de un Director General de Asistencia Pública; su organización y administración se llevan a cabo por los directores y administradores de las diferentes instituciones de este tipo, auxiliados por el personal técnico y administrativo necesario para la consecución de sus fines.

La prestación de estos servicios, se suministran por medio de Hospitales Regionales o Municipales, Hogares Infantiles, etc., y sus servicios consisten en la atención y prevención de las enferme

dades, a través de los servicios médicos de medicina externa o interna y la hospitalización de enfermos.

En los Hogares Infantiles, los servicios se prestan con personal técnico especializado en la atención de menores, que debido muchas veces a la falta de preparación o de recursos económicos de los padres, no se les puede proporcionar en el hogar.

En este servicio contribuye de manera económica el Ejecutivo del Estado y los municipios, pues por disposición de la ley de Egresos Municipal, los ayuntamientos tienen que aportar a la Dirección de Asistencia Pública el 2 % del monto de su presupuesto, con lo cual están contribuyendo a la prestación de un servicio público estatal que por ley queda a cargo del mismo.

Otro de los arbitrios de que se nutre la Asistencia Pública es el impuesto que grava a los espectáculos públicos, pues por disposición de la ley, todos los espectáculos que se celebren dentro del Estado tienen que contribuir con el 10 % del boleto vendido, - este puede ser quizá el renglón más importante de ingresos que tenga este servicio público, el tributo tiene la característica de no ser a cargo del empresario, sino del público asistente al espectáculo, es decir, a la venta o a la entrada se le aumenta el 10 % al boleto como contribución del espectador a los servicios de asistencia.

La deficiencia de codificación legal de que se ha hablado - anteriormente hace que exista confusión entre los diversos servicios que presta la Asistencia Pública del Estado y los Servicios -

Coordinados de Salubridad y Asistencia que en algunos casos llega a duplicarse en detrimento del erario, sin que esa duplicidad sea en beneficio de los habitantes de la Entidad, caso concreto se tiene en el funcionamiento de los centros de salud en los lugares donde existen hospitales a cargo de la Asistencia Pública, en tales lugares donde ocurre lo anterior, se presenta el problema de los distintos costos por servicios que existen en una dependencia federal como son los Servicios Coordinados de Salubridad y Asistencia y de un servicio estatal como son los Servicios de la Asistencia Pública del Estado, tomando como ejemplo la ciudad de Veracruz, se puede decir que el costo de cama día en hospital a cargo de la Asistencia Pública del Estado es de \$ 20.00 mientras que en el Centro de Salud puede estimarse en \$ 70.00 este servicio; creando en consecuencia una disparidad en la clase de los servicios a prestarse y una confusión entre el público que asiste a recibir éstos.

B).- EDUCACION

Este servicio es prestado en el Estado por el Poder Ejecutivo del mismo y los Municipios, por medio de la Universidad Veracruzana, la Dirección General de Educación y la Dirección de Enseñanza Media, y en cooperación con la Secretaría de Educación Pública con fundamento en la fracción XXV del Artículo 73 de nuestra Carta Fundamental, que se refiere a las facultades que tiene el Congreso de la Unión para legislar en todo la República y para establecer, organizar y sostener escuelas rurales, elementales, superiores, se

cundarias y profesionales; de investigación científica, de bellas-
artes y de enseñanza técnica; escuelas prácticas de agricultura y
minería así como también dictar leyes en cuanto a distribuir con-
venientemente entre la Federación, los Estados y los Municipios el
ejercicio de la función educativa y las aportaciones económicas co-
rrespondientes a la prestación más adecuada de este servicio públi-
co, buscando unificar y coordinar la educación en toda la Repúbli-
ca".

LA UNIVERSIDAD VERACRUZANA

De conformidad con el artículo 68 fracción XLIV de la Cons-
titución Local, el Gobierno del Estado fundó la Universidad Veracru-
zana la que en un principio se rigió por el estatuto orgánico de -
1944, derogado por la Ley Orgánica de la Universidad según decreto
101 de fecha 31 de diciembre de 1957.

La Universidad es una institución de carácter público orga-
nizada para impartir enseñanza superior, formar profesionales, in-
vestigadores, profesores universitarios y técnicos útiles a la so-
ciedad.

Anteriormente la educación media, es decir, secundaria y --
preparatoria, se encontraba incorporada a la Universidad, al igual
que las diversas academias de estudios o carreras cortas y estudios
comerciales, pero esto era más que nada con el objeto de que las -
cuotas por afiliación o incorporación que cubrían los alumnos de -
dichos institutos o academias engrosaran al patrimonio de la Univer

sidad; a partir de 1969 comprendió que eran mayores los problemas -- derivados de una población universitaria excesivamente agrandada -- por la incorporación de ese núcleo de jóvenes sin espíritu universi-- tario, y se decidió a separar esos servicios de la Universidad in-- corporándolos a la llamada Dirección de Enseñanza Media de la Direc-- ción General de Educación del Gobierno del Estado, donde con los -- mismos deberes económicos se agrupan a los estudiantes de los plan-- teles e institutos antes dichos que por no ser eminentemente univer-- sitarios deben recibir un tratamiento distinto en sus problemas y -- en sus estudios.

La universidad Veracruzana cuenta con todas las escuelas y -- facultades de una universidad completa, con la circunstancia que da-- do que el estado de Veracruz tiene un mayor número de ciudades de -- regular importancia que otros estados de la República, se pensó en-- la conveniencia de diseminar sus escuelas y facultades en diversas-- ciudades, lo cual dió vida iniversitaria a varios lugares del Esta-- do.

En esa forma funcionan en Veracruz las facultades de Medici-- na, Medicina Veterinaria, Odontología, Ingeniería, Periodismo, y el Instituto de Investigaciones; en la ciudad de Jalapa las facultades de Derecho, Ciencias Sociales, Psicología, Ciencias, Arquitectura y la Escuela de Comercio; en la ciudad de Orizaba la facultad de Cien-- cias Químicas etc.

El patrimonio de la Universidad lo forman en primer lugar, -- la aportación que el Ejecutivo del Estado señala en su presupuesto--

de Egresos, el subsidio del Gobierno Federal que se consigna igualmente en su presupuesto de egresos, las cuotas de recuperación a -- cargo de los alumnos así como los donativos de los particulares.

