

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

---

FACULTAD DE DERECHO

La Administración Pública, sus Titulares y el  
Artículo 93 Constitucional

T E S I S

Que para obtener el título de :  
LICENCIADO EN DERECHO  
p r e s e n t a :  
NEMESIO GARCIA - NARANJO ALVAREZ

---

México, D. F.

1976



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.

# C O N T E N I D O

	<u>Página</u>
AGRADECIMIENTO	1
INTRODUCCION	2
CAPITULO I	
ESTADO, GOBIERNO Y ADMINISTRACION PUBLICA.	7
a) El Estado	
b) El Gobierno	
c) La Administración Pública.	
d) Sus Formas.	
CAPITULO II	
LAS FORMAS DE LA ORGANIZACION ADMINISTRATIVA	32
a) La Centralización	36
- El Presidente de la República	
- Las Secretarías de Estado.	
- El Departamento del Distrito Federal.	
- La Procuraduría General de Justicia de la República.	
b) La Descentralización	60
- Por Región	
- Por Servicio	
- Por Colaboración	
- Opinión del maestro Miguel Acosta Romero	
- Su Constitucionalidad	
- Algunos Ejemplos.	
c) La Desconcentración	77
- Su definición y algunos ejemplos.	

d) Empresas de Estado y Sociedades Mercantiles de Estado,	79
- Definición.	
- Clasificación.	
- Algunos Ejemplos.	
- El Fideicomiso como empresa pública.	
- Algunos Ejemplos.	
e) Organos Administrativos Intermedios,	93

### CAPITULO III

LOS TITULARES DE LOS ORGANOS DE LA ADMINISTRACION PUBLICA Y EL ARTICULO 93 CONSTITUCIONAL,	97
--	----

- a) Los Titulares. Su clasificación.
- b) Obligaciones y Responsabilidades.
- c) El Fuero Constitucional.
- d) El Juicio Político.
- e) El Artículo 93 Constitucional.
- f) Las Comparecencias.

CONCLUSION.	150
-------------	-----

Una conveniente adición al Artículo 93 Constitucional.

## A G R A D E C I M I E N T O

Creo con sinceridad que el presente trabajo está muy lejos de merecer ser dedicado. Pero quizá es este el momento más oportuno para hacer patente mi agradecimiento a quienes con mucho participaron en mi formación.

Agradezco a NEMESIO GARCIA-NARANJO Y ELIZONDO, mi padre, sus constantes y viriles lecciones de rectitud.

A mi madre, CARMEN ALVAREZ DE GARCIA-NARANJO, su ejemplo y generosidad sin límites.

A NEMESIO GARCIA NARANJO, mi abuelo, por haberme mostrado la inmensa belleza de su rebeldía de espíritu.

A mi abuela, ANGELINA ELIZONDO DE GARCIA-NARANJO, con el firme propósito de no defraudar su fé en mí.

Todo mi amor y gratitud para SARA LUISA, mi esposa.

Para LAURA Y CECILIA, mis hijas, hago votos aquí por su futuro.

Asimismo, deseo expresar mi más profundo agradecimiento a:

PEDRO ASTUDILLO URZUA,  
MIGUEL ACOSTA ROMERO,  
GUILLERMO ARROYO BELTRAN,  
FRANCISCO CORTINA PORTILLA,  
MARCOS GARCIA DIEZ,  
CIPRIANO GOMEZ LARA y  
GEORGE E. JONAS,

por todas sus enseñanzas, merecen ustedes, en opinión de quienes hemos tenido el honor de ser sus discípulos, el título insuperable de MAESTRO.

A todos mi reconocimiento y la promesa de que su ejemplo constituirá día con día, mi más noble, bello e inalcanzable aspiración. . .

NEMESIO GARCIA-NARANJO ALVAREZ.

## I N T R O D U C C I O N .

Tiene por objeto el presente trabajo en sus dos primeros capítulos, hacer un breve comentario respecto de los conceptos de Estado, Gobierno y Administración Pública, así como definir y clasificar las diferentes formas de la organización administrativa.

Por lo que se refiere al último tema, se intenta analizar las obligaciones de los titulares de los órganos administrativos frente al Poder Legislativo.

Ahora bien, en virtud de que nuestra actual Legislación no regula lo relativo a la posible ineptitud de los funcionarios públicos, se propone como conclusión de este estudio una conveniente adición al artículo 93 de nuestro Código Fundamental, con base a la cual, la Cámara de Diputados por mayoría de votos, tenga facultades para solicitar al Jefe del Ejecutivo Federal, la destitución por ineptitud, de cualquiera de los funcionarios que se mencionan en ese mismo artículo. Esto es: Secretarios del Despacho, Jefes de Departamentos Administrativos y Directores y Administradores de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria. En caso de desacuerdo a dicha solicitud, el Senado deberá resolver en definitiva por mayoría de votos, si procede tal destitución.

El procedimiento que estamos proponiendo se inspira en los procesos consignados en nuestra Constitución y en la Ley de Responsabilidades para ser seguidos, en caso de tipificarse la comisión, por parte de un funcionario público, de un delito o falta oficiales o delito del orden común. Dichos procesos a su vez son un reflejo del juicio llamado "impeachment" del Derecho anglosajón.

El concepto de ineptitud ha sido lamentablemente relegado por nuestros legisladores, quizá porque consideran que el Juicio de Garantías procede, entre otros casos, cuando se ha violado uno o más de los derechos fundamentales de la persona, en virtud de la manifiesta ineptitud de algún funcionario.

Sin embargo consideramos que nuestra proposición está más acorde con los problemas actuales de México. El amparo en caso de concederse, sólo surte efectos a favor de quien lo solicitó. En cambio la destitución de un funcionario, por ineptitud, beneficia a toda la colectividad.

No se debe olvidar que en determinadas ocasiones, la falta de conocimientos de un titular puede ocasionar mayores perjuicios que la comisión de un delito.

La Constitución norteamericana estipula que los altos funcionarios podrán ser removidos mediante acusación y comprobación de traición, soborno u otros delitos y faltas graves, pero tampoco hace mención alguna de la ineptitud. ( \*)

En virtud de esta ausente regulación jurídica, en el pasado problema de Watergate, tanto el Juez de Distrito John Sirica, como posteriormente las Comisiones del Senado y la Judicial de la Cámara de Representantes, tuvieron mu -

(\*) Artículo 1, sección 2, inciso 5 y sección 3, incisos 6 y 7 y artículo 11, sección 4.

chas dudas y críticas al aplicar la tesis de que sólo por la comisión de un delito podían ser destituidos los funcionarios acusados. En efecto, la opinión pública de nuestro vecino país preguntó si la ineptitud manifiesta debería ser causa de destitución. El abogado James St. Claire alegó que la destitución no operaba salvo cuando se comprobaba la comisión de un delito. En contra de esta opinión, el New York Times hizo notar que de acuerdo con esa tesis un funcionario podía ser destituido por el robo de una gallina, más no por tomar vacaciones durante seis meses, descuidando los importantísimos asuntos que le han sido encomendados.

El escritor William F. Buckley, más acorde con la realidad, planteó el caso de si el indulto presidencial de todos los reos federales sería causa de destitución. Este derecho está consignado en la Constitución norteamericana y una disposición análoga está contenida en el artículo 89, fracción XIV de nuestra Carta Magna. La proposición nuestra, quizá no era necesaria antaño, cuando el Presidente tenía unos cuantos colaboradores y, por lo mismo, conocía perfectamente las aptitudes y defectos de cada uno.

En 1917, cuando asumió la Presidencia de la República don Venustiano Carranza, el gabinete presidencial, incluyendo en éste al Procurador General, estaba constituido por ocho personas. (\*) En 1975, giran en derredor del Ejecutivo veinte Secretarios del Despacho, el Jefe del Departamento del Distrito Federal, el Procurador General de la República y varios cientos de Directores y Adminis-

(\*) Emilio Portes Gil. Autobiografía de la revolución mexicana. p. 214



tradores de los organismos descentralizados y de las empresas de participación estatal mayoritaria. No obstante este numeroso cuerpo, los problemas de México se han ido incrementando al través del tiempo, y los recursos humanos a veces nos parecen insuficientes. Es por ello que proponemos un medio de control, mediante el cual, se pueda destituir al funcionario que ostente falta de conocimientos para resolver los gravísimos problemas que tiene que afrontar.

Desde la Asamblea de Querétaro, nuestra Constitución ha sido reformada en más de ciento cincuenta ocasiones. A veces han sido injustificados los cambios, aunque en la mayoría de los casos la experiencia nos ha demostrado el beneficio de las reformas. La historia ha probado el valioso fundamento de prolongar el período presidencial de cuatro a seis años. Si las mujeres han alcanzado un grado de cultura y preparación que no se podía soñar en 1917, fue indudablemente justo que se les concediese el derecho de voto y de ser elevadas a los puestos de elección popular. Si la prosperidad del comercio y la industria, así como la creciente capacitación técnica de los trabajadores así la justifican, ¿por qué no hacer posible la constitucional participación de los trabajadores en las utilidades de la empresa, que fue uno de los más caros sueños del Congreso Constituyente de Querétaro?. Sería prolijo seguir enumerando ejemplos de reformas constitucionales que se deben a las nuevas exigencias de una sociedad que progresa y se transforma.

Gobernar a México, administrar su riqueza, defender su patrimonio, mantener su estabilidad política y económica y salir avante exitosamente, ya no es cosa sencilla. Es por ello que hoy más que nunca, nuestro país necesita de funcionarios aptos, técnicos capaces, profesionales cultos.

Muy recientemente, el 8 de septiembre pasado, cuando esta tesis estaba por concluirse, el Jefe del Ejecutivo Federal, Licenciado Luis Echeverría Álvarez, calificó de "traición el no saber o no poder servir". Dijo asimismo que "defrauda y desilusiona quien llega a un cargo público y traiciona a sus conciudadanos por no poder servir, por no saber, por no querer hacerlo, por moralmente no poderlo hacer". (\*)

Y señaló: "Servir y estar capacitado suficientemente para hacerlo. Servir como una máxima posibilidad de quien llega a sitios de mando, a sitios de poder, para hacer algo en bien de la comunidad es una nueva dimensión ética que la Revolución Mexicana debe adquirir con profundidad". (\*\*)

El maestro Ignacio Burgoo ha dicho que "toda reforma a la Ley Fundamental debe tener una justa causa final, o sea, un motivo y un fin que realmente respondan a los imperativos sociales que la reclamen". (\*\*\*)

Y bien, es en ese espíritu que presentamos nuestra proposición.

(\*) Excelsior del 8 de septiembre de 1975. Primera Plana.

(\*\*) Idem.

(\*\*\*) Edición especial de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en Excelsior de fecha 5 de febrero de 1975.

## CAPITULO I.

### ESTADO, GOBIERNO Y ADMINISTRACION PUBLICA.

## EL ESTADO

Difícil resulta dar, por su diversidad de significados, un concepto sencillo pero a la vez completo de Estado.

Hans Kelsen apunta sobre el particular: "Si la situación de la teoría científica del Estado dista mucho de ser satisfactoria, débese sin duda, entre otras razones, a la multiplicidad de significados que ofrece dicho sustantivo, pues lo de menos es contraponer, como se hace frecuentemente, la formación científica de conceptos a una noción insegura, bastante vulgar, con ánimo de superarla." (1)

La Real Academia de la Lengua Española, define la palabra Estado (derivada del latín Status), entre otras formas como: "Cuerpo político de una Nación." (2)

Jean Dabin afirma que la palabra Estado (status, situación), "no da ninguna luz", y cita a Jean Bodin quien habla de "Etat", tanto en el sentido de república como en el de régimen o forma de gobierno, (monarquía, "etat aristocratique, etat populaire") (3), lo que identifica, a nuestro juicio incorrectamente, los conceptos de Estado y Gobierno.

Dabin define el Estado como: "la agrupación política por excelencia", (4) entendiéndose que el término agrupación es género y el término política, la especie; luego explica, que en sentido más amplio, "todas las formas de agrupación política que revela la historia caben dentro del concepto de Estado.

- (1) Hans Kelsen, Teoría general del Estado, p. 3
- (2) Diccionario de la Lengua Española, p. 504
- (3) Jean Dabin, Doctrina general del Estado, p. 17
- (4) Idem.

Por su parte Duguit sostiene que no se encontrará ninguna diferencia de naturaleza "entre el poder de un jefe de horda y el de un gobierno moderno compuesto por un jefe de Estado, de ministros y de cámaras. Hay una diferencia de grado, pero no de naturaleza ." (5)

El doctor Andrés Serra Rojas clasifica a las principales teorías para definir el Estado, en la siguiente forma:

- a. Teorías Sociológicas.
- b. Teorías Jurídicas.
- c. Teorías Modernas.

Afirman las primeras que el Estado es "el conjunto de todos aquellos fenómenos sociales, identificándolo con la sociedad en el sentido de una totalidad orgánica y en consciente contraposición a cualquiera de sus manifestaciones parciales ." (6)

El mencionado autor Serra Rojas cita a Kelsen y afirma que el tratadista vienés "formula una crítica demoleadora de las doctrinas estrictamente sociológicas, al señalar la importancia y exclusividad de los elementos jurídicos que intervienen en el concepto de Estado." (7) Dice Kelsen: "la diferencia entre la ciencia natural y la jurisprudencia no está en la estructura lógica de las proposiciones que describen al objeto, sino más bien en el objeto mismo, y por lo tanto, en el significado de la descripción.

(5) Ibidem. p.9

(6) Andrés Serra Rojas. Teoría general del Estado. p. 173

(7) Ibidem. p.174

La ciencia natural describe su objeto, la naturaleza, en proposiciones de 'ser'; la jurisprudencia describe su objeto, el Derecho, en proposiciones de 'deber ser'. (8)

"Las teorías jurídicas que tienen al doctor Hans Kelsen como su más brillante exponente, afirman que Estado y Derecho constituyen una unidad, que por cierto no admite la validez de ningún concepto distinto. El Estado es, por naturaleza un sistema de normas o la expresión para designar la unidad de tal sistema; y sabido esto, se ha llegado ya al conocimiento de que el Estado, como orden, no puede ser más que el orden jurídico o la expresión de su unidad" y dice Kelsen: "Si el Estado es un sistema normativo, - tiene que ser del orden jurídico positivo, pues es imposible admitir junto a éste la validez de otro cualquiera ." (9)

En desacuerdo con la teoría de Kelsen, el doctor Luis Rocaséns Siches afirma que dicho teoría ha olvidado "una especial realidad a saber, la realidad estatal, que crea, formula, da vida y circunscribe al Derecho ." (10)

Entre las teorías modernas, está la del profesor Duverger, que da dos sentidos diferentes a la palabra Estado. Dice Duverger: "Estado-Gobierno es el conjunto de la organización gubernamental y Estado-Nación es cuando se habla de las comunidades humanas que la constituyen." (11)

Otras teorías de nueva influencia han expuesto su versión sobre el concepto de Estado: la Teoría Organicista de Claudio Bernard que explica al Estado como un organismo espiritual o como un super-organismo; la Hegeliana impregnada de un gran romanticismo que concibe al Estado como un Alma Nacional, espíritu objeto.

(8) Ibidem. p. 175

(9) Hans Kelsen. Teoría general del Estado. pp. 21-22

(10) Andrés Serra Rojas. Teoría general del Estado. pp. 176-177

(11) Ibidem. pp. 183-184

Para el Dr. Askar Georg Fischbach, "el Estado es una situación de convivencia humana en la forma más elevada, dentro de las condiciones de cada época y de cada país." (12)

Andrés Serra Rojas afirma, por su lado, que es un orden de convivencia de la sociedad políticamente organizada. (13)

El maestro Miguel Acosta Romero, en su Teoría general del Derecho Administrativo, nos indica la derivación del vocablo Estado: "Stato, stare, status, que significa una situación de permanencia, orden permanente o que no cambia." (14)

Nos señala el precitado maestro Acosta Romero, que fue la ciudad de Provenza, en el siglo XVI, donde aparecen los principales caracteres del Estado Moderno y que Bodino habla ya de la soberanía como el poder más grande, refiriéndose al Estado como una clase social o estamento.