Los problemas de educación en el estado de Veracruz son similares a los que se presentan en el resto del país, en primer lugar la insuficiencia de escuelas urbanas dado la explosión demográfica ocurrida en las diversas ciudades del estado y la incapacidad económica del erario público para aumentar el número de escuelas en la proporción que la población lo demande; a ésto se ha pretendido encontrar remedio propiciando la formación de planteles particulares en su mayor parte de carácter eclesiástico, aunque funcionen en forma de sociedades civiles o asociaciones, que han venido a absorber a una parte del núcleo estudiantil, solo que aquéllos con capacidad económica suficiente para cubrir altas colegiaturas.

En donde los problemas son infinitamente mayores es en el medio rural, la falta de caminos y la falta de presupuesto de los municipios que puede decirse sin exagerar que en la mitad de los 203-municipios con que actualmente cuenta el Estado Veracruzano no existe partida para educación primaria completa, hace que la educación en el medio rural siga siendo deficiente, la resistencia de los maestros recién recibidos para ir a prestar servicios a lugares apartados de los centros de población son otro factor que mantienen al campesinado de Veracruz en una ignorancia que debe desaparecer, la inseguridad en el campo, factor al que el joven o la joven recién recibida le es inculcado a través de las noticias publicadas en la --

prensa, es otra de las causas que dejan ese tipo de enseñanza a cargo de personas sin los conocimientos de la preparación técnica necesaria; afortunadamente el nuevo sistema de tele aulas establecido por el Gobierno Federal, ha venido a iniciar una nueva época que podemos decir se encuentra apenas en experimentación pero que es de fundamental importancia en los lugares alejados de los centros de población; en el estado de Veracruz se han hecho diversos experimentos instalando en la casa municipal en el local de la comisaría Eji dal y en algunos lugares en locales especialmente fabricados, televisores que con la ayuda de un maestro que en muchos casos no es titulado estan rindiendo magnifico servicio, no solo desde el punto de vista de proporcionar instrucción primaria completa sino de alfabetizar y en muchos casos de enseñar castellano, porque debemos reconocer que en el Estado de Veracruz y en especial en las estribaciones de los volcanes se encuentran aun pequeños nucleos de población que no hablan el idioma castellano, si el experimento llega a tener éxito especialmente en los lugares que han recibido electrificación podrá acelerarse la alfabetización de nuestra población rural y fundamentalmente la posibilidad de que disfruten de una instrucción -- que les permita asimilarse con mayor facilidad a la vida actual.

C).- MERCADOS

Existe una incongruencia notable en la prestación del servicio público de mercados, tanto del que expende sus productos como del consumidor mismo; si tomamos en cuenta el grado de industrial-

zación que existe en el Estado de Veracruz y la riqueza y variedad de sus productos. Tradicionalmente hemos sabido que el Estado de Veracruz es el primer productor de petróleo, azúfre, de los primeros productores de ganado, piña, caña de azúcar, de mango etc., sin embargo muchos de estos productos salen del Estado para ser procesados o industrializados en otras ciudades del País, como el caso del ganado vacuno que podía ser sacrificado o industrializado en el Estado y sin embargo se lleva a la ciudad de México donde -- quedan los beneficios en forma de salarios en industrias derivadas de la matanza de ganado; lo mismo se puede decir de la curtiduría y del aprovechamiento de los demás productos.

Con fecha 31 de mayo de 1969, el Gobierno del Estado promulgó la Ley de Industrialización con la idea de otorgar facilidades a todos los interesados en el establecimiento de industrias, con lo que se busca crear industrias nuevas en el Estado y la descentralización de la misma del Distrito Federal y el aprovechamiento de nuestras costas y recursos naturales, para que la mano de obra campesina pueda ser absorbida por la industria y transformada en consumidor de los productos de la industria nacional; actualmente el campesino se encuentra prácticamente al margen del consumo de la industria mexicana, apenas si consume lo más elemental en alimento, vestido y en alguna proporción calzado, pero de los demás componentes de la industria eléctrica, de objetos para el hogar, refrigerador, estufa, etc. se encuentra al margen de ellos dada la escasa capacidad económica de que disfruta.

Lo mismo puede decirse de la transformación de productos -- agrícolas en productos industriales, el campesino o mejor dicho el agricultor del Estado de Veracruz concurre con su producto al gran centro de consumo que es el Distrito Federal, en esta ciudad funcionan diversas empacadoras que aprovechan los excedentes que por falta de cálculo, previsión o coordinación llegan a ésta y lo compran a precios que nunca son remunerativos para el agricultor; con excepción de las compras efectuadas por la CONASUPO de artículos de primera necesidad, ninguno de los otros productos de la agricultura del Estado ni de la fruticultura tienen precio de garantía -- operante para el agricultor; si a esto le agregamos que carece de un crédito eficiente, rápido y barato, para evitar caer en manos de los intermediarios que aprovechan o especulan con el producto del campo mexicano, sin que en ningún caso beneficie la elevación del precio al agricultor ya que siempre es en provecho del intermediario o el industrial del ramo.

Lo anterior da origen al contra sentido de que no obstante la gran variedad de productos agrícolas que se producen en el suelo veracruzano, estos viajen hasta el Distrito Federal o a otras entidades y luego regresen empacados o transformados para ser consumidos por los habitantes del Estado a un precio bastante más elevado que comprenden fletes de ida, manipulación, salarios a obreros ajenos al Estado, utilidad del industrial, empaque y fletes de regreso. Esto hace evidente la necesidad de establecer plantas industriales que procesen productos propios del Estado creando así nue-

vas fuentes de trabajo y productos elaborados en beneficio de la gran masa de consumidores veracruzanos..

ADMINISTRACION DE LOS MERCADOS

La prestación del servicio público de mercados, corresponde a los municipios de conformidad con el artículo 10. del Reglamento de Mercados para el Estado de Veracruz y como reglamentario de los artículos 31, 33 fracciones II, III, IV y 39 fracción V de la Ley Orgánica del Municipio Libre que se refiere a las facultades del presidente municipal en este ramo y la obligación de los ediles de aceptar las comisiones que les sean conferidas y a desempeñarlas conforme a las leyes y reglamentos, así como las atribuciones que en relación a mercados corresponde a esas comisiones.

La administración de los mercados se hace a través de una persona designada por el ayuntamiento o consejo municipal en su caso de conformidad con los artículos 36 al 42 de dicho reglamento y en los que encontramos las siguientes facultades al administrador de mercados:

La de vigilar la observancia del reglamento, las relativas a disposiciones sanitarias, las de mantener el buen funcionamiento de los lugares destinados a la exposición de mercancías, que se conserven éstas con higiene así como el buen estado y conservación de los edificios y lugares destinados para mercados.