Por su parte, Hobbs concibe al Estado "como un monstruo de poder inquisitivo y un fenómeno político de poder pública que se explica por el grupo social -- mismo." (15)

"Locke en su ensayo sobre el Gobierno Civil habla de un estado de naturaleza, de libertad y de igualdad que es regido por la razón y por reglas de convivencia.

Es un principio del que posteriormente derivaría el constructualismo de Rousseau.(16)

(12) Oskar Georg Fischbach. Teoría general del Estado. p.9

(13) Cf. Andrés Serra Rojas. Teoría general del Estado. p. 171

(14) Miguel Acosta Romero. Teoría general del Derecho Administrativo. p. 29

(15) Idem

(16) Idem

Para Jellinek el "Estado es la unidad de asociación dotada originariamente de poder de dominación y formada por hombres asentados en un territorio." Para Heller es "una conexión social de quehaceres." (17)

Pero quizá de todos los antes citados (pasados y contemporáneos), el que nos da la definición más completa es, precisamente, el maestro Acosta Romero quien afirma que Estado es "la organización política de una sociedad humana establecida en un territorio determinado, bajo un régimen jurídico, con soberanía, órganos de gobierno y que persigue determinados fines." (18)

Afirma también que "Estado es una realidad social a la que corresponde una realidad jurídica con características específicas:

- 1.- La organización política de una sociedad humana que corresponde a un tiempo y espacio determinados.
- 2.- Su realidad está constituida por los siguientes elementos:
  - A. Una agrupación social humana, que es la población
  - B. Un territorio, que es la realidad físico-geográfica
  - C. Un orden jurídico
  - D. Una soberanía y
  - E. Un gobierno que establece y asegura el orden jurídico." (19)

(17) Idem

(18) Ibidem p. 31

(19) Idem



Además, continúa el maestro Acosta Romero, "los autores coinciden en que el Estado tiene fines y aunque no son elementos que lógicamente forman parte del concepto, sí son constantes y en última instancia, pueden identificarse con el bien común, la felicidad de la sociedad, la justicia social, etc." (20)

Por su parte el Dr. Andrés Serra Rojas señala como elementos del Estado los siguientes:

- Elementos Físicos: un territorio
- Elementos Etnicos: una población
- Elementos Psíquicos: un Estado, como norma de organización social
- Elementos Culturales: las tradiciones que son el soporte de una nación.
- Elementos Políticos: el Estado que es la sociedad perfecta que organiza la autoridad política. (21)

Como consecuencia del elemento jurídico al que se refiere el maestro Acosta Romero y al político del maestro Serra Rojas, tenemos la personalidad jurídica del Estado. Concepto éste, el de la personalidad, tratado principalmente por los estudiosos del Derecho Privado y que debemos aunque sea someramente, analizar en este capítulo. Persona significó la máscara que en Roma utilizaban los actores en el teatro, con el objeto de proyectar y enriquecer su voz. Posteriormente se llegó a identificar tal concepto con el actor mismo. Actualmente, aunque esté por demás decirlo, constituye

(20) Idem

(21) Andrés Serra Rojas. Teoría general del Estado. p. 189

un sinónimo con el ser biológico - pensante, al que denominamos genéricamente hombre. (22)

Desde un punto de vista jurídico, persona es todo ente susceptible de adquirir derechos o contraer obligaciones.

Las leyes mexicanas hacen la distinción entre las personas físicas y las colectivas o jurídicas (incorrectamente llamadas personas morales).

En efecto, el libro primero del Código Civil para el Distrito y Territorios Federales se refiere a las personas y trata lo relativo a las físicas, en sus artículos 22, 23 y 24, mientras que se refiere a las colectivas en el título segundo, artículos 25 al 28.

Afirma la doctrina mexicana que la personalidad empieza con el nacimiento y termina con la muerte, aunque el Derecho protege al ser desde que es concebido.

Distingue la capacidad de goce de la de ejercicio, ya que la de goce, se le atribuye al ser desde que es concebido y la de ejercicio hasta la mayoría de edad. Ambas terminan con la muerte, aunque la capacidad de ejercicio puede extinguirse también con la interdicción.

Respecto a las personas colectivas, se caracterizan principalmente en que por virtud de su constitución, su personalidad es distinta a la de sus integrantes.

El artículo 25 del Código Civil para el Distrito y Territorios Federales, menciona que son personas morales:

- 1.- La Nación, los Estados y los Municipios
- 2.- Las demás corporaciones de carácter público, reconocidas por la ley, etc.

(22) Cf. Miguel Acosta Romero. Teoría general del Derecho Administrativo, p.32

El maestro Acosta Romero, a nuestro juicio con sobrada razón, critica la facultad del legislador para el Distrito y Territorios Federales, de reconocer la personalidad de las entidades federativas.

Por su parte, nuestra Constitución Política, en sus artículos 27, 40 y 41 señala al Estado como ente con personalidad jurídica.

Claro queda con lo anterior, que el legislador tuvo la intención de otorgarle al Estado su propia personalidad jurídica, distinta de aquellos otros elementos suyos que tienen por sí personalidad propia.

Ferrara dice que la personalidad es producto del orden jurídico. La tesis patrimonial de afectación sostiene que el ente colectivo estatal no tiene realidad, sino un patrimonio destinado a un fin.

Savigny se inclina a considerar la personalidad colectiva como una ficción sin voluntad ni objetividad propia. (23)

El maestro Acosta Romero afirma a este propósito: "En nuestro concepto la personalidad jurídica del Estado es concomitante y nace paralelamente con el ente social, es decir, al constituirse en Estado como independiente, soberano y autodeterminante, tiene derechos y obligaciones, y por lo tanto, personalidad jurídica, que no es ni una ficción, ni una creación abstracta del Derecho." (24)

(23) Idem

(24) Idem

Respecto del problema sobre si la personalidad del Estado es de Derecho Público o Privado, o si tiene las dos personalidades, creemos que ya está superado, pues la personalidad es única e indivisible y, además, de Derecho Público, ya que cualesquiera de los actos estatales lleva por fuerza repercusiones colectivas y generales. Por otro lado, dichos actos siempre deberán tender al logro de un único fin: el bien social.

Por ello es que en determinados momentos el Estado actúa como si fuera un particular; en realidad, nunca lo ha sido, ni podrá llegar a serlo. Su acto, al realizarse, tendrá siempre como consecuencias algo genérico, nunca particular.

Al efecto, el maestro Acosta Romero afirma: . . . "el Estado es una persona jurídica de Derecho Público con una sola personalidad y voluntad, que se regula en su estructura y funcionamiento por la Constitución y Leyes Administrativas secundarias y cuando entra en relaciones de Derecho Civil, nunca pierde su carácter de Estado, ni su voluntad cambia." (25)

Respecto de los atributos o características de la persona de Derecho Público, el maestro Acosta Romero las resume en:

- 1.- La existencia de un grupo social con finalidades unitarias, permanentes y voluntad.
- 2.- Personalidad jurídica distinta de la de sus integrantes.
- 3.- Denominación o nombre.
- 4.- Ambito geográfico y domicilio.
- 5.- Elemento patrimonial.

(25) Miguel Acosta Romero, Teoría general del Derecho Administrativo, p. 33

- 6.- Régimen jurídico.
- 7.- Objeto.
- 8.- Órgano de Representantes y
- 9.- Fines.

## GOBIERNO Y ADMINISTRACION PUBLICA .

Los conceptos de Gobierno y Administración Pública y el ya analizado de Estado, constituyen por su diversidad de significados, la trilogía, respecto de la cual gira un mundo de confusiones .

### EL GOBIERNO .

Gobierno, según la Real Academia de la Lengua, significa: "Acción y efecto de go - berner; orden de regir y gobernar una nación, provincia, plaza; conjunto de ministros superiores de un Estado; empleo, ministerio y dignidad de un gobernador; Distrito o Territorio en que tiene su despacho y oficinas; tiempo que dura el mando o autoridad del Gobernador." (26)

Sin embargo, si preguntamos al hombre corriente sobre el significado del término go - bierno nos responderá pronto que es aquél que le presta los servicios públicos de que disfruta o carece; aquél que le cobra impuestos y derechos, en fin, se referirá a ese ente intangible a quien se le puede pedir absolutamente todo con la esperanza de, cuando menos, obtener algo. Para ese hombre común, gobierno es el Jefe de Estado y sus colaboradores mediatos e inmediatos.

Por otro lado, un sector de la doctrina afirma que gobierno es ese particular dominio dentro de la Administración, que constituye una actividad libre del propio Estado, "no limitada por ninguna forma de Derecho." (27)

(26) Diccionario de la Lengua Española, p. 634

(27) Hans Kelsen. Teoría general del Estado. p. 319

Es decir, el gobierno, según esta teoría, está constituido por todos aquellos que tienen una facultad discrecional. Es Hans Kelsen quien critica esta tesis, quizá con mayores argumentos que ningún otro autor, y dice: "Si se investiga el hecho que quiere expresar el concepto de un gobierno esencialmente libre de toda norma jurídica, se demuestra que esta fórmula es inexacta. . ." y luego añade: ". . . y aún cuando quizá pueda parecer que la fórmula del gobierno jurídicamente libre no es más que una incorrección de matiz de una argumentación correcta, preciso, sin embargo, plantearse el problema en todo rigor, puesto que tras una diferencia aparentemente modesta se oculta una intención política evidente. Ante todo, se cree ver una actividad "libre del Estado en el dominio de la legislación." (28)

Para el doctor Serra Rojas, el gobierno "dirige la vida de una nación, por medio de mandatos, recomendaciones y con la cooperación de los gobernados." (29)

Por su lado Jean Dabin equipara el término gobierno con el de "organización técnica al servicio del Pueblo." (30)

Westel Willoughby en The Fundamental Concepts of Public Law, citado por el doctor Gabino Fraga, dice del gobierno "que es una organización clasificada para hablar y actuar por el territorio y por el pueblo sobre los cuales ostenta jurisdicción." (31)

(28) Ibidem. p. 320

(29) Andrés Serra Rojas. Teoría general del Estado, p. 320

(30) Jean Dabin. Doctrina general de Estado, p. 18

(31) Gabino Fraga. Derecho Administrativo, p. 162

El maestro Acosta Romero habla de Gobierno como "poderes u órganos del Estado."

(32)

Para nosotros, gobierno es el conjunto de poderes de un Estado, mediante los cuales sus titulares deben dirigir a la sociedad hacia el logro del bien común y la paz pública, utilizando mandatos, recomendaciones y resoluciones.



## ADMINISTRACION PUBLICA .

Administración viene del latín ad, (a, hacia) en sentido de movimiento, y minis - tratio, del verbo ministrar (servir). (33). Puede entenderse, por este vocaablo, la acción de aplicar algo para lograr un fin.

Desde un punto de vista jurídico, podemos analizar este concepto a la luz de tres definiciones:

1. Desde el punto de vista del Derecho Privado, Administración será la - gestión de intereses privados, principalmente de carácter mercantil.
2. De conformidad al Derecho Adjetivo o Procesal, Administración se referirá a la acción de impartir justicia.
3. Según el Derecho Público, el concepto de Administración tendrá que referirse al Poder Ejecutivo y a los órganos que dependen directa o indirectamente de él, y que tienen la obligación de velar por el cumpli - miento de los fines del Estado.

Es a este último concepto al que nos referimos.

El maestro Acosta Romero afirma que la Administración Pública, es la parte más dinámica de la estructura estatal, actúa en favor permanente, sin descanso y sin horario, y cita a Colmeiro quien afirma que ésta, la Administración Pública, "acompaña al hombre desde su nacimiento hasta su desaparición de la vida terrestre."

(34)

(33) Diccionario de la Lengua Española. p. 83

(34) Miguel Acosta Romero. Teoría general del Derecho Administrativo. p. 41

Es el mismo maestro Acosta Romero quien nos da, en su tratado, una visión rápida al través de la historia de la humanidad, respecto del nacimiento y manifestaciones de la Administración Pública:

"Desde los tiempos más lejanos de la historia, ha existido la Administración Pública. En Egipto, en la época de Ramsés, existía un manual de Administración y Gobierno. En Grecia y Roma también se aprecian estructuras administrativas."

"Poco a poco la Administración Pública ha ido transformándose al través de la historia en virtud de la complejidad de las necesidades colectivas. Así tenemos que en la Edad Media y en el Renacimiento, hubo sistemas de administración que fueron posteriormente perfeccionándose y complicándose." (35) Nadie puede, a ciencia cierta, saber hasta donde va a velar el Estado, mediante la Administración Pública, el interés colectivo.

No importa a que ideología se acoja el Estado, cualquiera que sea, cada vez se irá complicando más. Antaño no existía más que una Administración centralizada, hoy existen formas muy variadas para ejercer la Administración, las cuales serán tema del capítulo siguiente de este trabajo.

"La Administración Pública mexicana nace con un fuerte e ineludible impacto que le deja de herencia la Corona Española, va a copiar en parte estilos y métodos norteamericanos, a fines del siglo XIX sufre la corriente general de penetración de la cultura francesa para que finalmente, es decir, en la actualidad, sean otra vez

(35) Cf. Miguel Acosta Romero. Teoría general del Derecho Administrativo. p. 42

los Estados Unidos, el país que ejerce mayor influencia. México añade a todo el mosaico heredado, su parte propia, que en algunos campos, lo coloca en una posición progresista y en otras, lo mantiene en anacrónico retraso, formando estos contrastes una de nuestras más conocidas características." (36)

Actualmente existen diversas concepciones sobre la noción de Administración Pública:

- 1.- Concepción Jurídica. Florece principalmente en Alemania y su objeto es la salvaguarda de los derechos subjetivos frente a los poderes públicos, "procurando un equilibrio entre libertades constitucionales por una parte y prerrogativas de la Administración Pública por otra."
- 2.- Concepción de Productividad. Se presenta en Estados Unidos, sobre la idea de trasplantar la organización de la empresa privada a la teoría de la Administración Pública.
- 3.- Concepción Burocrática. Parte de Max Weber, quien consideró a la burocracia dentro de la Administración Pública, como de máxima importancia.
4. Concepción Política. Reconoce que las decisiones administrativas que se adoptan, de hecho no coinciden con lo que los textos consagrados de administración enseñan.

(36) Andrés Serra Rojas. Derecho Administrativo, p. 93

- 5.- **Concepción Psicológica.** La conducta y necesidades del individuo y de la sociedad deben ser estudiadas exhaustivamente por la Administración Pública, a fin de adecuarse a las necesidades cambiantes.
- 6.- **Concepción Integral.** Afirma que al tomar en cuenta únicamente un factor administrativo, como es la política, la sociedad o la burocracia, nos dan una visión incompleta de la moderna Administración Pública. (37)

Administración Pública para el maestro Acosta Romero es: "La parte de los órganos del Estado, que dependen directa o indirectamente del poder ejecutivo, tiene a su cargo toda la actividad estatal que no desarrollan los otros poderes (legislativo y judicial); su acción es continua y permanente, siempre persigue el interés público, adopta una forma de organización jerarquizada y cuenta con: a) elementos personales, b) elementos patrimoniales, c) estructura jurídica y d) procedimientos técnicos." (38)

Desde un punto de vista orgánico se identifica la Administración con el Poder Ejecutivo y todos los órganos que dependen directa o indirectamente de él. "Orgánicamente - dice el maestro Acosta Romero - la Administración Pública Federal está constituida por el Presidente de la República y todos los órganos centralizados, descentralizados, las empresas y sociedades mercantiles de Estado" (39)

(37) Miguel Acosta Romero. Teoría general del Derecho Administrativo, p. 43

(38) Idem.

(39) Idem.

Desde el punto de vista dinámico, la Administración Pública es la realización de la actividad que le corresponde a los órganos que la constituyen.