Pocas son las ciudades o poblaciones que cuentan con locales adecuados para que los locatarios puedan expender sus productos

ya que como lo hemos dicho antes, este servicio está administrado por los municipios y como la mayoría de estos cuentan con presupuestos muy raquíuticos no les es posible destinar partidas especiales para la construcción de locales adecuados para la prestación de este servicio, tampoco les es fácil conseguir créditos debido a las dificultades que encuentran para obtenerlos dada su escasa capacidad económica; si a esto agregamos que los locatarios agrupados en sindicatos, cada renovación del ayuntamiento presentan un pliego de peticiones a éste como si fuera un patrón, peticiones en las que exigen mayores facilidades para pagar el arrendamiento, bajos impuestos, tener ellos y sus familiares preferencia a otras personas en la adquisición de puestos o locales para expender sus productos; en lugar de auxiliarlo a resolver los problemas que presenta la prestación de este servicio. Sin embargo, hay algunos municipios que por ser de mayor importancia en todos los aspectos - como el de Orizaba han podido construir edificios destinados a mercados con financiamiento del Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos S.A. y algunos más lo han hecho con su propio patrimonio o con ayuda del Gobierno del Estado.

DE LOS COMERCIANTES

Cualquier persona interesada en instalar un comercio dentro de los mercados deberá sujetarse a las disposiciones que señala el Reglamento de Mercados, entre las que encontramos de acuerdo al artículo 16, las de conservar limpio los lugares donde expenden su -

mercancía, en buena presentación, tanto por lo que hace a ésta como a su persona, siendo obligatorias la limpieza y aseo diario de sus locales quedando en consecuencia sujetos a la observancia estricta de las disposiciones reglamentarias en este orden. La fracción I del artículo 17 no dice que los comerciantes, permanentes y temporales de los mercados de la Entidad deberán empadronarse para el ejercicio de sus actividades en el municipio de donde operen a efecto de que pueda tenerse un control sobre los mismos.

El servicio público de mercados mediante el establecimiento de tiendas de autoservicio, supermercados y centros comerciales -- prestado por los particulares encuentran su fundamentación jurídica en el Reglamento del Ramo de Mercados del 25 de abril de 1959 y en la Ley de Comercio del Estado de Veracruz del 21 de enero de 1958. Las autoridades municipales conceden constantemente autorización para el establecimiento de este tipo de mercados que en parte viene a resolver el problema de la falta de locales adecuados para este fin; aunque desafortunadamente no suceda así en las ciudades y municipios de menor importancia: Actualmente se proyectan en las ciudades de Jalapa, Orizaba, Coatzacoalcos y el Puerto de Veracruz más que mercados, verdaderos centros comerciales con todos los adelantos de la época moderna.

D).- TRANSPORTE ESTATAL

Los servicios públicos de transporte que se imparten en el Estado principalmente a través de autobuses urbanos, suburbanos y-

autobuses que cubren los puntos de enlace entre las ciudades, municipios y pequeñas poblaciones del Estado, se rigen por el Reglamento de Tránsito para el Estado de Veracruz de 20 de septiembre de -- 1963, expedido con fundamento en la fracción I del artículo 87 de -- la Constitución Política Local y que se refiere a la facultad que -- tiene el Gobernador para expedir los reglamentos administrativos ne-- cesarios para la estricta observancia de las leyes, en relación con el artículo 27 de la Ley Orgánica del Ejecutivo Local, que señala -- las facultades que tiene el Gobernador para fijar en detalle los -- asuntos a cada una de las dependencias generales.

El artículo 212 de dicho Reglamento, nos enuncia los requisitos que deben llenar las personas interesadas en explotar un servicio público de transportes; esto lo consideramos de gran importan-- cia dado que tenemos conocimiento que la prestación de este servicio público, debido a la fuerte inversión que se tiene que hacer para -- establecer una ruta determinada, siempre ha estado en manos de in-- versionistas particulares y hasta la fecha no existe ninguna empre-- sa de caracter estatal, municipal o descentralizada encargada de im-- partir este servicio.

Los interesados en conseguir un permiso de ruta deberán pre-- sentar su solicitud al Gobierno del Estado por conducto de la Direc-- ción General de Comunicaciones cuando la ruta que se desee explotar ya sea de transporte de pasajeros o de carga y el camino esté al -- cuidado del Gobierno del Estado, es decir, que la ruta sea de juri-- dicción estatal de conformidad con alguna ley vigente. Consideramos

que la prestación de este será de carácter estatal, cuando el mismo comprenda dos o más ciudades o municipios, y será municipal cuando únicamente su ruta circunscriba los lugares urbanos o suburbanos -- del territorio de un municipio.

Los transportes de pasajeros o de carga considerados municipales por reunir las características que mencionamos en renglones - antecedentes, particularmente en el municipio de Veracruz lo componen los siguientes servicios públicos de transportes:

El servicio público de tranvías constituido por una sociedad cooperativa que más que prestar un verdadero y eficiente servicio, - representa un colorido y atractivo turístico en que los visitantes - del Puerto se deleitan recorriendo lentamente en ellos la ciudad.

También cuenta el municipio, principalmente el Puerto, con - el servicio de taxis, autobuses urbanos que recorren las distintas - colonias del mismo y suburbanos con rutas entre municipios circunve - cinos; tiene además una importante estación camionera en la que re - cibe pasajeros de todos los lugares del Estado y principalmente de - la Capital de la República; también cuenta con medios de transporte - no considerados estatales, como los Ferrocarriles que vienen del su - reste, el interoceánico y el mexicano que provienen de la Capital - de la República así como las líneas aéreas nacionales e internacio - nales que conjuntamente con la transportación marítima de cabotaje - y altura que tiene por ser Puerto, lo sitúa en una de las ciudades - mejores comunicadas del Estado y tal vez de la República; no obstan - te estos medios de transporte, consideramos que la mayor afluencia -

de carga y pasajeros nacionales que llegan a él, lo hacen utilizando las diferentes líneas de camiones de carga y autobuses de pasajeros que prestan este servicio público.

En otras ciudades y municipios de mayor importancia como el de Jalapa, Coatzacoalcos, Córdoba y Orizaba el servicio público de transportes lo constituyen esencialmente el de autobuses urbanos, suburbanos, automóviles de alquiler y de autobuses foraneos que prestan el servicio entre las ciudades más importantes entre sí y puntos intermedios. En los municipios o poblaciones pequeñas del Estado existe únicamente el servicio de automóviles de alquiler ya que debido a su escasa población, no es necesario ni conviene económicamente tener otra clase de transportes; en algunos municipios más y de mucho menor importancia no existen ni siquiera este último servicio de transportes.

El permiso de ruta que debe solicitar toda persona física o moral interesada en el otorgamiento y explotación de un servicio público de transportes, consideramos que este es más que un permiso una verdadera concesión ya que se debe ajustar a los requisitos que a este respecto señala el Reglamento de Tránsito para el Estado en sus artículos 212 al 229 y que se refieren concretamente a la obligación que se impone a todos los interesados de hacer un depósito previo de \$ 500.00 por cada vehículo que se desee poner en servicio. Este depósito tiene la finalidad de obligar al interesado o solicitante a cumplir con todos los requisitos que se le exijan para el caso, si no lo hace así, éste se pierde en favor del -

Estado. Para conceder el permiso de ruta se toma en cuenta entre otras cosas, que el servicio de transportes sea necesario en la ruta que se desea explotar, así como el mejor servicio que puedan -- prestar unos solicitantes en relación a otros, o también la preferencia de las solicitudes que se han presentado con anterioridad o que los interesados se encuentren ya prestando ese servicio, o lo deseen ampliar, o estén prestando un servicio provisional; en caso de concederse el permiso solicitado, los Directores Generales de Tránsito y Comunicaciones, vigilarán que se lleve a cabo de conformidad con los requisitos exigidos, si no es así la Dirección General de Comunicaciones procederá a su cancelación.

La fijación de las tarifas para el cobro por la prestación de los servicios, está a cargo de la Dirección General de Comunicaciones conjuntamente con la Dirección General de Tránsito.

Consideramos que el Gobierno del Estado por conducto de la autoridad encargada de otorgar concesiones o permisos de ruta para la explotación de un servicio público de transportes ya sea para carga o de pasajeros, debería de dar toda clase de facilidades para que los interesados puedan obtener en un corto tiempo los permisos correspondientes; tomando en consideración que la renovación o apertura de nuevas rutas necesariamente traerán beneficios a los vecinos de las rancherías y poblaciones que no tienen medios de -- transporte adecuados para trasladarse de sus lugares de origen a las ciudades o poblaciones en las que adquieren todo lo necesario para su alimentación, vestido y utensilios de trabajo y labranza, -

así como la facilidad que representa esta clase de transporte para llevar sus productos agrícolas a los mercados o simplemente a los lugares donde se encuentran los compradores mayoristas de sus productos. Además si consideramos que este servicio en ningún momento constituye menoscabo en la economía de los usuarios y siempre un beneficio; ya que las tarifas nunca son fijadas arbitrariamente por los encargados de la prestación del servicio sino que corresponde esa facultad como lo hemos dicho a las autoridades competentes del Gobierno del Estado.

E).- ALCANTARILLADO

Este servicio público que quizá es uno de los más importantes y necesarios en las poblaciones y ciudades por representar limpieza, higiene y bienestar social para la comunidad, evitando contagios por contaminación de las aguas negras. Su vigilancia y conservación está a cargo de las autoridades municipales.

La introducción de drenajes y alcantarillado se lleva a cabo con la aportación de los municipios, el Gobierno del Estado a través de la Dirección General de Obras Públicas que en muchos casos se hace con el subsidio, cooperación y coordinación del Gobierno Federal por medio de las Secretarías de Obras Públicas y de Recursos Hidráulicos. Desafortunadamente todavía existen en el Estado algunos municipios que no han podido recibir este beneficio, quizá por ser demasiado pequeños y significar una fuerte inversión para las autoridades, que no siempre pueden destinar partidas especiales para

estos servicios pero que deben tener en cuenta que es tan importante quizá como el de la educación y salubridad pública.

F).- SERVICIO PUBLICO DE LIMPIA.

Por revestir caracteres de elemental limpieza, salubre y aspecto higiénico en las ciudades y poblaciones del Estado, el servicio público de limpia está a cargo de la autoridad municipal, la - que en algunos casos como en los municipios pequeños lo presta con mucho esfuerzo económico en beneficio de la colectividad; ya que - como es fácil de entenderse si el servicio no lo presta la autori- dad municipal, no habrá particular que preste el servicio, en vir- tud de que es eminentemente de carácter social y como tal sin nin- gún fin de lucro ni remunerativo, por lo que el público espera que- esta prestación la lleve a cabo la autoridad municipal como repre- sentante de la colectividad y por lo tanto con la obligación y el- deber de velar por los intereses y el bienestar social de la misma.

La manera de llevar a cabo la prestación de este servicio - no la encontramos regulada en ninguna ley o reglamento administra- tivo. Por las investigaciones que se hicieron nos demostraron que- según sea la importancia del municipio, el servicio público de limpia estará a cargo directamente del presidente municipal, secreta- rio o de alguno de los regidores, los que tienen la obligación de- vigilar que se lleve a cabo y correctamente la colecta de basura - en las calles y reciban la que el vecindario les dé o que éstos puedan coleccionar lo que entregue, así como vigilar la conservación de-

los vehículos destinados al servicio de limpieza que en muchos municipios y sobre todo en los pequeños no tienen los vehículos adecuados y lo prestan con camiones de carga común y corrientes.

G).- PARQUES Y JARDINES

El fomento de los parques, jardines y ornatos en general está a cargo de los municipios los que procuran tener en buen estado los jardines en la plaza municipal así como también promueven constantemente el aseo, embellecimiento y las promociones de crear jardines, en las calles, plazuelas y parques públicos. La Ley orgánica del municipio en su artículo 39 nos señala la obligación que -- tienen las comisiones de alumbrado y ornato público para vigilar y conservar los jardines y parques municipales.

H).- AGUA POTABLE

La introducción de agua potable a las ciudades y municipios por representar para éstos fuertes inversiones la prestación de este servicio público, normalmente se lleva a cabo con el auxilio económico del Gobierno Federal a través de la Secretaría de Recursos-Hidráulicos la que sola o conjuntamente con el Gobierno del Estado por conducto de la Dirección General de Obras Públicas y algunas veces con el auxilio económico de los particulares llevan a cabo la introducción de agua potable a las poblaciones y ciudades del Estado; su vigilancia y conservación corresponde con fundamento en el artículo 36 de la Ley Orgánica ya mencionada, a la Comisión de-

Asistencia Pública y Seguridad de Aguas, y es atribución de esta Comisión procurar e inspeccionar la dotación y limpieza de las aguas potables; así como la conservación de los manantiales, pozos, algibes, acueductos, ríos, etc., que sirvan para el abastecimiento de las poblaciones; vigilar la administración y servicio de aguas, cuidar de la conservación y limpieza de las fuentes y lavaderos públicos; su vigilancia, conservación y mantenimiento se lleva a cabo por simples órdenes que dá el encargado de ese servicio, que normalmente se basa en sus buenos deseos de cumplir como funcionario público, ya que el artículo 36 de la Ley Orgánica del Municipio Libre no nos dice cuales son las atribuciones de la Comisión de Aguas.