Por su parte el maestro Serra Rojas define en forma sencilla, y en nuestra opinión incompleta, a la Administración Pública como: "Las actividades de grupos que cooperan para alcanzar determinados objetivos ". (40)

Y luego cita a Pierre Escoubé quien, a su vez, toma la opinión de F. Garrido Falla quien define a la Administración Pública como " el conjunto de medidas de acción, sean directas o indirectas, sean humanas, materiales o morales, de las cuales dispone el Gobierno Nacional para lograr los propósitos y llevar a cabo las tareas de interés público que no cumplan las empresas privadas o los particulares y que determinan los poderes constitucionales legalmente dedicados a escoger y definir la Política General de la Nación." Asimismo el precitado profesor Escoubé hace mención de los elementos con que cuenta la Administración Pública con el objeto de lograr su finalidad: "la determinación del comportamiento de las personas de la administración y el funcionamiento de las organizaciones, así como la forma de la organización de las dependencias para que sean jueces y den al público un adecuado servicio." (41)

Dichos elementos los clasifica de la siguiente forma:

- a) Estructuras
- b) Procedimientos
- c) Elementos Materiales
- d) Elementos Personales

(40) Andrés Serra Rojas. Teoría general del Estado. p. 95

(41) Idem

Por su parte el maestro Acosta Romero afirma que la Administración Pública, "para realizar su actividad, cuenta con una estructura jurídica, con elementos materiales, o sea, el conjunto de bienes que, en un momento dado, tiene a su disposición y el elemento personal, que es el conjunto de funcionarios, empleados y trabajadores que prestan sus servicios a la Administración." (42)

Es el mismo maestro Acosta Romero, quien en nuestra opinión, clasifica en forma más completa a la Administración Pública, como lo demuestra el siguiente esquema:

	Contenciosa		Federal
1.		3.	Estatal
	Activa		Municipal
	Directa		Centralizada
2.			Desconcentrada
	Indirecta	4.	Descentralizada
			Empresas Estatales y Sociedades Mercantiles de Estado.

y explica:

"La Administración Activa es la que funciona normalmente dependiendo del Poder Ejecutivo y conforme a la competencia que le señala el orden jurídico. La contenciosa supone la existencia de tribunales administrativos que dirimen controversias entre el Estado y los particulares; por actos de aquél que lesionan los intereses de éstos. Este

(42) M. Acosta Romero. Teoría general del Derecho Administrativo, p. 45

es un concepto muy propio de la doctrina francesa. Ejemplo de tribunales administrativos en México, lo tenemos en el Tribunal Fiscal de la Federación, en el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, etc. La Administración Directa es la que se ejerce por los órganos centralizados dependientes del Poder Ejecutivo. La Indirecta es la que se realiza a través de organismos descentralizados y empresas de participación estatal."(43)

Tema del siguiente capítulo es lo relativo a la Centralización, Desconcentración, Descentralización y a las empresas estatales y sociedades mercantiles de Estado, que se comprenden dentro del título genérico de Formas de la Organización Administrativa.

Por último, cabe mencionar que tanto el Gobierno como la Administración Pública deben ser apreciados desde el punto de vista federal, estatal y municipal.

En efecto, el gobierno federal está constituido por: a) el Poder Ejecutivo Federal (que comprende al Presidente de la República y a los órganos que dependen directa e indirectamente de él, b) El Poder Legislativo Federal (que está constituido por diputados y senadores al Congreso de la Unión) y c) el Poder Judicial Federal (constituido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Tribunales de Circuito, Colegiados en materia de Amparo y Unitarios en materia de Apelación, los Juzgados de Distrito y el Jurado Popular Federal, éste último de muy poco uso en la actualidad.

Por su parte, el gobierno estatal está constituido así mismo por tres poderes: Ejecutivo, Legislativo y Judicial en cada uno de los Estados.

(43) Ibidem. p.46

El Ejecutivo Estatal está constituido por el Gobernador y los órganos que directa e indirectamente dependen de él. El Legislativo Estatal está formado por una sola Cámara: la de Diputados, que tiene la facultad de legislar en todo aquello que no esté reservado al Congreso de la Unión. El Poder Judicial Estatal, radica en el Tribunal Superior de Justicia de cada Estado, y del Distrito y Territorio Federales, los juzgados civiles y penales, familiares y de paz.

Por lo que se refiere al Gobierno Municipal, éste se encuentra constituido por un Ayuntamiento que comprende a un Presidente Municipal, Regidores, Síndicos, un Secretario y el Tesorero. No tiene poder legislativo propio, aunque en algunos casos el Ayuntamiento cuenta con facultades de iniciativa de leyes y con Juzgados Municipales. En nuestra opinión nunca estas dos últimas facultades constituyen poderes en sentido estricto.

Por lo que se refiere a la Administración Pública Federal, tenemos:

1. Presidente de la República.
2. Secretarías de Estado.
3. Procuraduría General de Justicia de la República.  
Ministerio Público Federal.
4. Organismos Desconcentrados.
5. Organismos Descentralizados.

Por lo que se refiere a la Administración Pública de cada Estado tenemos:

1. Gobernador.



2. **Secretario General de Gobierno .**
3. **Oficial Mayor**
4. **Tesorero .**
5. **Procurador de Justicia y Ministerio Público Local .**
6. **Organismos Desconcentrados .**
7. **Organismos Descentralizados .**
8. **Empresas Públicas y Sociedades Mercantiles de Estado .**

**En cuanto a la Administración Pública del Municipio, tenemos:**

1. **Ayuntamiento .**
2. **Presidente Municipal .**
3. **Síndicos y Regidores por Materias .**
4. **Tesorería Municipal .**
5. **Organismos Descentralizados .**
6. **Empresas Municipales .**

---

Concepto: Es la entidad misma del Estado.

Clasificación: Las formas del Estado Mexicano son:

FORMAS DE ESTADO

- a) Una república.
- b) Representativa
- c) Democrática
- d) Federal

Constitucionalidad: Artículo 40

---

Concepto: Organos que ejercitan el poder en el más alto rango.

Clasificación: Las formas del Gobierno Mexicano son:

FORMAS DE GOBIERNO

- a) Poder Legislativo
- b) Poder Judicial
- c) Poder Ejecutivo

Constitucionalidad: Artículos 41 y 49

La forma de Gobierno se refiere al Ambito Federal y Local.

---

FORMAS DE LA  
ORGANIZACION  
ADMINISTRATIVA

Concepto: Modo en que se estructuran y ordenan las diversas unidades administrativas que dependen del Poder Ejecutivo directa o indirectamente, a través de Relaciones de jerarquía y dependencia, para lograr una unidad de acción, de dirección y de ejecución en la actividad de la propia administración, en - caminada a la conservación de los fines del Estado.

Clasificación: Poder Ejecutivo Federal y Locales.  
Las formas de la Organización Administrativa se refieren al Ambito Federal y Local.

Federal: Centralización.  
Descentralización.  
Desconcentración.  
Local: Idem.  
Empresas de Estado y Sociedades de participación estatal.

Constitucionalidad: Artículos 90, 92, 93, 28 y 73  
Fracciones VI, X y XXV.

## CAPITULO II

### LAS FORMAS DE LA ORGANIZACION ADMINISTRATIVA

El análisis que pretendemos realizar en este capítulo se refiere en forma exclusiva al Poder Ejecutivo y a los órganos que directa o indirectamente dependen de él, y que en nuestra opinión, forman parte integrante de dicho Poder. Con objeto de lograr una mejor definición y análisis, debemos estudiar inicialmente al Órgano del Estado.

Dice el maestro Acosta Romero que Órgano del Estado "es el conjunto de elementos materiales y personales con estructura jurídica y competencia para realizar una determinada actividad del Estado; así tenemos que órganos del Estado pueden considerarse el Congreso de la Unión, un Juzgado de Distrito, etc." (44)

En cambio, Órgano de la Administración, dice el precitado maestro, es: "el conjunto de elementos personales y materiales con estructura jurídica que le otorga competencia para realizar una actividad relativa al Poder Ejecutivo y que desde el punto de vista orgánico depende de éste, por ejemplo: una Secretaría de Estado, un Departamento de Estado, una Comisión Intersecretarial." (45)

Mediante esta definición se puede incluir a toda una Secretaría de Estado o una sección de ésta.

Es pues, objeto del presente capítulo, el estudio de la Administración Pública desde el punto de vista de su organización, modo o forma de ordenar, disponer o arreglar sus órganos.

(44) Miguel Acosta Romero. Teoría general del Derecho Administrativo, p.47

(45) Idem

Actualmente la Organización Administrativa está considerada bajo cuatro formas:

- a) Centralización.
- b) Descentralización.
- c) Desconcentración.
- d) Sociedades Mercantiles y Empresas de Estado.

No se quiere de ningún modo afirmar, que éstas son las únicas formas de la Organización Administrativa, antes bien, por los avances sociales, económicos, tecnológicos, etc., se han generado infinidad de nuevos problemas y por ello es menester crear nuevas formas que vengan a resolver los problemas del Estado en su afán de lograr el bien social.

No se debe confundir a las formas de Estado y a las de Gobierno. La formas de Estado se refiere a la entidad misma del Estado. La de Gobierno a los órganos - que ejercitan el poder en el más alto rango.

De acuerdo con nuestra organización política, tenemos como forma de Estado, el estar constituidos por decisión del pueblo, 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 federal." (46)

(46) Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos. Artículo 40

En cambio como forma de Gobierno, nos debemos referir " a la estructura que pueden adoptar, en un país, los órganos encargados de ejercer las funciones soberanas y el mutuo enlace con que deben estar tratadas y relacionadas entre sí." (47)

De acuerdo a lo anterior, nuestra forma de gobierno se refiere a los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, teniendo su base constitucional en los Artículos 41 y 49 de nuestra Carga Magna. "Artículo 41 - El pueblo ejerce su soberanía por medio de los poderes de la Unión en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal."

Y luego el Artículo 49 señala:

"El Supremo Poder de la Federación se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

No podrán reunirse dos o más poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión, conforme a lo dispuesto en el Artículo 29. En ningún otro caso, salvo lo dispuesto en el segundo párrafo del Artículo 131, se otorgarán facultades extraordinarias para Legislar."

(47) Luis Izaga, citado por Andrés Serra Rojas, Teoría general del Estado, p. 341

## LA CENTRALIZACION.

Afirma el doctor Serra Rojas que centralización "es un régimen administrativo en el cual el poder de mando se concentra 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." (48)

Para el doctor Agustín Basave Fernández del Valle, la centralización se presenta cuando: "los órganos del Estado se agrupan jerárquicamente en rigurosa relación de dependencia desde el órgano más importante hasta el más humilde." (49)

Para el doctor Fraga existe el régimen 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". Y luego continúa diciendo: "mediante dicha relación se explica como se mantiene la unidad del Poder Administrativo, a pesar de la diversidad de los órganos que lo forman." (50).

Quizá la definición más actual de la doctrina mexicana, la da a nuestro juicio el maestro Acosta Romero: "Centralización es la forma de la organización administrativa en la cual las unidades, órganos de la Administración Pública, se ordenan y acomodan

(48) Andrés Serra Rojas. Derecho Administrativo. p. 378

(49) Doctor Agustín Basave Fernández del Valle. Teoría del Estado. p. 120

(50) Gabino Fraga. Derecho Administrativo. p. 170



intercalándose bajo un orden jerárquico a partir del Presidente de la República, con el objeto de unificar las decisiones, el mando, la acción y la ejecución. Y continúa diciendo: "La Centralización Administrativa implica la unidad de los diferentes órganos que la componen y entre ellos existe un acomodo jerárquico de subordinación frente al titular del Poder Ejecutivo; de coordinación entre los Secretarías y Departamentos de Estado y de subordinación en el orden interno por lo que respecta a los órganos de cada Secretaría y Departamento de Estado." (51)

Hay unidad entre los diferentes órganos en base a un "acomodo jerárquico a partir del Presidente de la República, con el objeto de unificar las decisiones, el mando, la acción y la ejecución. (52)

Esta relación jerárquica implica una serie de poderes:

- 1.- Poder de Decisión: Facultad de señalar un contenido a la actividad de la Administración Pública.
- 2.- Poder de Nombramiento: Facultad discrecional del Jefe del Ejecutivo para nombrar y remover libremente a sus colaboradores inmediatos.
- 3.- Poder de Mando: Facultad de ordenar a sus inferiores.
- 4.- Poder de Revisión: Facultad de examinar los trabajos de sus inferiores.
- 5.- Poder de Vigilancia: Facultad de supervisión en el trabajo de sus subordinados.

(51) Miguel Acosta Romero, Teoría general del Derecho Administrativo, p. 170

(52) Idem.

- 6.- Poder Disciplinario: Facultad de sancionar: es una consecuencia de los poderes de revisión y vigilancia.
- 7.- Poder para resolver conflictos de competencia: resolverá el Presidente de la República al través de la Secretaría de Gobernación. (53)

## LA CENTRALIZACION FEDERAL.

Está constituida por orden de importancia por un individuo que se denomina "Pre - sidente de los Estados Unidos Mexicanos." (54)

Debe ser electo en forma directa (55) y dura en su cargo seis años. No puede ser reelecto.

Para ser Presidente se requiere:

1. Ser ciudadano mexicano por nacimiento en pleno ejercicio de sus derechos e hijo de padres mexicanos por nacimiento.
2. Tener 35 años cumplidos al tiempo de la elección.
3. Haber residido en el país durante el año anterior al día de la elección.
4. No pertenecer al estado eclesiástico ni ser ministro de algún culto.
5. No estar en servicio activo en caso de pertenecer al ejército, seis meses antes del día de la elección.
6. No ser Secretario, ni Subsecretario de Estado, Jefe o Secretario General de Departamento Administrativo, Procurador General de la República, ni Gobernador de algún Estado, a menos que se separe de su puesto seis meses antes del día de la elección.

(54) Artículo 80 de nuestra Constitución Federal.

(55) Artículo 81 de nuestra Constitución Federal.

7. No estar comprendido en algunas de las causas de incapacidad establecidas en el artículo 83. (56)

Las atribuciones del Presidente, aunque primordialmente son la ejecución, no se limitan sólo a ello, antes bien, el Jefe del Ejecutivo Federal en ejercicio de las facultades que le otorgan los artículos 71 y 89 fracción IV y 131 de nuestra Carta Magna tiene facultades de legislar.

Por otro lado se debe mencionar que la doctrina mexicana ha coincidido en que el Presidente realiza dos tipos de actos primordialmente; los administrativos que están constituidos por la ejecución de la Ley y por actos que en ocasiones van más allá; esto es, adopta el Jefe del Ejecutivo "medidas de conveniencia ocasional o de prudente gestión;" (57) y los actos políticos, como son sus declaraciones, o la firma de tratados internacionales, su informe anual al Congreso, etc.

De acuerdo con nuestra Constitución Federal, el Poder Ejecutivo se deposita en un sólo individuo (art .80); sin embargo, dice el maestro Acosta Romero: "Se discute si dicho poder se reduce al Presidente de la República o si además deben incluirse los órganos que lo auxilian en el desarrollo de sus funciones." (58)

El precitado maestro Acosta Romero piensa en el sentido de que deben considerarse a los otros órganos de la Administración Pública como parte integrante del Poder Ejecutivo, desde el punto de vista de los órganos subordinados.

(56) Miguel Acosta Romero. Teoría general del Derecho Administrativo. p. 53

(57) Idem.

(58) Idem.

No de acuerdo con este criterio, el maestro Felipe Tena Ramírez dice textualmente: "claramente se refiere el precepto que comentamos (art. 80 Constitucional), al titular unipersonal del ejecutivo, que es el Presidente de la República. No incurramos por lo tanto, en el común error de considerar que el ejecutivo lo forman el Presidente y los Secretarios de Estado.