I).- BOMBEROS

También es obligación de las autoridades municipales más por costumbre y deber ineludible de atender las necesidades públicas, que por algún ordenamiento legal, la prestación del servicio público de bomberos; los que en algunos municipios a su vez está a cargo y sostenido directa y económicamente por un patronato, el que tiene la obligación de comprar equipo en la medida de sus posibilidades, pagar salarios a los bomberos y hacer por su cuenta todos los gastos administrativos; sus ingresos los obtienen por aportaciones periódicas que hacen los miembros del patronato, donativos de los comerciantes y particulares con mayores recursos económicos y promoviendo festividades para allegarse fondos para este fin.

En otros municipios como el de Jalapa y Veracruz, la presta

ción del servicio público de bomberos está a cargo directamente de las autoridades municipales, las que tratan de que la prestación - se haga en forma más adecuada y técnica. En algunos otros por no - tener los ingresos suficientes para hacer frente a todas las necesidades públicas municipales, la prestación del servicio recae directa, gratuita y personalmente en los vecinos de la comunidad, - los que en el momento de ocurrir algún siniestro o incendio, son - llamados por medio del repicar de las campanas de la parroquia del lugar, acudiendo inmediatamente a la plaza o parque municipal para que les informen del lugar donde ocurre el siniestro y puedan prestar auxilio.

De esta manera resuelven los municipios con muy bajo presupuesto la prestación de un servicio público que aunque no siendo - constante, necesariamente deben prestarlo.

J).- CEMENTERIOS

Esta prestación de servicio está regulada en el Estado de - conformidad con el Código Civil del mismo y por el Reglamento para el Registro Civil y los Cementerios del Estado según Gaceta Oficial No. 148 del día 13 de diciembre de 1960, por lo que con fundamento en el artículo 23 de dicho reglamento, es competencia de los Ayuntamientos la administración de los cementerios, aunque la autorización de apertura, funcionamiento y clausura corresponde al Gobierno del Estado según su prudente arbitrio.

Existe también en algunos municipios la prestación de estos

servicios por particulares y el requisito que se les exige de conformidad con el artículo 44 del mismo reglamento, es decir que sea a cargo de una asociación civil, que no tenga fines de lucro y que la persona encargada de la administración sea previamente autorizada por el ayuntamiento correspondiente; además para la apertura de estos deberán llenar ciertos requisitos tales como la de estar situados en puntos opuestos a la dirección de los vientos generalmente reinantes, a una distancia conveniente fuera de la población, estar bardeados por un muro de mampostería por lo menos de un metro de altura, etc.

K).- INSTITUTOS DE PROTECCION A LA INFANCIA

El servicio público para la prestación o mejor dicho protección a la niñez veracruzana se lleva a cabo con fundamento en el Reglamento para los Institutos Municipales de Protección a la Infancia del 14 de Junio de 1961; que se refiere concretamente a la obligación de las autoridades municipales de crear estos institutos. En la actualidad solo unos cuantos municipios cuentan con este servicio y son aquellos más densamente poblados como el de Jalapa que atiende a 6,000 niños diario, el de Veracruz que tiene a su cargo a 1,500 y los de Orizaba y Coatzacoalcos que atienden a un promedio de 1,200 diariamente. Su organización se asemeja a la forma como presta este servicio el Instituto de Protección a la Infancia en el Distrito Federal, es decir consiste esencialmente en proporcionar desayunos a escolares que concurren a las escuelas primarias oficia

les, con una cuota de recuperación de veinte centavos por desayuno para los niños que estén en posibilidades de pagarlo y con el fin de que el niño o los niños no tengan la impresión que se les está regalando el desayuno.

Los desayunos normalmente consisten en una torta o sandwich de jamón, queso de puerco o simplemente queso, un vaso de leche, o leche malteada, una fruta de la temporada, una gelatina o flan.

La dirección de los institutos está a cargo, en algunos, por la esposa del presidente municipal, en otros por alguna otra dama, en ambos casos auxiliadas por un comité de damas las que desarrollan gratuitamente una labor en beneficio de la niñez veracruzana realmente digna de aplauso.

Los institutos no cuentan con un patrimonio fijo, salvo una pequeña aportación del Gobierno del Estado y el municipio que no siempre lo otorga en numerario ya que la mayoría de las veces su aportación la hace proporcionando local o locales para su funcionamiento y oficinas, máquinas de escribir, cocinas y vehículos para la transportación de los desayunos. Los demás ingresos que obtienen provienen del público en general, empresas particulares y públicas, caso concreto el de la CONASUPO que periódicamente envía leche en polvo; además el comité de damas del que hemos hablado, constantemente promueve colectas, rifas, bailes, tertulias, y otras festividades para reunir fondos y resolver las necesidades económicas del instituto al que pertenecen.

L).- POLICIA PREVENTIVA

Aunque es discutible si el servicio que presta la policía -- preventiva reúne las características que la doctrina señala para -- considerarse como servicio público, la estudiaremos porque según la costumbre de la Entidad y su Reglamento la consideran como tal.

La prestación de este servicio consiste principalmente en -- dar seguridad y protección a la sociedad, así como prevenir los delitos y vigilar se respeten los reglamentos administrativos, particularmente el de policía y buen gobierno.

Corresponde a las autoridades municipales la obligación de -- proporcionar este servicio, aunque solamente sea en el aspecto económico, es decir los salarios que devenga la policía son pagados -- por el municipio ya que el jefe de la misma es designado por la Dirección General de Seguridad Pública y Tránsito del Estado.

Con relación a la forma de prestar este servicio la policía -- se basa en el Reglamento de la misma de 10 de septiembre de 1888 y -- sus reformas hasta 1910 y por su Reglamento Interno de la misma. -- Por la antigüedad de su Reglamento y en consecuencia ya ser anacrónico para la época actual, sería muy conveniente se hiciera una revisión y estudio del mismo para actualizarlo de acuerdo a las necesidades presentes.

M.- SERVICIO DE RASTRO PUBLICO

El Estado de Veracruz por ser tal vez el que ocupa uno de -

los primeros lugares como productor de ganado vacuno con 2,004,400-cabezas, según datos de la Dirección de Estadística del Estado, la introducción, sacrificio y administración en los rastros está a cargo de las asociaciones ganaderas o de alguno de sus miembros en cada municipio, por lo que es facultad de las autoridades municipales vigilar que se cumpla en los rastros los requisitos que señala los ordenamientos sanitarios en vigor, así como lo que establecen las leyes a este respecto.