Estos últimos son simplemente colaboradores inmediatos de aquél, y aunque muchas de sus decisiones no son ni pueden ser en la práctica órdenes directas del Presidente, sin embargo, los actos de los Secretarios son en derecho actos del Presidente." (59)

En nuestra opinión, el Ejecutivo Federal no sólo está constituido por el Presidente de la República y las Secretarías de Estado, sino también por el Jefe del Departamento del Distrito Federal y por todos y cada uno de los Directores y Administradores de los Organismos Descentralizados y Desconcentrados Federales y de las Empresas de Participación Estatal mayoritaria.

En efecto, cuando estos titulares ejercen sus funciones, lo hacen bajo su criterio personal, no consideramos que pudiera ser de otra manera, ya que el Jefe del Ejecutivo Federal no tendría tiempo suficiente durante sus seis años de gobierno, si tuviera que estar ordenando todos y cada unos de los pasos a seguir por sus más importantes subordinados. Lo que hace el Jefe del Ejecutivo Federal, por el contrario, es simplemente dictar su política general y cada Director deberá decidir por el mismo.

Por otro lado, resultaría ajena a toda razón lo estipulado por el segundo párrafo del Artículo 93 de nuestra Constitución vigente, que establece la obligación de asistencia a las Cámaras cuando cualquiera de éstas, cite a algún Secretario o Jefe de Departamento de Estado, o a un Director o Administrador de un organismo descentralizado o empresa de Participación Estatal para que informe cuando se discute una ley o se estudie un negocio concierne a sus respectivos ramos o actividades. ¿Qué derecho tiene el Poder Legislativo de citar a dichos titulares si éstos, como afirma erróneamente el maestro Tono Ramírez, no son parte integrante de ningún poder?. Suponiendo sin conceder que fuera así, entonces el artículo 93 precitado deberá establecer la obligación de asistencia del Jefe del Ejecutivo Federal, único titular de dicho poder. Además consideramos que debería plantearse la posibilidad de una reforma a la Constitución, para que acercándonos más a una república parlamentaria, pero sin dejar de ser presidencialista, el Congreso o cualquiera de las Cámaras por separado, tuviera la facultad de exigirle a los precitados titulares, responsabilidades sobre sus gestiones. Consideramos que muchos "jueces" que por mandato constitucional representan al pueblo, juzgarían mejor que uno solo. Pero ésto es materia del capítulo III de este trabajo.

Siguen al Presidente, en orden de importancia, dentro de la Centralización Federal, los Secretarios de Estado y Jefes de Departamento de Estado.

La Secretaría de Estado "es un órgano superior administrativo, que auxilia al Presidente de la República en el despacho de los asuntos de una rama de la actividad del Estado." (60)

(60) Miguel Acosta Romero. Teoría general del Derecho Administrativo. p. 54

Por otro lado, su titular, el Secretario de Estado (erróneamente llamado a veces, Ministro o en el caso de Relaciones Exteriores, Canciller), es la persona física, titular de la Secretaría, que es nombrado y removido libremente por el Presidente de la República; en este orden de ideas la Secretaría viene a ser la estructura y el Secretario el funcionario que la encabeza. (61)

La Ley de Secretarías y Departamentos de Estado señala en su artículo primero:

"Para el estudio, planeación y despacho de los negocios en las diversas ramas de la Administración, el Poder Ejecutivo de la Federación, tendrá las siguientes dependencias:

- Secretaría de Gobernación
- Secretaría de Relaciones Exteriores
- Secretaría de la Defensa Nacional
- Secretaría de Marina
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público
- Secretaría del Patrimonio
- Secretaría de Industria y Comercio
- Secretaría de Agricultura y Ganadería
- Secretaría de Comunicaciones y Transportes
- Secretaría de Obras Públicas
- Secretaría de Recursos Hidráulicos
- Secretaría de Educación Pública
- Secretaría de Salubridad y Asistencia
- Secretaría del Trabajo y Previsión Social

(61) Idem.

Secretaría de la Presidencia  
Secretaría de la Reforma Agraria  
Secretaría de Turismo  
Departamento del Distrito Federal".

No existe ninguna jerarquía entre ellos, como lo señala el artículo 21 de la precitada Ley; sin embargo, en caso de duda sobre la competencia de alguna de las Secretarías o del Departamento de Estado, resolverá el Presidente de la República, por conducto de la Secretaría de Gobernación. (62)

Respecto a la estructura interna de cada Secretaría, debemos señalar que aunque todas tienen un mismo esqueleto, se puede afirmar asimismo que todas son diferentes. En efecto, el esqueleto consiste en que todas ellas tienen, un titular unipersonal al que se le denomina Secretario de Estado o de Despacho; de uno a cuatro subsecretarios (pudiendo existir más), que se encargan de los diferentes asuntos que de acuerdo con la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado se les tiene encomendado realizar a cada una de estas dependencias; un Oficial Mayor que se encarga principalmente de las funciones administrativas relativas al personal y a los bienes que tiene a su disposición cada Secretaría; de varios directores de áreas que auxilian a los subsecretarios; varios jefes de departamento, mismos que no deben ser confundidos con el Jefe del Departamento del Distrito Federal, ya que éste es el titular de un Departamento de Estado y aquellos son cabeza de un departamento dentro de una Secretaría de Estado.

(62) Ley de Secretarías y Departamentos de Estado.



Por lo que se refiere al problema de suplencias, el artículo 28 de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, establece que será el Reglamento Interno de cada uno de las Secretarías y Departamentos de Estado, el que señale el régimen de suplencias por ausencia de los titulares; aunque podemos afirmar que la costumbre es en el sentido de que sea alguno de los subsecretarios el que supla al titular, en caso de ausencia temporal, ya que si la ausencia es definitiva, sea por muerte, renuncia o remoción, el Jefe del Ejecutivo nombrará al nuevo titular a su libre arbitrio.

## ALGUNAS FUNCIONES DE CADA SECRETARIA.

### SECRETARIA DE GOBERNACION.

Tiene a su cargo las funciones del Ejecutivo en materia política; maneja el Diario Oficial de la Federación y aplica la Ley de cultos; es la encargada también de aplicar el artículo 33 Constitucional; vigila las elecciones federales; interviene en las transmisiones de radio, televisión, cine y prensa; controla el aspecto demográfico del país a excepción del turismo que debe ser regulado por la recientemente constituida Secretaría de Turismo, etc.

### SECRETARIA DE RELACIONES EXTERIORES.

Debe manejar los negocios internacionales dirigiendo el servicio diplomático y consular; promueve junto con la Secretaría de Industria y Comercio, el comercio exterior del país (el actual Gobierno ha dado impulso grande a esta actividad en la Secretaría de Relaciones Exteriores, ya que antaño esta dependencia tenía relegado a un segundo término esta importantísima actividad); concede a extranjeros las autorizaciones para adquirir el dominio de las tierras o para obtener concesiones para la explotación de los recursos naturales; regula las inversiones de los extranjeros en materia comercial e industrial, así como la constitución de cualquier sociedad mexicana civil y mercantil; debe intervenir en todas las cuestiones relacionadas con la nacionalidad y la naturalización; debe llevar a cabo las extradiciones de los indeseables, etc.

## SECRETARIA DE LA DEFENSA NACIONAL.

Como su nombre lo indica, le corresponde llevar a cabo la defensa del territorio nacional y de nuestras instituciones por lo que organiza al Ejército y a la Fuerza Aerea, así como al Servicio Militar Nacional, etc.

## SECRETARIA DE MARINA

Organiza y administra a la Marina de Guerra; debe proteger la soberanía de nuestras aguas territoriales, así como la vigilancia de las costas, vías navegables e islas; interviene en la promoción y organización de la Marina Nacional Mercante.

## SECRETARIA DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO.

Despacha todo lo relacionado con los asuntos relativos a los ingresos y egresos de la Federación y del Distrito Federal; cobra los impuestos, derechos, productos, etc. Dirige las aduanas; debe llevar la contabilidad de la Federación, del Departamento del Distrito Federal; debe de señalar los lineamientos de la política económica: monetaria y crediticia; debe administrar la Casa de Moneda, etc.

## SECRETARIA DEL PATRIMONIO NACIONAL

Vigila y conserva los bienes propiedad de la Nación; tanto los que constituyen recursos naturales renovables y no renovables, como los de dominio público; ordena las normas que rigen las concesiones, autorizaciones y permisos para la explotación de los bienes nacionales; toca a esta Secretaría el controlar y vigilar a las Juntas de Mejoras Materiales de los puertos y fronteras; interviene en las inversiones de los subsidios que con-

cede la Federación, conjuntamente con la Secretaría de la Presidencia; tiene a su cargo el control de los organismos descentralizados y de las empresas de Estado, etc. (65)

#### SECRETARIA DE INDUSTRIA Y COMERCIO.

Debe intervenir en la producción, distribución y consumo, cuando afecten a la economía general del país; debe fomentar, conjuntamente con la Secretaría de Relaciones Exteriores nuestro comercio en el exterior; proyecta y determina en unión de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, los aranceles y las restricciones para artículos de importación y exportación; fija precios máximos y vigila su estricto cumplimiento, particularmente en lo que se refiere a artículos de consumo y uso popular; debe intervenir en la industria de la transformación, en la industria eléctrica y conjuntamente con la Secretaría de Gobernación, en la industria cinematográfica; debe vigilar toda clase de pesas y medidas, normas de calidad, así como tarifas; debe otorgar contratos, concesiones y permisos de explotación de los recursos marítimos, tendrá a su cargo el Registro Nacional de Transferencia de Tecnología; debe llevar a cabo la estadística general del país, etc.

#### SECRETARIA DE AGRICULTURA Y GANADERIA

Debe planear, fomentar y asesorar técnicamente la producción agrícola, avícola, apícola, ganadera y forestal en todos sus aspectos; organiza y encauza el crédito ejidal, agrícola, forestal y ganadero, con la ayuda de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; debe administrar los parques nacionales; otorga estatutos, concesiones y permisos forestales y de caza, etc.

(63) Fernando Flores Gómez. Nociones de Derecho Positivo Mexicano, p. 213

## SECRETARIA DE COMUNICACIONES Y TRANSPORTES.

Organiza los servicios de correos, así como los servicios federales de comunicaciones eléctricas y electrónicas; otorga concesiones y permisos para establecer y explotar los telégrafos, teléfonos y sistemas de comunicación inalámbrica; regula las estaciones radioexperimentales, culturales y de aficionados, así como las estaciones de televisión y la vigilancia de los técnicos; debe administrar los ferrocarriles federales no encomendados a algún organismo descentralizado; organiza mediante sus asesorías y con la colaboración de la Secretaría de Obras Públicas la formulación de los programas anuales de construcción de obras de comunicación, caminos, aeropuertos, etc.

## SECRETARIA DE OBRAS PUBLICAS.

Debe construir y conservar los edificios públicos, monumentos y obras de ornato realizados por la Federación, excepto los encomendados a otras dependencias. En general esta Secretaría debe realizar todo aquello que está relacionado con las obras que lleve a cabo el Gobierno Federal.

## SECRETARIA DE RECURSOS HIDRAULICOS.

Debe de organizar y reglamentar todo lo concerniente a los recursos hidráulicos del país; para ello debe de realizar trabajos de hidrología en cuencas, cauces y alveos de aguas; debe construir las obras de riego e intervenir en la conservación de las corrientes de ríos, lagos y lagunas; también realizar estudios de suelos para fines de riego, etc.

## SECRETARIA DE EDUCACION PUBLICA.

Establece las reglas relativas a la educación en sus diversos grados, excepto los universitarios en los casos de universidades autónomas o institutos incorporados a este tipo de universidades; fomenta conjuntamente con la Secretaría de Relaciones Exteriores, las relaciones culturales con países extranjeros; revalida estudios y otorga grados académicos y concede autorización para el ejercicio de las profesiones; organiza campañas de alfabetización y debe velar porque cada mexicano, cuando menos, estudie la primaria, etc.

## SECRETARIA DE SALUBRIDAD Y ASISTENCIA.

Debe crear y administrar establecimientos de salubridad, de asistencia pública y de terapia social en todo el país. Aplica a la beneficencia pública los fondos que le proporciona la Lotería Nacional; debe vigilar a las instituciones de beneficencia privada; debe regular los servicios sanitarios generales en todo el país; dirige a la policía sanitaria; controla todo lo relativo a drogas y productos medicinales; vigila y otorga autorización a la fabricación de cosméticos y regula su venta; autoriza al cuerpo médico a ejercer su profesión.

## SECRETARIA DE TRABAJO Y PREVISION SOCIAL.

Tiene a su cargo la vigilancia y aplicación de las normas constitucionales que se refieren al trabajo y su aplicación y respeto de la Ley Federal del Trabajo y sus reglamentos.

## SECRETARIA DE LA PRESIDENCIA.

Sus funciones son estudiar y dar forma a los acuerdos presidenciales para su debida ejecución; recaba los datos para elaborar el plan de gasto público y las inversiones del Poder Ejecutivo; planea obra, sistemas y aprovechamiento de los mismos; también, proyecta el fomento y desarrollo de las regiones y localidades que le señale el Presidente de la República para el mayor provecho general; asimismo, debe coordinar los programas de inversión de los diferentes organismos de la Administración Pública; registra las leyes y decretos promulgados por el Ejecutivo así como acuerdos y resoluciones del Presidente de la República, etc.

## SECRETARIA DE LA REFORMA AGRARIA.

Corresponde a esta Secretaría, de muy reciente creación, ( 30 de Diciembre de 1974 ), la aplicación de los preceptos agrarios que contiene el artículo 27 constitucional, así como las leyes agrarias y sus reglamentos; concede y amplía en términos de ley, las dotaciones o restituciones de tierras y aguas a los núcleos de población rural. Crea nuevos centros de población agrícola y los dota de tierra y aguas; interviene en la titulación y el parcelamiento ejidal; tiene a su cargo el Registro Agrario Nacional; organiza los ejidos y comunidades para promover su producción agrícola, ganadera y forestal; asesora a los ejidatarios y comuneros en el almacenamiento y manejo de su producción agrícola y ganadera. Maneja los terrenos baldíos, nacionales, etc.

## SECRETARIA DE TURISMO.

También de muy reciente creación (30 de diciembre de 1974), tiene como principales funciones las de formular la programación de la actividad turística nacional y organizar, coordinar, vigilar y fomentar su desarrollo; promover con las entidades federales las zonas de desarrollo turístico nacional y formular la declaratoria respectiva; participa en las comisiones de tarifas y en la Comisión Consultiva de Vías Generales de Comunicación; autoriza los precios y tarifas de los servicios turísticos; debe promover y estimular, en coordinación con la Secretaría de la Reforma Agraria, la creación de empresas turísticas comunales o ejidales; debe emitir su opinión ante las autoridades de casos en que la inversión extranjera concurre en proyectos de desarrollo turístico o en el establecimiento de servicios turísticos; etc. (64)

## EL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL.

Antes de analizar al único Departamento Autónomo con que cuenta nuestra actual Administración Pública, debemos conocer aunque sea someramente al Distrito Federal.

Su origen de entidad federal en forma de distrito, se remonta a la idea de establecer este tipo de entidades como base de una estructura política y económica de una Federación. En efecto los distritos federales son establecidos como base de la estructura política y administrativa federal. El primero en existir fue el de Colum-

(64) Cf. Ley de Secretarías y Departamentos de Estado.



bia en Estados Unidos de Norte América, después de que los estados de Maryland y Virginia cedieron parte de su territorio para que el distrito federal tuviera el suyo propio, y en el que se construyera la residencia del Gobierno Federal de la Unión de Estados, que se acababa de constituir.

En Brasil (Brasilía) y en Argentina (Buenos Aires) también existen distritos federales (65)

En México, dice Don Manuel Herrera y Lasso, la Constitución del 4 de octubre de 1824, artículo 50, fracción XXVII, señalaba como facultad del Congreso General la de "elegir un lugar que sirva de residencia a los supremos poderes de la federación y ejercer en su distrito, las atribuciones de poder legislativo de un Estado." (66)

Mediante decreto del 20 de noviembre de 1824, se constituyó el Distrito Federal como entidad político - administrativa; sin embargo, la Constitución de 1836 suprimió al Distrito Federal "y la ciudad de México pasó a ser parte del Departamento de México, así permaneció durante la vigencia de las Bases Orgánicas de 1843. Al triunfo federalista en el año de 1846, por decreto del Jefe del Ejército Republicano, se restauró la vigencia de la Constitución de 1824 y nuevamente apareció el Distrito Federal." (67)

(65) Miguel Acosta Romero. Teoría general del Derecho Administrativo. p. 77

(66) Andrés Serra Rojas. Derecho Administrativo p.414

(67) Miguel Acosta Romero. Teoría general del Derecho Administrativo. p. 76

La Constitución del 5 de febrero de 1857 dejó al Distrito Federal en la ciudad de México. Los límites del Distrito Federal fueron fijados por decretos del 15 y 17 de diciembre de 1898, expedidos por el Congreso de la Unión, ratificados por los estados de Morelos y México. Y ya la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal del 29 de diciembre de 1970 ha confirmado dichos límites. (68)

El 6 de mayo de 1861 se dividió geográficamente al Distrito Federal en cinco secciones: "municipalidad de México y partidos de Azcapotzalco, Guadalupe, Xochimilco, Tlalpan y Tacubaya." (69) Actualmente el Distrito Federal está dividido en 16 delegaciones: Villa Gustavo A. Madero, Azcapotzalco, Tlalpan, Ixtacalco, Coyoacán, Villa Alvaro Obregón, La Magdalena Contreras, Cuajimalpa, Ixtapalapa, Xochimilco, Milpa Alta, Tláhuac, Miguel Hidalgo, Benito Juárez, Cuauhtémoc y Venustiano Carranza.

Desde 1824, coexistieron autoridades federales y municipales dando origen a muchos problemas. Fue hasta 1928 en que se suprimieron los municipios y se encomendó el gobierno del Distrito Federal al Presidente de la República, quien lo ejerce a través del Jefe del Departamento del Distrito Federal.

Dice el maestro Acosta Romero que hay que observar al Distrito Federal desde diversos puntos de vista:

Desde el punto de vista político y geográfico, es una entidad federativa; desde el punto de vista entidad federativa, tiene un territorio, una población, un orden jurídico y un gobierno que orgánicamente está constituido por tres poderes:

(68) Ibidem p. 77

(69) Idem.

El Ejecutivo que está a cargo del Presidente de la República, quien lo ejerce por conducto del Jefe del Departamento del Distrito Federal; el Legislativo constituido por el Congreso de la Unión, y el Poder Judicial, que lo constituye el Tribunal Superior de Justicia para el Distrito y Territorios Federales, Juzgados Civiles, Penales, Familiares, de Paz, etc.

Ahora bien, el artículo 73 fracción VI, inciso primero, establece que: "El Gobierno del Distrito Federal estará a cargo del Presidente de la República quien lo ejercerá por conducto del órgano u órganos que determine la ley respectiva."

El maestro Acosta Romero afirma sobre este particular que es de lógica jurídica que al hablar de Gobierno del Distrito Federal y encomendárselo al Presidente de la República, se refiere al Poder Ejecutivo de esa entidad federativa y a los órganos que dependen de él y no a los otros dos poderes: Legislativo y Judicial, que hemos analizado en el primer capítulo de este trabajo, y que forman junto con el Ejecutivo, el triángulo que se conoce como Gobierno.

En otras palabras, el precitado artículo constitucional, debería mejor afirmar, que la Administración del Distrito Federal estará a cargo del Presidente de la República... Por lo que se refiere al Departamento de Estado, nos dice el maestro Acosta Romero, que no se tienen antecedentes históricos sino hasta la Constitución de 1917 y que fue en la sesión del 16 de enero de aquel año, cuando "se estableció una diferencia entre Secretarías, Organos Político-Administrativos y los que propuso el Constituyente, como órganos del Ejecutivo o meramente administrativos que se encargan fundamentalmente de cuestiones técnicas...." (70)

(70) Miguel Acosta Romero. Teoría general del Derecho Administrativo. p. 72

Por reformas recientes del 30 de diciembre de 1974, publicadas en el Diario Oficial al día siguiente el único Departamento de Estado con que cuenta actualmente nuestra Administración Pública es el Departamento del Distrito Federal.

Recordamos el sistema anterior, apenas desaparecido, que consideraba las actividades turísticas y los asuntos agrarios como materias de un Departamento de Estado y no de una Secretaría. Recordamos la atinada crítica a esta forma de organización que, desde la cátedra primero y posteriormente, en su tratado, formuló el maestro Acosta Romero, en el sentido de la falta de lógica existente en dichos organismos, al considerar como órganos exclusivamente técnicos a los entonces Departamentos de Asuntos Agrarios y Colonización, hoy Secretaría de la Reforma Agraria y al Departamento de Turismo, hoy Secretaría con ese mismo nombre.

A este respecto dijo textualmente:

"La práctica administrativa mexicana nos lleva a afirmar que los departamentos, tal como realizan su actividad en nuestra época, son órganos completamente distintos a los que previó el constituyente, puesto que no están encargados de un servicio técnico especializado (el Departamento del Distrito Federal presta diversidad de servicios públicos y además actúa en todas las ramas de la Administración)" (71)

y luego continúa:

"De acuerdo con el estudio de la realidad administrativa, estimamos que debían transformarse los Departamentos de Asuntos Agrarios y Colonización y Turismo, en Secretarías de Estado, por las razones expuestas, así como reestructurar, con el carácter que deben tener, el Distrito Federal, su administración y gobierno." (72)

(71) Miguel Acosta Romero. Teoría general del Derecho Administrativo. p. 74

(72) Idem.

El Decreto del 30 de diciembre de 1974, siguió los lineamientos expuestos por el maestro Acosta Romero en su cátedra primero, y luego, en su tratado de Derecho Administrativo, con algunos años de adelanto.

El Departamento del Distrito Federal creado bajo la denominación de Departamento Central del Distrito Federal, en 1945. Dos años después, recobró su denominación de Departamento del Distrito Federal.

Como dijimos con anterioridad, el Presidente de la República tiene a su cargo el gobierno del Departamento del Distrito Federal, y ejerce ese cargo por medio del Jefe del Departamento del Distrito Federal. Auxilian en sus funciones a éste, el Consejo Consultivo de la Ciudad, los secretarios que se denominan de Gobierno, y de Obras y Servicios, un Oficial Mayor, 16 delegados y las demás direcciones, departamentos y empleados administrativos que marca la ley.

Sus atribuciones son en materia de servicios públicos, en materia de acción política y gubernativa, en materia hacendaria, en materia de acción cívica y en materia política. Se discute si el Departamento del Distrito Federal tiene personalidad jurídica propia, sin que haya unidad en la doctrina.

Nosotros consideramos que sí tiene personalidad jurídica propia, en virtud de que tiene sus propios poderes, su propio orden jurídico y aún su propio territorio. Su régimen hacendario es autónomo ya que tiene ley de hacienda propia y su ley de ingresos y su correlativo presupuesto de egresos.

## PROCURADURIA GENERAL DE JUSTICIA DE LA REPUBLICA.

Se afirma que esta dependencia también pertenece al régimen centralizado, con base a los siguientes razonamientos:

- 1.- El nombramiento del titular es discrecional por parte del Presidente de la República.
- 2.- De conformidad con el artículo 29 de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, el Procurador General de la República, forma parte del Consejo de Ministros. Dicho Consejo, en nuestra opinión, debería denominarse Consejo Presidencial, o Consejo Ejecutivo puesto que está constituido por los titulares de los organismos que constituyen la Centralización; titulares que son nombrados y removidos por el Presidente de la República y reportan directamente a él.
- 3.- El Procurador acuerda con el Presidente y recibe órdenes de este funcionario directamente.
- 4.- Las funciones que realiza son eminentemente administrativas, ya que es consejero jurídico del Gobierno, representante de la sociedad y de la Federación; tiene en monopolio la acción penal, emite su opinión sobre la constitucionalidad de los proyectos que le somete el Jefe del Ejecutivo, hace del conocimiento del Ejecutivo las leyes que resultan violatorias de la Constitución; representa a la Federación en los conflictos entre ésta y las entidades federativas; señala a la Suprema Corte de Justicia las contradicciones en sus jurisprudencias, etc.

Todas estas funciones son administrativas, pues ninguna de ellas consiste en expedir leyes ni en juzgar.

Sin embargo, la Suprema Corte de Justicia, emitió una ejecutoria, en el amparo 6543/1969, en el sentido de que la Procuraduría General de la República, forma parte del Poder Judicial Federal, en virtud de que el artículo 102 Constitucional, que establece esta institución, está dentro del capítulo que trata lo relativo al Poder Judicial. El maestro Acosta Romero señala con acierto, que este criterio no es válido "pues siguiendo este método de la interpretación se concluiría que el Gobierno del Distrito Federal forma parte del Poder Legislativo porque está previsto en el artículo 73, fracción VI, que habla de las facultades del Congreso de la Unión. Por otra parte, el artículo 94 de la Constitución que enumera a los órganos que forman parte del Poder Judicial Federal, no cita entre ellos, ni al Procurador General de Justicia ni al Ministerio Público Federal." (73)

Por lo que se refiere al Ministerio Público, su función es ejercitar la acción penal y perseguir los delitos federales; dirigir la policía judicial y emitir su opinión en los juicios de amparo.

#### LA ESTRUCTURA DE LA PROCURADURIA .

Es pilar dentro de la organización de esta institución el Procurador General de Justicia de la República, quien debe ser abogado. Hay dos subprocuradores, varios directores generales, como el de Averiguaciones Previas de quien dependen todos los agentes del Ministerio Público Federal, el de la Policía Judicial Federal; existe la Dirección Jurídica Consultiva; hay también un Jefe del Departamento de Control de Procesos y Consultivos; un Visitador que inspecciona las agencias del Ministerio Público, etc.

(73) Ibidem, p. 86

## LA DESCENTRALIZACION .

Afirma la Real Academia de la Lengua que descentralizar es "transferir a diversas corporaciones u oficinas parte de la autoridad que antes ejercía el Gobierno Supremo del Estado." (74)

Por otro lado la misma institución define a la descentralización como la "acción y efecto de descentralizar, y a la vez como un Sistema Político que propende a descentralizar." (75)

El doctor Serra Rojas define a esta forma de la organización administrativa como un "procedimiento de derecho administrativo relativo a la organización de entidades autónomas, en las cuales las facultades de decisión que corresponden a algunos órganos superiores se transfieren a una entidad administrativa, estableciendo una relación jerárquica sui géneris, que no es la jerarquía". (76)

El doctor Gabino Fraga nos dice que: "...en términos generales, consiste la descentralización en confiar la realización de algunas actividades administrativas a órganos que guardan con la Administración Central una relación que no es la de jerarquía." (77)

Por su parte, el maestro Miguel Acosta Romero afirma que la descentralización es: - "una forma de organización que adopta la administración pública para desarrollar: a) o bien actividades que competen al Estado, b) o que son de interés general en un momento dado, a través de organismos creados especialmente para ello, dotados de:

(74) Diccionario de la Lengua Española. p. 445

(75) Idem.

(76) Andrés Serra Rojas. Derecho Administrativo. p. 432

(77) Gabino Fraga. Derecho Administrativo. p. 205



- 1.- Personalidad Jurídica.
- 2.- Patrimonio
- 3.- Regimen Jurídico Propio." (78)

Por su parte, la Ley para el Control por parte del Gobierno Federal, de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, define a los organismos des - centralizados en su artículo segundo:

"Para los fines de este capítulo son organismos descentralizados las personas mora - les creadas por la ley del Congreso de la Unión o Decreto del Ejecutivo Federal, cualquiera que sea la forma o estructura que adopten, siempre que reúnan los si - guientes requisitos: 1) Que su patrimonio se constituya total o parcialmente con fondos o bienes federales o de otros organismos descentralizados, asignaciones, sub - sidios, concesiones o derechos que le aporte u otorgue el Gobierno Federal con el rendimiento de un impuesto específico, y 2) Que su objeto o fines sean la pres - tación de un servicio público o social, la explotación de bienes o recursos propie - dad de la Nación, de investigación científica y tecnológica, o la obtención y aplicación de recursos para fines de asistencia o seguridad social."

Por lo que se refiere a la clasificación de los organismos descentralizados, la doc - trina no se ha puesto de acuerdo ya que, mientras el doctor Serra Rojas nos habla de dos tipos de descentralización: la regional y la de servicio, el doctor Fraga añade a esas la descentralización por colaboración. El maestro Acosta Romero por su lado, clasifica novedosamente a estos organismos. Clasificación esta última que se verá más adelante.

(78) Miguel Acosta Romero. Teoría general del Derecho Administrativo. p. 93

## DESCENTRALIZACION POR REGION.

El precitado doctor Serra Rojas, dice en efecto, que descentralización regional "es una forma de organización administrativa descentralizada, que tiene por finalidad la creación de un ente público, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio, que atiende las necesidades particulares de una limitada circunscripción territorial." (79)

Y luego añade que la forma más característica de la descentralización regional es el Municipio.

El doctor Fraga habla del establecimiento de una organización administrativa destinada a manejar los intereses colectivos que corresponden a la población radicada en una determinada circunscripción territorial.

Afirma que esta forma de la organización administrativa se "adapta de una manera más efectiva a las aspiraciones democráticas, pues da oportunidad a los interesados de hacer la designación de las autoridades que han de manejar los negocios que les son comunes..."(80)

Y también la identifica con el Municipio, diciendo que la escuela clásica señala como caracteres de la descentralización por región, cuyo tipo más importante es el Municipio, a las siguientes:

(79) Andrés Serra Rojas. Derecho Administrativo. p. 434

(80) Gabino Fraga. Derecho Administrativo. p. 209

- 1.- La existencia de una personalidad jurídica.
- 2.- La concesión por el Estado, de derechos públicos en favor de esa personalidad.
- 3.- La creación de un patrimonio cuyo título es la propia personalidad.
- 4.- La existencia de uno o varios órganos de representación de la persona moral.

La escuela realista en cambio, no admite el concepto de la personalidad, ni la existencia de la soberanía como un derecho subjetivo que puede transmitirse.

El legislador mexicano, en opinión del doctor Fraga se ha inspirado en la doctrina clásica, ya que el Municipio tiene personalidad jurídica propia. Constituye la base de la división territorial de los Estados de la Federación y de su organización política y administrativa, maneja libremente su hacienda y por último el Municipio es administrado por un Ayuntamiento de elección popular directa. Artículo 115 de nuestra Constitución (81)

#### DESCENTRALIZACION POR SERVICIO.

Obedece esta forma de la organización a razones técnicas y no a motivos políticos como la descentralización por región.

Raul Duez y Guy Debeyre, hablan sobre la necesidad de este tipo de descentralización y dan las siguientes razones:

(81) Gabino Fraga. Derecho Administrativo. p. 212

- 1.- Descongestiona la Administración General.
- 2.- Asegura un mejor rendimiento del servicio público con una gestión más económica.
- 3.- Estimula las liberalidades, donaciones y legados que algún particular quiera hacer voluntariamente.
- 4.- Es un medio para descongestionar el presupuesto. (82)

El maestro Fraga señala como elementos esenciales de la descentralización por servicio, los siguientes:

- a) La existencia de un servicio público de orden Técnico.
- b) Un estatuto legal para los funcionarios encargados de dicho servicio.
- c) Participación de funcionarios técnicos en la dirección del servicio.
- d) Revisión por parte de la Administración Central.
- e) Responsabilidad personal y efectiva de los funcionarios.

La Doctrina Mexicana señala como ventajas de esta forma de la organización los siguientes:

- 1.- Responde a un ideal técnico.
- 2.- Le otorga cierta autonomía al servicio técnico.
- 3.- Crea un patrimonio especial.
- 4.- Como el órgano descentralizado puede ser autosuficiente en materia de recursos, puede significar un ahorro para los contribuyentes.
- 5 - Permite el manejo de un sistema de crédito apropiado.