Como no existe reglamento administrativo de los rastros que señalan la manera de llevar a cabo el sacrificio de animales para el consumo de la población, su forma de prestar este servicio, se hace de acuerdo a lo establecido en los artículos 98, 99 y 100 de la Ley ganadera para el Estado de Veracruz en lo relativo a la obligación que tienen los administradores de los rastros de llevar el registro de los animales que entran a estos para ser sacrificados, vigilar si estos llevan la guía sanitaria de tránsito, así como -- evitar sean sacrificados animales enfermos y que se hayan pagado -- los impuestos de los animales sacrificados en los mismos.

Debido a la falta de vigilancia o indiferencia de las autoridades encargadas de la administración de estos servicios públicos, sucede que en algunos municipios con mucha frecuencia se introduce carne a los mercados, "particularmente de ganado vacuno -- procedente de rastros clandestinos en perjuicio de la salud de la población consumidora que ignora que la carne que adquiere está -- realmente sana y es de ganado vacuno así como también en detrimen-

to de la economía municipal que debido a esta causa dejan de percibir considerables cantidades de dinero por la evasión de estos impuestos.

Por esta situación consideramos conveniente que el Gobierno del Estado y los municipios deben coayudar en la vigilancia e investigación a fondo para resolver estas anomalías en favor de la población consumidora y de los introductores y demás personas legalmente establecidas en la prestación del servicio público de registros.

N).- JUNTAS DE MEJORAMIENTO MORAL, CIVICO Y MATERIAL

El Estado de Veracruz cuenta con un nuevo tipo de organismos denominados Juntas de Mejoramiento Moral, Cívico y Material que fueron creadas por ley del 21 de febrero de 1963 por la que el Gobierno del Estado conociendo la situación económica, cívica y cultural de la Entidad y con el propósito de auxiliar a los municipios a resolver sus necesidades públicas apremiantes, por la incapacidad económica de los mismos para hacer frente a los servicios públicos y sabiendo que en muchos lugares la población económicamente activa se encuentra alejada de la administración municipal, por diversas razones, fundó las juntas con el ánimo de congregar alrededor de ellas a personas de mayores recursos económicos e intelectuales para el mejoramiento moral, cívico y material de la Entidad.

Las juntas funcionan através de un director general el que es designado por invitación directa del Gobierno del Estado a tra--

vés de la oficina coordinadora de las mismas que existe en la capital del Estado, la que se encarga de buscar para la dirección de -- las juntas municipales a personas de reconocida honorabilidad y solvencia económica ya que el cargo es sin ninguna retribución económica para todo el personal ejecutivo de las mismas.

El resultado de estas juntas comunales ha sido altamente -- alentador, ya que como no tienen limitaciones en cuanto a los servicios públicos que prestan, ayudan a crear o a fomentar éstos; así -- encontramos que los integrantes de las mismas si consideran que es necesario la construcción de un edificio para mercado, uno o varios camiones para el servicio público de limpia, introducir el agua potable , aumentar las redes de la misma o auxiliar en el servicio de bomberos, se dedican a la promoción de festivales, a asignar derecho de peaje en los caminos vecinales, o señalar cuotas especiales -- por cabeza de ganado que salga de la región o por tonelada de los -- diversos artículos que se producen en la misma, en algunas otras ocasiones a determinarse impuestos sobre la gasolina, combustibles y -- algunos otros eventos, con el ánimo de reunir fondos suficientes para crear un servicio público o mejorar el que ya existe, en algunas ocasiones los miembros de la junta se encargan de la dirección en -- la prestación de un servicio público en algunos otros casos lo -- ponen a disposición de la autoridad municipal para que sea ella la en -- cargada de su prestación y administración del mismo.

Este servicio creemos que ha venido a representar un impor-- tante auxilio en la mayoría de los municipios sobre todo en aque--

llos más pequeños de la Entidad. Sin embargo y como era de esperarse no ocurre lo mismo en los municipios cuyo presupuesto les permite hacer frente a la mayoría de los servicios públicos, y en especial en aquellos que por ser puertos como la ciudad de Veracruz, -- Tuxpan y Coatzacoalcos tienen Juntas Federales de Mejoras Materiales que por disposición de la ley que las creó forman su patrimonio con el 3 % de los ingresos de la aduana, que tradicionalmente correspondían a los ayuntamientos, y con objeto de que fueran administrados por el Gobierno Federal pasaron a ser manejados por este tipo de organismos que tienen a su cargo los más diversos géneros de servicios públicos, sin llegar a precisar cuales son de su competencia y cuales a cargo del municipio.

Del estudio de la Administración Pública y de los Servicios Públicos del Estado de Veracruz, se advierte la existencia de muchas deficiencias en su régimen jurídico, en su prestación técnica, en su distinción, coordinación y jerarquización, adquiriendo relevancia las deficiencias siguientes:

1.- Como la Administración Pública del Estado y de los municipios no tienen un régimen jurídico adecuado a las necesidades colectivas actuales, que constantemente aumentan en número e importancia, se requiere una revisión a fondo de todos los órganos que la integran, así como de su estructuración.

2.- Respecto a los servicios públicos, se evidencia la carencia de un régimen jurídico que les dote de unidad formal y les robustezca en su prestación a la sociedad de capacidad técnica.

3.- Como se observa en el cuerpo de este trabajo, particularmente al estudiar el servicio público, se apreció la antigüedad de la legislación y la carencia de leyes y reglamentos, que traten de establecer lo que es el servicio público, los órganos que deben prestarlo y las funciones de éstos, y su distinción formal; ya que no precisan qué servicios públicos son federales, cuales son estatales o municipales, excepción hecha en materia educativa y sanitaria; si bien es cierto que las escasas y antiguas leyes y reglamentos no hablan sobre todos estos aspectos del servicio público, también lo es que son rudimentarios e incompletos.

4.- No se determina legalmente, respecto al servicio público, si solo deben prestarse por el Estado y los municipios, ó si puede estar a cargo de los particulares su prestación. La realidad es que mediante los mal llamados "permisos", los particulares tienen a su cargo servicios públicos de transportes, mercados y educación.

C O N C L U S I O N E S .

I.- El federalismo mexicano, a diferencia del norteamericano que es producto del devenir histórico, nace como una imitación a éste y es adoptado como doctrina a partir de la Constitución de 1824, plasmado como forma de organización política en la Constitución de 1857 y se consolida en la de 1917.

II.- El Estado de Veracruz, como entidad federativa cuya existencia jurídica se debe al pacto federal emanado de la Constitución General de la República, lo encontramos organizado a través de sus tres Poderes clásicos en el sistema federal.