(82) Citado por Andrés Serra Rojas. Derecho Administrativo, p.445-6

y señala como desventajas:

- 1.- Al romper la unidad del presupuesto, destruye lo que Raul Duez llama la sinceridad y claridad del mismo.
  - 2.- Estimula despilfarros.
  - 3.- Si se multiplican destruye la unidad del Estado.
  - 4 - Sólo se pueden crear en Estados muy bien organizados.
  - 5.- El abuso del descentralismo conduce al desorden y a la inmoralidad.
- (83).

#### DESCENTRALIZACION POR COLABORACION.

Pocos tratadistas hablan de esta forma y señalan que viene a ser, este tipo de descentralización, "una de las formas del ejercicio privado de las funciones públicas." (84)

Cita Fraga a Donati, quien señala los elementos de la descentralización por colaboración:

- a) El ejercicio de una función pública y
- b) El ejercicio de dicha actividad en nombre propio y realizado por una organización privada. (85)

(83) Andrés Serra Rojas. Derecho Administrativo, p. 446

(84) Gabino Fraga. Derecho Administrativo, p. 232

(85) Idem.

Se dice que la descentralización por colaboración se presenta cuando el Estado ha adquirido mayor ingerencia en la vida privada y cuando, como consecuencia, se le presentan problemas para cuya resolución se requieren técnicos especializados y no políticos de carrera.

El maestro Fraga clasifica a los organismos descentralizados por colaboración en tres categorías:

- a) Organismos preparatorios
- b) Organismos de decisión
- c) Organismos de ejecución

Como ejemplo de los primeros señala a las diferentes Cámaras de Comercio e Industria y a las Asociaciones Agrícolas que tienen facultades principalmente de consulta.

Como organismo de decisión señala a las Administraciones de las Colonias que prevé la Ley de Colonización y a los Comisarios Ejidales establecidos por la legislación agraria. Como organismo de ejecución menciona a las empresas concesionarias, a los contratantes en contratos administrativos y a los establecimientos incorporados de enseñanza. (86)

Por su parte el maestro Acosta Romero señala que la clasificación clásica de organismos descentralizados en el sentido de tipificarlos en tres diferentes categorías: por región, por servicio y por colaboración, no es correcta y da la siguiente argumentación:

(86) Idem.

"...el que un organismo preste servicios públicos no es característica definitiva para considerarlo descentralizado (el Departamento del Distrito Federal presta muchos servicios públicos y no tiene esa naturaleza); el Municipio puede tener en su organización las formas centralizadas, desconcentradas o descentralizadas, de donde negamos que tenga el carácter de organismo descentralizado por región." (87)

Añade después:

"Por cuanto hace a la descentralización por colaboración, se debe distinguir entre la organización del Estado y la de los particulares y aunque estos en ciertos casos, realicen actividades de interés público, es muy discutible y dudoso que se les pueda considerar como una forma de organización descentralizada de la Administración Pública." (88)

Y posteriormente dice el maestro Acosta Romero:

"...la organización descentralizada tiene una serie de vínculos de muy diversa índole con la Administración Central, vínculos que en un Estado Federal, como el nuestro, no encontramos ni en lo que la doctrina llama descentralización por región, o sea el Municipio; por lo que, desde un punto de vista estrictamente administrativo, la descentralización deviene una forma de organización y no un fin en sí, pues aún en la descentralización por servicio, que denomina la teoría, hay organismos descentralizados que efectivamente prestan servicios públicos, pero la realidad administrativa nos muestra que también hay otros que no la prestan y que, sin embargo, tienen ese carácter, por ejemplo, el Comité Organizador de los XIX Juegos Olímpicos, cuya fun -

(87) Miguel Acosta Romero. Teoría general del Derecho Administrativo. p. 94

(88) Idem.

ción fue la de organizar dichos juegos, y el Instituto Mexicano de Comercio Exte-  
rios, creado por Ley publicada en el Diario Oficial del 31 de diciembre de 1970; -  
creemos que difícilmente se les encuadraría en alguno de los tres tipos de descentrali-  
zación a que venimos aludiendo, lo que posiblemente confirme nuestra crítica a esta  
clasificación. (89)

Las características de los organismos descentralizados son:

- 1.- Tienen personalidad jurídica propia.
- 2.- Tienen órganos de representación que pueden ser:

a) órganos colegiados como, por ejemplo, el Consejo de Administración de Aero -  
puertos y Servicios Auxiliares, de Petróleos Mexicanos, Ferrocarriles Nacionales,  
etc. o la Asamblea General como en el IMSS, INFONAVIT, etc., la junta de  
Gobierno de la UNAM, o la Junta Directiva del ISSSTE.

Este órgano colegiado es el de mayor jerarquía, y el número de sus integrantes es  
tan variado como su denominación.

b) órganos de representación unipersonal cuya denominación es también mucho muy  
variable: Rector en la UNAM, Gerente General en CONASUPO, en Ferrocarriles  
Nacionales; Director General en el IMSS, INFONAVIT, Aeropuertos y Servicios  
Auxiliares, Petróleos Mexicanos, etc.

Este individuo tiene principalmente las funciones de hacer cumplir las decisiones del  
cuerpo colegiado; acordar con el Ejecutivo Federal en algunos casos; representar al  
organismo del que es titular.

(89) Idem.



Su nombramiento y remoción es, en la mayoría de los casos, facultad del Jefe del Ejecutivo Federal.

### 3.- Tienen Patrimonio propio

Es el patrimonio de los organismos descentralizados una consecuencia de su personalidad jurídica propia.

Ese patrimonio puede definirse como el conjunto de bienes y derechos con que cuentan para el cumplimiento de su objeto. (90)

Dentro del patrimonio de los organismos descentralizados hay diversos tipos de bienes:

a) De dominio público, como son por ejemplo los inmuebles que están dentro de su patrimonio por disposición de la ley.

Los bienes que integran el subsuelo y la plataforma continental en el caso de Petróleos Mexicanos, etc.

b) Bienes sujetos al régimen de derecho privado, de los que puede disponerse libremente.

Consideramos que ningún bien puede estar sujeto al régimen de derecho privado si es propiedad de un organismo descentralizado ya que éstos son de derecho público y se regulan exclusivamente por normas de Derecho Público, a menos de que específicamente así lo mencione la ley.

(90) Miguel Acosta Romero. Teoría general del Derecho Administrativo. p. 99

c) El patrimonio de este tipo de organismos se puede constituir también por subsidios o aportaciones temporales o permanentes que le destine la Administración Central.

d) Consideremos que también puede formar parte de este tipo de patrimonio, la donación de particulares o bien, el comodato que en favor del organismo descentralizado puede constituir un particular:

#### 4.- Tiene Denominación.

Su denominación es muy variada y siempre responde a sus actividades.

#### 5.- Tienen régimen jurídico propio.

Todos los organismos descentralizados cuentan con su propio régimen jurídico, que regula su personalidad, su patrimonio, su denominación, su objeto y sus actividades.

Afirma el maestro Acosta Romero que este régimen, generalmente, está constituido por su ley orgánica, que puede ser una Ley del Congreso o un Decreto del Ejecutivo Federal.

#### 6.- Objeto Propio.

Es muy variable, pero de acuerdo con el precitado maestro Acosta Romero, se puede clasificar así:

- a) Realización de actividades que corresponden al Estado.
- b) Prestación de servicios públicos.
- c) Administración y explotación de determinados bienes del dominio público del Estado.
- d) Prestación de servicios administrativos.
- e) Realización de actividades coordinadas de carácter federal, estatal, municipal, etc.
- f) Distribución de productos y servicios.

#### 7.- Régimen Fiscal.

Quizá con la única excepción de Petróleos Mexicanos, los organismos descentralizados se encuentran exentos del pago de impuestos. Resulta ilógico en el caso de Petróleos Mexicanos, que el Estado saque dinero de una bolsa para ingresarlo en otra.

#### 8.- Régimen de jerarquía.

El doctor Serra Rojas afirma en su definición de descentralización que en ésta se establece "una relación jerárquica sui generis, que no es la de jerarquía." (91)

El doctor Fraga dice que los órganos descentralizados guardan respecto de la Administración Central "una relación que no es la de jerarquía." (92)

El maestro Acosta Romero dice que "los organismos descentralizados tienen autonomía técnica y orgánica por cuanto a su régimen financiero que es independiente del centralizado y tiene facultades de decisión dentro de su objeto y en virtud de que su competencia deriva de la ley, pueden hacerla valer aún frente a los órga-

(91) Andrés Serra Rojas. Derecho Administrativo, p. 432

(92) Gabino Fraga. Derecho Administrativo, p. 205

nos centralizados." (93)

"Los poderes, - continúa diciendo el maestro Acosta Romero - que derivan de la relación jerárquica, podríamos considerar que el nombramiento y remoción se conservan, en el más alto nivel de los funcionarios, el de mando se encuentra atenuado, el de revisión no se aprecia, existe el de vigilancia y el de decisión - existe en el más alto orden jerárquico...." (94)

#### 9.- Régimen de Control y Vigilancia.

Como será materia del capítulo III de este trabajo, sólo debemos afirmar aquí que todos los organismos descentralizados cuentan con un control por parte de la Administración Central.

(93) Miguel Acosta Romero. Teoría general del Derecho Administrativo, p. 101

(94) Idem.

## CONSTITUCIONALIDAD DE LOS ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS.

Sobre este tema, la doctrina se divide, en vista de que algunos tratadistas han sostenido que los organismos descentralizados no tuvieron apoyo en la Constitución de 1917.

Fue intención del constituyente de Querétaro al crear los Departamentos de Estado, que éstos tuvieran encargos exclusivamente técnicos. La realidad ha hecho ver que si bien realizan funciones técnicas, se han constituido también como entes políticos.

El doctor Fraga opina que el problema es simple ya que salvo casos excepcionales, los organismos descentralizados establecidos por la legislación mexicana, carecen de autonomía orgánica, conservan una dependencia estrecha con el Jefe del Ejecutivo, tanto porque éste se encuentra representado en ellos por la mayoría de los miembros de los consejos de administración y porque el Director es nombrado por dicho Ejecutivo, al igual que el Gerente, como porque su régimen les está impuesto por los órganos centrales del Estado. (95)

Se ha afirmado que la fracción XXX del artículo 73 de la Constitución es el apoyo legal para los organismos descentralizados, ya que estos tienen como fin organizar y desarrollar las facultades constitucionales a que hace mención el precitado ordenamiento que a la letra dice:

(95) Gabino Fraga. Derecho Administrativo. p. 219

"Artículo 73. Son facultades del Congreso:

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

El argumento, dice el doctor Serra Rojas, está muy elaborado.

El artículo 123, fracción XXXI de nuestra Carta Magna, que atribuye competencia a las autoridades federales en asuntos relativos a "...empresas que sean administradas en forma directa o descentralizada por el Gobierno Federal..."

El artículo 2o. de la Ley para el Control de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, reconoce dos formas de crear este tipo de instituciones:

- a) Por leyes expedidas por el Congreso de la Unión y
- b) Por decreto del Ejecutivo Federal.

Por último el artículo 25 del Código Civil para el Distrito y Territorio Federales, señala la supremacía de la ley para crear este tipo de instituciones.

Sin embargo, debemos apuntar que el legislador no recordó que el Código Civil no era precisamente el indicado para contener esta observación, que por lo demás consideramos correcta.

El maestro Acosta Romero fundamenta la constitucionalidad de los organismos descentralizados en los siguientes ordenamientos:

En el artículo 28 de nuestra Carta Magna: Ya que el Congreso tiene facultad para crear organismos en ramas como la acuñación de moneda, correos, telégrafos, radiotelegrafos, emisión de billetes. Dichos organismos creados por el Estado podrán tener la

forma de organización que estime pertinente el propio Congreso al dictar la ley.

Artículo 73, fracción X: El Congreso tiene facultades para legislar sobre hidrocarburos, minería, industria, cinematografía, comercio, juegos, instituciones de crédito, energía eléctrica y para establecer el único Banco de Emisión.

Así tenemos, que en hidrocarburos se ha creado Petróleos Mexicanos; en materia de cine el Banco Cinematográfico; en materia de comercio la CONASUPO; en sorteos la Lotería Nacional para la Asistencia Pública; en materia de instituciones de crédito un sinnúmero de bancos y financieras, en energía eléctrica la Comisión Federal de Electricidad.

Artículo 73, fracción XXV: que otorga facultades al Congreso para establecer escuelas rurales, elementales, superiores, secundarias y profesionales, de investigación científica, de bellas artes, etc. En este caso el Congreso, afirma el maestro Acosta Romero, puede establecer dichas instituciones por medio de organismos descentralizados como la UNAM, desconcentrados como el IPN o de cualquier otro tipo.

Los artículos 90 y 92 constitucionales, son también base de los organismos descentralizados, ya que el Congreso de la Unión tiene facultades para establecer el número de secretarías y departamentos de Estado que sean necesarios para el despacho de la Administración Pública. Lógicamente, tiene el Congreso facultades para crear organismos o entidades públicas de rango inferior. Quien puede lo más puede lo menos.

Por otro lado hay instituciones que nadie ha discutido su constitucionalidad, como son la Tesorería de la Federación y la Procuraduría Fiscal de la Federación.

Al 31 de julio del presente, existían 111 organismos descentralizados, los que suelen ostentar muy diferentes formas internas de organización y objetivos, aunque todos deben como fin último, estar constituidos para resolver asuntos de interés colectivo.

A guisa de ejemplo y por razones de espacio, sólo mencionaremos algunos:

Aeropuertos y Servicios Auxiliares; Caminos y Puentes Federales de Ingresos y Servicios Conexos; Comité Administrador del Programa Federal de Construcción de Escuelas; Compañía Nacional de Subsistencias Populares; Industrial de Abastos; Instituto Mexicano del Seguro Social; Instituto Mexicano de Asistencia a la Niñez; Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores al Servicio del Estado; Instituto Nacional de Comercio Exterior; Instituto Nacional de Antropología e Historia; Instituto Nacional de Nutrición; Junta Federal de Mejoras Materiales de Acapulco, Guerrero; Sistema de Transporte Colectivo; Petróleos Mexicanos; Universidad Nacional Autónoma de México; Comisión de Fomento Minero; Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra y quizá el último en constituirse: La Universidad Autónoma de Chapingo. (Diario Oficial del 30 de diciembre de 1974)



## LA DESCONCENTRACION.

La Real Academia de la Lengua Española no reconoce este término. Nuestra legislación no da significado alguno aunque en algunas ocasiones la menciona.

Por lo que toca a la Doctrina, son muy escasos los autores que reconocen este tipo de institución. La ubican como un organismo intermedio entre la centralización y la descentralización administrativas.

El maestro Acosta Romero la define como la forma de organización administrativa, "en la cual se otorgan al órgano desconcentrado determinadas facultades de decisión limitadas, y un manejo autónomo de su presupuesto o de su patrimonio, sin dejar de existir el nexo de jerarquía". (96)

Por lo anterior, se debe concluir que los organismos desconcentrados nunca dejan de pertenecer a una Secretaría o Departamento de Estado.

Algunos ejemplos son: La Lotería Nacional para la Asistencia Pública, que depende de la Secretaría de Salubridad y Asistencia; el Instituto Politécnico Nacional y el Instituto Nacional de Bellas Artes y Literatura que forman parte de la Secretaría de Educación Pública; Las Comisiones del Balsas, y del Papaloapan que obedecen a la Secretaría de Recursos Hidráulicos. Por lo que se refiere a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, tenemos la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros y la Comisión de Valores.

Quizá de los organismos desconcentrados de importancia y de más reciente creación podemos mencionar a la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras y al Registro

(96) Miguel Acosta Romero. Teoría general del Derecho Administrativo. p. 87

Nacional de Transferencia de Tecnología y Uso y Explotación de Patentes y Marcas, que forman parte de la Secretaría de Industria y Comercio.

Respecto a la personalidad jurídica, pueden o no tenerla ya que por ejemplo la Comisión Nacional de Valores carece de ella, mientras que el Instituto Nacional de Bellas Artes ostenta la suya propia .