III.- El Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz desarrolla sus funciones administrativas como titular de la administración pública y de conformidad con la Constitución Local que señala algunos organismos que forman parte de la Administración Pública, tales como la Secretaría y Subsecretaría de Gobierno, la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado, que establece una serie de direcciones para el funcionamiento de la Administración Pública; además la Ley citada faculta al Gobernador del Estado para crear, cuando las necesidades de la Administración lo exijan, hasta dos dependencias generales más a su cargo.

IV.- Como no existe en la Constitución Local un precepto similar al artículo 90 de la Constitución Federal creemos que la interpretación que debe darse al sistema establecido en la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, es que regula la Secretaría del Gobierno

y las demás dependencias establecidas en la Constitución; pero sería discutible si tiene facultades para crear dependencias del mismo nivel de la Secretaría de Gobierno; por lo que consideramos que todas las direcciones previstas en dicha Ley son subordinadas al Secretario y Subsecretario de Gobierno.

V.- La Estructura de la Administración Pública Local como se indicó en el capítulo tercero, se equipara a la centralización administrativa, ya que las características que señala la Doctrina a esta son parecidas a las enunciadas por la Constitución Local y la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo para la Administración Pública del Estado.

VI.- La carencia de reglamentación administrativa se acentúa más en la Administración Municipal, en la que encontramos entre los pocos reglamentos que existen algunos antiquísimos para las necesidades de la época actual, de estos es el de policía expedido el 10 de septiembre de 1880 con reformas hasta 1910, por lo que sugerimos se haga una revisión a fondo de las leyes y reglamentos administrativos, para que se legisle en esta materia con mayor precisión, tomando en cuenta las necesidades actuales del Estado de Veracruz.

VIII.- En los servicios públicos se evidencia la carencia de un régimen jurídico que los dote de unidad formal, ya que en la escasa legislación sobre servicios públicos que existe en la Entidad, no encontramos leyes o reglamentos que traten de establecer lo que es el servicio público, los órganos de la administra--

ción pública que deban prestarlo, las funciones de éstos y su distinción formal, la manera de otorgar concesiones de servicio público a los particulares, determinar cuales servicios públicos son federales, estatales o municipales.

Proponemos en este aspecto, también una revisión en la legislación para actualizarla y crear leyes y reglamentos en materia de servicios públicos, con capacidad técnica y adecuada a -- las necesidades actuales en la prestación de los mismos; establecer en consecuencia lo que es el servicio público.

VIII.- Por la deficiente codificación de que ya hemos hablado en la administración pública y la incapacidad económica para hacer frente a los servicios públicos principalmente por los municipios, y que hasta la fecha dicha incapacidad se ha venido remediando parcialmente, recurriendo a subsidios del Gobierno -- del Estado y la Federación, ya sea en obras o en partidas destinadas al pago de las mismas; creemos que esto se debe a una deficiente política tributaria, además de la carencia de programas elaborados por técnicos especialistas en la administración municipal.

Ahora bien, con el propósito de ahondar en lo más posible en el conocimiento de dichos problemas, a fin de que logrando el mayor conocimiento de los mismos, se puedan encontrar las soluciones que permitan unir los esfuerzos de todos los ciudadanos -- en la constructiva labor que se requiere para obtener el impulso municipal deseado y a la vez con el objeto de interesar y prepa

rar a la juventud estudiosa del Estado en los vitales programas - de su comunidad; por lo que sugerimos que a través de la Universidad Veracruzana se organicen uno o varios seminarios que bajo el nombre de los Problemas de Los Municipios, analicen los que presenta la Administración Municipal y que son el principal escollo a - la autosuficiencia de los ayuntamientos.

En esos eventos, en el que podrían colaborar además de -- los maestros, alumnos y profesionales egresados de las diversas escuelas y facultades de la máxima casa de cultura, los expertos de las diversas dependencias del Gobierno del Estado así como de la Federación y Organismos Descentralizados que fueran invitados a él, saldría, sin lugar a dudas, un importante catálogo de necesidades y posibilidades que enriquecería la experiencia de los - ciudadanos en el manejo de la Administración Municipal, hasta lograr la autosuficiencia de los ayuntamientos y poder prestar los servicios públicos con capacidad técnica y adecuándose a las necesidades actuales de los mismos.

Como segunda fase proponemos:

La fundación, a través de la Universidad Veracruzana de un "INSTITUTO DE ADMINISTRACION MUNICIPAL", encargado de recopilar - los mejores trabajos nacionales e internacionales relativos a estos estudios, formando de esta manera técnicos que representarían un gran auxilio para transformar en muy breve plazo la fisonomía de las ciudades, enfocando los problemas desde un punto de vista más técnico.

Es decir, el Insitituto de Administración Municipal, tendría como finalidad:

1.- Estudiar los problemas de la Administración Municipal que se presentan en el Estado, con la idea de organizar de la mejor manera posible su tributación fiscal, de manera que los municipios puedan hacer frente a los problemas de su administración y - particularmente a los servicios públicos, así como la promoción - de toda clase de obras de mejoramiento y la obtención de colaboración de las Dependencias del Gobierno Federal encargadas de manejar los programas nacionales de Obras públicas.

2.- Mantener constante intercambio de ideas, promociones, realizaciones, etc., entre los diversos municipios del Estado y establecer la mayor coordinación con el Gobierno de la Entidad - para la realización en forma técnica de sus programas de trabajo.

3.- Estudiar la necesidad de reformar o promulgar las leyes o reglamentos administrativos necesarios, para la mejor realización de sus tareas.

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

- Acosta Romero Miguel.- Apuntes de Derecho Administrativo tomados en clase, Facultad de Derecho, U.N.A.M. 1968.
- Acosta Romero Miguel.- Revista de la Escuela Libre de Derecho, - abril de 1964. México, D. F.
- Bielsa Rafael.- Derecho Administrativo, I y II Tomo 6a. Edición; La Ley S. A., Editora e Impresora, Buenos Aires, Argentina 1964.
- Buttgenback Andrés.= Citado por Gabino Fraga, Derecho Administrativo. 1a. Edición, Editodial Porrúa S. A., México, D. F. 1963.
- Diez M. Manuel.- Derecho Administrativo, Tomo II Bibliografía, Omeba, Buenos Aires, Argentina 1965.
- De Pina Rafael.- Comentarios al Código de Procedimientos Penales para el Distrito y territorios Federales, Editorial Herrero México, D. F. 1961.
- Del Río Carlos.- Apuntes de Derecho Administrativo tomados en -- clase del Doctorado, Facultad de Derecho, U.N.A.M. 1968.
- Duguit Leon.- Citado por Andrés Serra Rojas, Derecho Administrativo, Tomó I, Librería de Manuel Porrúa S. A., México, D. F. 1968.
- Forsthoff Ernest.- Tratato de Derecho Administrativo, Instituto - de Estudios Políticos, Madrid, España 1958.
- Fraga Gabino.- Derecho Administrativo, 10a. Edición, Editorial Porrúa, S. A., México, D. F. 1963.
- Friedrich C.J.- Citado por la Enciclopedia Jurídica Omeba Tomo XII Buenos Aires, Argentina.
- Gaxiola F. Jorge.- La Crisis del Pensamiento Político y otros ensayos, Librería de Manuel Porrúa, S. A. México, D. F. 1956.
- Hauriou Maurice.- Tratado de Derecho Administrativo, París Francia 1927.
- Kryzda F. Bill.- Génesis, establecimiento y algunos problemas del Federalismo en Estados Unidos de Norteamérica, y breves co

mentarios comparativos sobre Federalismo Mexicano, Tesis ,
Facultad de Derecho U.N.A.M. 1965.

- Linarez Quintana V. Segundo.- Tratado de la Ciencia del Derecho -
Constitucional Argentino y comparado Tomo V(, Editorial Al
fa, Buenos Aires, Argentina, 1956.
- Mc. Laughlin C. Andrews.- The Foundations of American Constituona
lism, Fawcett Publications, Inc, New York, 1961.
- Mouskheli M.- Teoría Jurídica del Estado Federal Traducción del -
Francés por Arnoldo Lozano y Ros, págs. 149 y 150, M. Agui
lar Editores Madrid, España, 1931.
- Rodriguez Losa Jorge Luis.- Integración del Servicio Nacional de-
Salud Pública. Tesis, Facultad de Derecho U.N.A.M. 1967.
- Sayagues Laso Enrique.- Tratado de Derecho Administrativo, Tomo -
II, Montevideo, Uruguay, 1959.
- Serra Rojas Andres.- Derecho Administrativo, 2a. Edición, Libre--
ría de Manuel Porrúa, S.A. México, D.F. 1961.
- Serra Rojas Andres.- Derecho Administrativo 4a. Edición, Tomo I,-
Librería de Manuel Porrúa, S.A. México, D.F. 1968.
- Tena Ramírez Felipe.- Derecho Constitucional Mexicano, 6a. Edición
Editorial Porrúa, S.A., México, D.F.
- Tena Ramírez Felipe.- Leyes Fundamentales de México 1808-1957, Edi
torial Porrúa, S.A. México D.F.
- Villegas Basavilbaso Benjamín.- Derecho Administrativo, Tomo II y
III, Tipográfica Editora Argentina, Buenos Aires, Argentina
1950.
- White D. Leonard.- Introducción al Estudio de la Administración Pú
blica.- Centro Regional de Ayuda Técnica, Agencia para el -
Desarrollo Internacional, México, 1954.

LEGISLACION FEDERAL.

Constitución General de la República de 5 de Febrero de 1857.

Constitución General de la República de 5 de Febrero de 1917.

Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 24 de Diciembre 1950.

Decreto de 6 de Agosto de 1965 por el cual se creó La Comisión Mixta Coordinadora de actividades de Salud Pública, Asistencia y Seguridad Social.

LEGISLACION DEL ESTADO DE VERACRUZ.

Constitución Política del Estado de 16 de Septiembre de 1917.

Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado, de 6 de Noviembre de 1951.

Ley Orgánica del Municipio Libre del 12 de Junio de 1957.

Ley de Asistencia Social para el Estado de 31 de Mayo de 1969.

Ley de Comercio para el Estado de 21 de Enero de 1958.

Ley de Egresos del Estado para 1969.

Ley Ganadera del Estado de 3 de Mayo de 1951.

Ley de Industrialización para el Estado de 31 de Mayo de 1969.

Ley de Ingresos del Estado para 1969.

Ley del Instituto de Pensiones de Retiro para Trabajadores al Servicio del Estado de Veracruz de 29 de Diciembre de 1966.

Ley de Juntas de Mejoramiento Moral, Cívico y Material del Estado de 24 de Enero de 1963.

Ley del Seguro Social para Trabajadores de la Educación en el Estado de 29 de Diciembre de 1966.

Ley Orgánica de la Universidad Veracruzana de 31 de Diciembre de 1957.

Reglamento de Policía de 10 de Diciembre de 1888 y sus reformas -- hasta 1910.

Reglamento para el Registro Civil y los Cementerios de 13 de Diciembre de 1960.

Reglamento de Mercados de 25 de Abril de 1959.

Reglamento de Transito del Estado de 20 de Septiembre de 1963.

I N D I C E

Págs.

C A P I T U L O I

BREVES COMENTARIOS DEL SISTEMA FEDERAL MEXICANO.

I.- Antecedentes Históricos durante la época Colonial, Constitución de los Estados Unidos de Norteamérica de 1787. -	3
II.- Epoca Independiente, Constituciones Mexicanas de 1824 y-1857. -----	7
III.- Características del Estado Federal. -----	12

C A P I T U L O II

ORGANIZACION POLITICO-ADMINISTRATIVA DEL ESTADO DE VERACRUZ.

I.- Organización Política. -----	23
II.- Titular de la Administración Pública. -----	25
III.- Organos de la Administración Pública. -----	31
IV.- Análisis Comparativo entre los órganos de la Administración Local y Federal. -----	48

C A P I T U L O III

LA CENTRALIZACION Y DESCENTRALIZACION ADMINISTRATIVA.

I.- Concepto de Centralización Administrativa. -----	65
II.- Características de la Centralización Administrativa. ----	67
III.- La Centralización Administrativa con relación a la Administración Pública del Estado de Veracruz. -----	72
IV.- La Descentralización Administrativa. -----	75

V.- La descentralización Administrativa en la Administración Pública del Estado de Veracruz. -----	77
VI.- Organización del Instituto de Pensiones del Estado. ----	81
VII.- La Universidad Veracruzana. -----	87

C A P I T U L O I V

LOS SERVICIOS PUBLICOS EN EL ESTADO DE VERACRUZ.

I.- Actividad del Estado. -----	96
II.- La actividad de la Administración Pública del Estado de Veracruz. -----	99
III.- La actividad de la Administración Pública Municipal. ----	100
IV.- Los servicios públicos. -----	104
V.- Clasificación de los servicios públicos. -----	110
VI.- Los servicios públicos prestados por la Autoridad Estatal y Municipal. -----	112