## EMPRESAS DE ESTADO Y SOCIEDADES MERCANTILES DE ESTADO.

Una sociedad en constante y, a veces, violento cambio, con avances tecnológicos y sus consecuencias; una ineficaz repartición de la riqueza que origina posiciones absurdas e injustas, y la necesidad de que el Estado se haga de los recursos necesarios a fin de cumplir con sus objetivos, son, en nuestra opinión, las principales razones que han movido al Estado a adentrarse en campos que antaño sólo pertenecían a la iniciativa privada.

El modelo de sociedad mercantil que utilizan las instituciones privadas, debió parecerle al Estado el idóneo para generar utilidades, fuentes de trabajo y otras prestaciones.

Por otro lado, hoy en día existen tareas tan gigantescas que las instituciones privadas no tienen por sí solas capacidad de acometer y, por ello, se ha tenido que utilizar la unión de instituciones públicas y privadas.

Gramaticalmente, empresa viene del latín in-prehensa, asida, tomada. Es entre otras muchas definiciones: La casa o sociedad mercantil o industria fundada para emprender o llevar a cabo construcciones, negocios o proyectos de importancia. (97)

También se define como: "entidad integrada por el capital y el trabajo como factores de la producción y dedicada a actividades industriales, mercantiles o de prestación de servicios con fines lucrativos y con la consiguiente responsabilidad. (98)

(97) Diccionario de la Lengua Española. p. 518

(98) Idem.

No existe desde un punto de vista jurídico un acuerdo doctrinal sobre el significado del término empresa. Al efecto, se ha tenido que acudir a la economía para dar una definición.

Empresa según los economistas es "la organización técnica o económica que se propone producir mediante la combinación de diversos elementos-naturaleza, trabajo y capital-bienes o servicios destinadas al cambio (venta), con esperanza de obtener beneficios, corriendo los riesgos por cuenta del empresario, esto es aquél que reúne, coordina y dirige sus elementos bajo su responsabilidad;" y la definen también como el organismo que tiene por objeto reunir los diversos factores de la producción, para cambiarlos en tal forma que proporcionen los bienes indispensables para satisfacer nuestras necesidades. (99)

Por lo que se refiere a nuestra legislación, ésta habla de negociación mercantil con más frecuencia que las veces que utiliza establecimiento mercantil o fabril, empresa, almacén, tienda, fundo y casa de comercio. (100)

Respecto del término empresa, afirma el maestro Mantilla Molina que está lleno de equívocos, "pues si bien tiene una clara acepción económica, su significado en el lenguaje jurídico está lejos de haber sido fijado de manera que recabe el consentimiento unánime de los mercantilistas." (101)

( 99) Enciclopedia Jurídica OMEBA. p. 55

(100) Roberto Mantilla Molina. Derecho Mercantil. p. 96

(101) Ibidem. p. 97

Y luego continúa diciendo: "En términos generales puede decirse que la negociación es una forma de manifestación externa de la empresa, la realidad tangible que ha menester para actuarse, cuando es permanente, la organización de factores de la producción en que consiste la empresa. La negociación quedará con esto conceptualmente diferenciada de la empresa; pero al mismo tiempo indisolublemente ligada con ella: como todo cuerpo proyecta una sombra, toda empresa se manifestaría por una negociación. Y sin embargo, tal vinculación no es cierta; casos hay, excepcionales si se quiere, en que hay empresas sin haber negociación: quienes celebran todos los contratos necesarios para dar una sola función teatral realizan, sin duda, una empresa de espectáculos públicos. (Artículo 75, fracción XII), pero si carece tal empresa de establecimiento, de bienes materiales, de nombre, de clientela, etc. no es posible considerarla exteriorizada en una negociación." (102)

Por lo que toca en concreto al término empresa, el precitado maestro Mantilla Molina la define como "la organización de los factores de la producción" (103), y añade que esta definición se realiza tomando en consideración tal concepto en el sentido tradicional de la Economía.

Sobre este mismo punto el maestro Acosta Romero afirma que el término empresa, jurídicamente no tiene acepción definida y que pueden existir diversas formas jurídicas como posibilidades de organizar la empresa económica. (104)

(102) *Ibidem.* p. 97

(103) *Idem.*

(104) Miguel Acosta Romero. Teoría general del Derecho Administrativo. p. 108

Ahora bien, cuando se habla de empresa privada, la doctrina ha preferido utilizar el término de negociación mercantil, definiéndola como "el conjunto de cosas y derechos combinados para obtener u ofrecer al público bienes o servicios, sistemáticamente y con propósito de lucro." (105)

Sobre este particular fin de la empresa o negociación mercantil, cuando nos referimos a empresa de Estado, debemos de considerar que su finalidad es mucho más amplia: atender el interés general o las necesidades colectivas sin tomar necesariamente en consideración las posibles utilidades. Es decir, mientras en la empresa o negociación mercantil de carácter privado existe como finalidad primera la obtención de dividendos, en las empresas de Estado debe prevalecer el interés de servicio a la colectividad.

Empresa Pública es, desde el punto de vista económico: "la conjunción de los factores de la producción para obtener bienes o servicios que el Estado considera en un momento necesarios para el interés general o la satisfacción de necesidades colectivas." (106)

El doctor Serra Rojas señala la distinción que se debe hacer entre empresas privadas de interés social (Academia de la Lengua, Sociedad Mexicana de Geografía y Estadística, etc.) y las empresas privadas de interés público. Aquéllas, dice, son instituciones particulares en las que el Estado no tiene ninguna ingerencia; en cambio, estas últimas, se caracterizan por la intervención estatal en cualquiera de las formas que señala la Ley de Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal. (107)

(105) Roberto Mantilla Molina. Derecho Mercantil. p. 95

(106) Miguel Acosta Romero. Teoría general de Derecho Administrativo. p. 109

(107) Andrés Serra Rojas. Derecho Administrativo. p. 503

El doctor Fraga le da mucha relevancia a la concesión de un servicio público. Coincide con Vedel en que la concesión ".....es un procedimiento por el cual una persona pública, llamada autoridad concedente, confía a una persona física o moral, llamada concesionario, el cuidado de manejar un servicio público, bajo el control de la autoridad concedente, mediante una remuneración que consiste en las cuotas que el concesionario percibirá de los usuarios del servicio." (108)

Las desventajas de los concesionarios son:

- a) Constituyen un obstáculo para ir mejorando y variando las condiciones de prestación de un servicio público.
- b) La explotación de esa concesión está expuesta a subordinar el interés público al del concesionario.
- c) La posible privación de utilidades por parte del Estado.

Estas desventajas, han determinado, nos dice Fraga, que la empresa de economía mixta prevelezca.

La Ley para el Control de Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, en su artículo tercero, nos dice que la empresa de participación estatal es aquella que satisface los siguientes requisitos:

1. Que el Gobierno Federal aporte o sea propietario del 50% o más del capital social o de las acciones de la empresa.

2. Que en la constitución de su capital se hagan figurar acciones de serie especial que sólo puedan ser suscritas por el Gobierno Federal.
3. Que al Gobierno Federal corresponda la facultad de nombrar a la mayoría de los miembros del Consejo de Administración, Junta Directiva u órgano equivalente, o de designar al Presidente o Director, o al Gerente, o tenga facultades para vetar los acuerdos de la Asamblea General de Accionistas, del Consejo de Administración o de la Junta Directiva u órgano equivalente.

Sin embargo, incluye el mismo ordenamiento en su artículo cuarto a las empresas de participación estatal, a aquellas sociedades en las que una o varias instituciones nacionales de crédito, uno o más organismos descentralizados u otra u otras empresas de participación estatal consideradas conjunta o separadamente posean acciones o partes de capital que representen el 50% de éste, o más.

Por su parte, la Dirección General de Control y Vigilancia de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal de la Secretaría del Patrimonio Nacional, sólo reconoce en su directorio a Empresas de Participación Estatal mayoritarias y minoritarias.

El maestro Acosta Romero nos dice que "cuando el Estado tiene más del 51% de las acciones y definitivamente controla la sociedad y decide en forma trascendental sobre sus actividades, estaríamos en presencia de auténticas sociedades mercantiles de Estado; y cuando tiene menos del 50% y concurre con los particulares a la administración de la empresa, podría denominarse verdaderamente, empresa de participación estatal." (109)

(109) Miguel Acosta Romero. Teoría general del Derecho Administrativo. p. 113



Asimismo señala que son muy variadas las formas de participación estatal:

1. Empresas donde el Estado ejerce un control absoluto.
2. Empresas en las que la Administración Pública posee más del 51% del capital social.
3. Las que están sujetas a una reglamentación jurídica de Derecho Público a través de la cual la Administración Central regula sus actividades y decisiones.
4. Las empresas donde el Estado posee menos del 50% del capital social.
5. Aquellas en que la Administración Pública tiene representación o voz y voto o solamente voz en las asambleas de accionistas o en el Consejo de Administración.
6. Aquellas en que la Administración Central tiene facultades de vetar las decisiones de las asambleas o del Consejo de Administración. (110)

Como ejemplo de las primeras y segundas podemos decir que, sin tomar en cuenta las instituciones de crédito y organizaciones auxiliares estatales, ascienden en número a 223, entre las que solamente mencionaremos algunas, por razones de espacio:

Acros, S. A.; Aceros Esmaltados, S. A.; Congeladora del Pacífico, S. A.; Compañía Minera la Unión, S. A.; Aeronaves de México, S. A.; Constructora Nacional de Carros de Ferrocarril, S. A.; Cordemex, S. A. de C. V.; Diesel Nacional, S. A.; Farmacia María Isabel, S. A.; Inmobiliaria Aztlán, S. A.; Nacional de (110) Ibidem. p. 111

Combustibles de Aviación, S. A., Nacional Hotelera, S. A.; Teléfonos de México, S. A.; Servicios Portuarios de Manzanillo, S. A. DE C. V.; Vehículos Automotores Mexicanos, S. A. de C. V.; Promotora Nacional para la Producción de Granos Alimenticios, S. de R. L. I. P. y C. P., esta última de constitución muy reciente (9 de julio de 1975). (111)

De las terceras tenemos como ejemplo a las empresas concesionarias.

De las cuartas debemos señalar que ascienden aproximadamente a 28, entre las que se cuentan:

Aeronaves del Centro, S. A., Agencia de Viajes Rutas del Mayab, S. A., Azufre Limonta, S. A. de C. V.; Cobre de México, S. A.; Compañía Minera de Cananea, S. A.; Transportación Marítima Mexicana, S. A. y de muy reciente constitución (12 de junio de 1975) Impulsora la Forestal, S. R. L. I. P. y C. V. (112)

De las quintas debemos mencionar que son aquellas que se dedican a actividades relacionadas con la minería y la petroquímica. (113)

Por lo que se refiere a las sextas podemos mencionar a la Unión Nacional de Productores de Azúcar, S. A. de C. V. (114)

(111) Según informes de la Secretaría del Patrimonio Nacional, publicados en el Diario Oficial del 14 de noviembre de 1974, e investigación propia a partir de entonces y hasta el 31 de julio de 1975.

(112) Idem.

(113) Miguel Acosta Romero. Teoría general del Derecho Administrativo. p. 111

(114) Idem.

Es interesante mencionar que actualmente existen muy pocas ramas de la industria y el comercio en las que no tomen parte empresas de Estado o de participación estatal. En efecto, si se observa mediante un análisis rápido de las empresas estatales se puede fácilmente determinar que existen este tipo de sociedades en los siguientes ramos: fundidoras, restaurantes, inmuebles aviación, marina y transporte en general, astilleros, alimentos, bodegas, bicicletas, automóviles, hospitales, hoteles, teléfonos, constructoras dedicadas a obras de la comunicación, perforadoras de pozos, forestales, tipográficas, pesqueras, cinematográficas, madereras, embotelladoras, distribuidoras de gas, etc., etc.

En su mayoría están constituidas como anónimas (95%), algunas con la modalidad del Capital Variable, pero también existen de Responsabilidad Limitada, como Granja Buenagua, S. de R. L. y de Responsabilidad Limitada de Interés Público y Capital Variable, como Beneficios Mexicanos de Café, S. de R. L. I. P. y C. V. También ostentan algunas la calidad de Asociación Civil, como Servicios Sociales Industriales, A. C.; una de ellas está constituida como sociedad civil limitada de participación estatal como es la Sociedad Cooperativa de Obreros de Vestuario y Equipo, S. C. L. de P. E. e inclusive dos de estas empresas han recibido la regulación de una legislación extranjera: La Cost Importing Company, Inc. y la Ocean Garden Products, Inc.

No hay, por otro lado, impedimento alguno para que se constituyan sociedades estatales de otros tipos como en comandita simple o por acciones y mutualistas,

En forma genérica se puede afirmar que las características de este tipo de empresa son:

- 1.- La aportación del Estado, de elementos de capital, organización y trabajo.
- 2.- Que esté destinada a producir bienes o servicios para satisfacer el interés general sin importar el lucro.
- 3.- Que esté controlada por el Estado.
- 4.- Que sea regulada por normas de Derecho Público y Privado. (115)

El objeto de las empresas de Estado puede ser:

- 1.- Prestar o administrar un servicio (Aeronaues de México, S. A.; Ferrocarril del Pacífico, S. A. de C.V.)
- 2.- Administrar bienes del Estado, (Fideicomisos constituidos en Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S. A.; Nacional Financiera, S. A. e Inmobiliaria Banfoco, S. A.)
- 3.- Producir bienes (Constructora Nacional de Carros de Ferrocarril, S. A., Altos Hornos de México, S. A.)
- 4.- Prestar servicios no tipificados como servicios públicos.  
(Cia. Operadora de Teatros, S. A.)
- 5.- Realizar actividades en las que los particulares no tienen capacidad.  
(Ferrocarril Chihuahua Pacífico, S. A.)

(115) Miguel Acosta Romero. Teoría general del Derecho Administrativo, p. 109

6.- Fomentar nuevas ramas industriales (Guanos y Fertilizantes, S. A.)

7.- Conservar fuentes de trabajo de empresas quebradas o abandonadas.

(Compañía del Real del Monte y Pachuca, S. A.) (116)

Como se señaló con anterioridad las empresas de Estado se regulan mediante normas de Derecho Público y Privado. Sin embargo su organización y funcionamiento se manejan por medio de la Ley General de Sociedades Mercantiles.

Su creación puede ser por medio de "...una decisión o acuerdo administrativo que ordene la constitución de la sociedad" (117), o bien mediante la comparecencia del titular de la institución estatal que será accionista ante Notario Público para que celebre la constitutiva de la misma.

Por otro lado se puede "crear" la participación estatal en una sociedad cualquiera por la simple compra del total o de parte de sus acciones por parte del Estado. Por lo que se refiere a las acciones de la empresa de Estado y en la de participación estatal, éstas se rigen de conformidad con las leyes mercantiles, aunque se diferencian algunas de esas acciones de las comunes en que son inalienables e intransferibles, lo que "...implica en el fondo un régimen de dominio público". (118)

(116) Ibidem. p. 112

(117) Idem.

(118) Ibidem. p. 114

## EL FIDEICOMISO COMO EMPRESA PUBLICA.

En opinión de la doctrina moderna, el fideicomiso posee todos los elementos para ser una empresa.

Tiene tanta validez lo anterior que el Estado ha incrementado de manera considerable la constitución de este tipo de negocios, con el objeto de otorgar, mediante estas empresas, en forma más técnica y rápida algunas de los servicios públicos que está obligado a prestar.

En efecto, si hemos concluido en este mismo capítulo que empresa es el conjunto de cosas y derechos combinados para obtener u ofrecer al público bienes o servicios, sistemáticamente y con propósito de lucro, debemos aceptar que el fideicomiso - reúne los mismos elementos.

De acuerdo con la doctrina, por fideicomiso debemos entender el negocio jurídico por medio del cual el fideicomitente transmite la titularidad de un derecho al fiduciario, quien queda obligado a utilizarlo para la realización de un fin determinado. El acto constitutivo del fideicomiso es siempre una declaración unilateral de voluntad. (119) El patrimonio del fideicomiso se dice es autónomo, aunque su titularidad corresponde al fiduciario que de conformidad al derecho mexicano, sólo lo pueden ser instituciones de crédito expresamente autorizadas de conformidad a la Ley General de Instituciones de Crédito. (120)

(119) Raúl Cervantes Ahumada. Títulos y operaciones de crédito. p. 289

(120) Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito. Art. 350.

Por lo que toca a los fideicomisos de interés estatal, se constituyen, no mediante la figura civilista de la declaración unilateral de voluntad, antes bien, mediante la figura propia de un decreto presidencial.

Actúa como fideicomitente único del Gobierno Federal la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, como fiduciario, normalmente una sociedad crediticia nacional, las más de las veces, Nacional Financiera, S. A., y el Banco de México, S. A. El patrimonio fideicomitado lo integran el Gobierno Federal por medio de aportación inicial y subsecuentes y en ocasiones, por aportaciones de los gobiernos de los Estados y Municipios y de los particulares si así lo autoriza el Comité Técnico y de Distribución de Fondos.

Su fundamento jurídico se encuentra en los artículos 89, fracción 1 de nuestra Constitución Política, 25 y 26 de la Ley para el Control por parte del Gobierno Federal de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal y 5, 6, 7 y 16 de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado.

Algunos ejemplos son:

DEL BANCO DE MEXICO, S. A., como fiduciario:

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

Fondo de Garantía y Apoyo a los Créditos para la Vivienda de Interés Social (FOGA)

Fondo de Operación y Descuento Bancario a la Vivienda (FOVI)

Fondo para el Fomento de las Exportaciones de Productos Manufacturados.

Fondo para el Otorgamiento de Becas para Grado Superior Universitario Politécnico.

Fondo de Equipamiento Industrial (FONE)

Fondo de Asistencia Técnica y Garantía para los Créditos Agropecuarios. (FEGA)  
 Fideicomiso para Rehabilitar Regiones del País afectadas o que en el futuro sufran  
 las consecuencias de fenómenos físicos.

DEL BANCO NACIONAL DE FOMENTO COOPERATIVO, S. A. DE C. V., como  
 fiduciario:

Fondo Nacional de Fomento Cooperativo Pesquero

DEL BANCO NACIONAL DE OBRAS Y SERVICIOS PUBLICOS, S. A. como fidu-  
 ciario:

Fondo de las Habitaciones Populares.

Fondo Fiduciario Federal de Fomento Municipal.

DE LA NACIONAL FINANCIERA, S. A., como fiduciario:

Fondo de Garantía y Fomento a la Industria Mediana y Pequeña.

Fondo de Garantía y Fomento a la Pequeña y Mediana Minería

Fondo Nacional de Estudios de Preinversión

Fideicomiso para Estudios de Conjuntos, Parques, Ciudades Industriales y Centros  
 Comerciales.

Fondo Nacional de Fomento Industrial

Fondo de Fomento y Garantía para el Consumo de los Trabajadores (FONACOT)

Fondo Nacional para el Fomento de las Artesanías

Fondo Nacional de Fomento al Turismo.



## ORGANOS ADMINISTRATIVOS INTERMEDIOS.

Este tipo de órganos son creados exclusivamente por el Presidente de la República, en forma de comisiones. Están integrados por varias Secretarías o Departamentos de Estado u organismos descentralizados, desconcentrados o sociedades de Estado.

Tienen por objeto la satisfacción de necesidades o solución de problemas cuya naturaleza haga forzosamente necesaria la intervención de dichas instituciones.

Su fundamento constitucional se encuentra en los artículos 90, 92, 73 fracción XXX y 89 fracción 1 de nuestra Constitución y además los expuestos en este mismo capítulo y que fundamentan la constitucionalidad de los organismos descentralizados. (121)

Hay comisiones permanentes y transitorias.

Algunos ejemplos: Comisión Intersecretarial para el Estudio y Reglamentación de los Servicios de Maniobras Portuarias en los Muelles del Puerto de Veracruz (1950), Comisión Nacional de Facilitación del Transporte Aereo Internacional (1952) y las dos más recientemente formadas: Una de ellas es la Comisión Coordinadora de Política Industrial del Sector Público, constituida por acuerdo presidencial publicado en el Diario Oficial de fecha 8 de julio de 1975. Esta Comisión está compuesta por los Secretarios del Patrimonio Nacional, de Industria y Comercio, de Hacienda y Crédito Público y de la Presidencia, así como los Directores Generales de Nacional Financiera, S. A., y de la Sociedad Mexicana de Crédito Industrial. Fi -

(121) Miguel Acosta Romero. Teoría general del Derecho Administrativo. p. 90

gura como presidente de la Comisión, el Secretario del Patrimonio Nacional. Como vicepresidente el titular de Industria y Comercio.

La otra es la Comisión Nacional Coordinadora del Sector Agropecuario, (que fue creada por decreto presidencial publicado en el Diario Oficial de fecha 9 de julio de 1975). La constituyen los Secretarios de Hacienda y Crédito Público, Agricultura y Ganadería, Recursos Hidráulicos, de la Presidencia y de la Reforma Agraria, así como por los Directores Generales de la CONASUPO, del Banco Nacional de Crédito Rural, S. A., del Banco Nacional de Crédito Agrícola, S. A. del Banco Nacional de Crédito Ejidal, S. A., del IMCE, de Guanos y Fertilizantes de México, S. A., de la Productora de Semillas, de la Comisión Nacional de Floricultura, de la Aseguradora Nacional Agrícola y Ganadera, S. A. y de la Comisión Nacional de las Zonas Áridas.

Además, se invitó a formar parte de esta Comisión, según el mismo decreto, a las Secretarías Generales de la Confederación Nacional Campesina y de la Confederación Nacional de la Pequeña Propiedad, así como al Presidente de la Sociedad Agronómica Mexicana, A. C., lo que nos da a entender que dichas Comisiones pueden estar integradas por quienes se mencione con ese carácter en los Decretos o Acuerdos Constitutivos. Más aún, en el artículo segundo del precitado Decreto, se dice que la "Comisión podrá invitar a formar parte de la misma de manera permanente o transitoria, a representantes de otras Dependencias Federales, organismos descentralizados, empresas de participación estatal, fideicomisos u organismos privados." (122)

(122) Diario Oficial de la Federación. 9 de julio de 1975.

Funge como presidente de esta Comisión el Secretario de la Presidencia.

Por otro lado, se habla de órganos administrativos Intermedios, mencionando al Consejo de Ministros, que en nuestra opinión no consideramos como tal, en virtud de su carácter impermanente, ya que sólo se reúne de conformidad con el artículo 29 de nuestra Carta Magna en caso de suspensión de las garantías individuales. Se menciona también al "acuerdo colectivo" que de facto se presenta consuetudinariamente ya que el Jefe del Ejecutivo Federal con toda regularidad reúne a sus principales colaboradores para resolver cuestiones propias de sus funciones. Sin embargo, los acuerdos colectivos son inexistentes de jure.

Por otra parte, el maestro Acosta Romero habla de "oficinas de la Administración Pública de las entidades federativas", (123), que por cierto no tienen características análogas de denominación, facultades, competencia, etc.

Son pues, éstas las diferentes formas de la Organización Administrativa Mexicana. Es urgente, en nuestra opinión, una reforma administrativa a fondo, que no se limite exclusivamente a la muy necesaria descentralización, antes bien, se dirija a unificar criterios, agrupar organismos del llamado sector público, determinar relaciones entre dependencias y sus jerarquías.

Resulta ilógico, por ejemplo, que el sistema ferroviario mexicano tenga las siguientes formas de organización:

(123) Miguel Acosta Romero. Teoría general del Derecho Administrativo. p. 92

- a) El Ferrocarril del Sureste que depende de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, operado al través de su Dirección de Ferrocarriles, depende de un organismo centralizado;
- b) Ferrocarriles Nacionales de México, es un organismo descentralizado.
- c) Ferrocarril Chihuahua Pacífico, S. A.; Ferrocarril del Pacífico, S. A.; Ferrocarril Sonora-Baja California, S. A. de C. V., y Ferrocarriles Unidos del Sureste, S. A. de C. V. son y están organizados como su nombre lo indica, como sociedades mercantiles de Estado. (124)

Basta ver el precitado ejemplo para determinar que un mismo servicio público está legislado por normas tales como la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado por lo que se refiere al inciso a); por la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado y la Ley para el Control por parte del Gobierno Federal de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal por lo que toca al inciso b); y respecto del inciso c), tenemos la precitada Ley para el Control de Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal y la Ley de Sociedades Mercantiles.

Consideramos que el Gobierno Federal debe contar con instituciones más sencillas en su organización, con relaciones perfectamente delineadas, con legislación uniforme, para que sus funciones y su modus operandi jamás se contradigan o se ejecuten en desorden. Esto hará que la Administración Pública sirva mejor a la colectividad.

### CAPITULO III

LOS TITULARES DE LOS ORGANOS DE LA ADMINISTRACION  
PUBLICA Y EL ARTICULO 93 CONSTITUCIONAL .

Hemos intentado, en los capítulos precedentes, definir, ubicar y analizar a la Administración Pública y a sus formas de operar en la realidad política y administrativa mexicana.

## LOS TITULARES.

Nos toca ahora señalar la distinción entre el órgano y su titular, "pues mientras que el primero representa una unidad abstracta, una esfera de competencia, el segundo representa una persona concreta que puede ir variando sin que se afecte la continuidad del órgano y que tiene, además de la voluntad que, dentro de la esfera de competencia del órgano representa la del Estado, una voluntad dirigida a la satisfacción de sus intereses personales." (125)

Debemos asimismo diferenciar entre función pública y funcionario, ya que mientras aquella está constituida por el conjunto de deberes, derechos y situaciones jurídicas, que se originan entre los funcionarios públicos, éstos forman el cuerpo personal administrativo que se requiere para la atención de los servicios públicos y demás actividades del Estado.

Dice Waline que la administración vale lo que valen los funcionarios que la representan y actúan por ella. (126)

Identificar y clasificar a los diversos funcionarios públicos de conformidad a nuestra legislación es tarea harto difícil, porque nuestras leyes utilizan muy diferentes denominaciones y en ocasiones, inclusive, se abstienen de mencionar los cargos que desempeñan determinados funcionarios.

(125) Gabino Fraga. Derecho Administrativo, p. 129

(126) Andrés Serra Rojas. Derecho Administrativo. p. 317

La Constitución General hace mención de altos funcionarios, funcionarios y empleados en sus artículos 80, 89, 108, 110, 111 y 114 principalmente.

Por su parte la Ley de Responsabilidad de los Funcionarios y Empleados de la Federación, identifica quiénes son altos funcionarios (artículo 2); sin embargo, cuando se refiere a los funcionarios y empleados (artículo 18), no los precisa, lo que ha causado una anarquía terminológica.

La Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado divide a éstos en trabajadores de base y confianza, e incluye dentro de los primeros a los titulares de algunos de los organismos descentralizados y desconcentrados. La Ley del ISSSTE por su parte, sólo menciona a los trabajadores del Estado, sin clasificarlos.

Nuestra Jurisprudencia agrega a las denominaciones precitadas el de servidores de la Nación. (127)

El artículo segundo de la Ley de Responsabilidades hace una clara identificación de los altos funcionarios, dándoles a los siguientes tal categoría:

Presidente de la República.

Senadores y diputados al Congreso de la Unión.

Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Secretarías de Estado.

Jefes de Departamento Autónomo.

Procurador de la República.

Y también incluye en esta lista a los gobernadores de los Estados y a los diputados de las legislaturas de los Estados.

(127) Jorge Olivera Toro. Manual de Derecho Administrativo. p. 336.

Por su parte la Constitución en su artículo 108, enumera los altos funcionarios del Estado mexicano. Dicha enumeración es casi idéntica a la que hace la Ley de Responsabilidades, ya que sólo varía el hecho de que nuestra Carta Magna no considera a los Jefes de Departamento Autónomo como funcionarios de alta responsabilidad.

En nuestra opinión, esta clasificación está muy lejos de ser completa en la actualidad. Quizá en 1917, en virtud de la poca diversificación administrativa, bastaba considerar a los precitados con la categoría de altos funcionarios.

Ahora por el contrario, no se puede aceptar esta lista en forma limitativa.

Como hemos dicho en los capítulos precedentes, la Administración Pública ha sufrido una metamorfosis total. México ha avanzado en todos los renglones y, por ello, ha tenido que transformar sus instituciones y, en muchos casos, crear nuevas formas de organización que vengan, con sistemas modernos, a resolver el mosaico de problemas que el Estado tiene que enfrentar.

Es por ello que del Congreso Constituyente a la fecha, se han transformado algunas instituciones centralizadas.

La inmensa mayoría de los organismos descentralizados y desconcentrados, así como las empresas y sociedades de Estado son de creación posterior a la Asamblea de Querétaro. Todo esto por fuerza da como resultado la necesidad, en nuestra opinión, de incrementar la lista de altos funcionarios que se mencionan en los artículos 108 constitucional y 2 de la Ley de Responsabilidades.

En nuestro criterio, altos funcionarios son también el Jefe del Departamento del Distrito Federal, aunque el Presidente de la República sea quien gobierne, de jure, el



Distrito Federal; son también altos funcionarios todos y cada uno de los titulares de los organismos descentralizados, desconcentrados, empresas de Estado y sociedades de participación estatal mayoritaria, y los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia de cada Estado y del Distrito y Territorios Federales.

Basta considerar, por ejemplo, la responsabilidad enorme del Director General del IMSS; del Gerente General de Ferrocarriles Nacionales de México; del Rector de la UNAM; del Director de la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros; del Director de Nacional Financiera, S. A.; del Director del Banco de México, S. A., etc., etc.

Es absurdo considerar en el México de hoy, que cualquiera de estos titulares tiene menores responsabilidades o que su comportamiento no produce más graves consecuencias para el país que las que tiene o pueda ocasionar un diputado de una legislatura local. Por lo que se refiere a los llamados funcionarios y empleados, como se ha dicho, la Ley de Responsabilidades no distingue entre ellos.

La doctrina ha tratado de identificar a unos y otros. Así tenemos que algunos tratadistas toman como base de esa distinción la duración del empleo: si es por tiempo indefinido, dicen que es empleado y si es por tiempo determinado, será funcionario.

Afirman otros que los funcionarios pueden ser honoríficos, en tanto que los empleados son siempre remunerados; es, afirman algunos, funcionario, si la relación de trabajo con el Estado es de Derecho Público, y es empleado, si esa relación es de Derecho Privado. Otra corriente dice que los funcionarios públicos son los que tienen facultades de decidir y ordenar, en tanto que los empleados sólo obedecen órdenes, etc. (128)

(128) Gabino Fraga. Derecho Administrativo. p. 131

Para Bielsa, funcionario es aquél que "supone un encargo especial transmitido en principio por la ley, que crea una relación externa que da al titular un carácter representativo, mientras que el empleado sólo supone una vinculación interna que hace que su titular sólo concurre a la formación de la función pública." (129)

León Duguit habla de agentes públicos y los define como participantes de manera permanente, temporal o accidental en la actividad pública, sin tener el carácter de gobernante directo o representante. Los clasifica como agentes funcionarios y agentes empleados. Los primeros, dice, participan de una manera permanente y los segundos de una manera momentánea y accidental.

Nuestra legislación laboral no coincide con esta clasificación. (130)

Nuevamente Bielsa nos dice que "funcionario público es el que en virtud de designación especial y legal, ya por decreto ejecutivo, ya por elección y de una manera continua, bajo formas y condiciones determinadas en una esfera de competencia, constituye o concurre a constituir y a expresar o ejercitar la voluntad del Estado, cuando esa voluntad se dirige a la realización de un fin público; ya sea actividad jurídica o social." (131)

Los maestros Fraga y Acosta Romero coinciden con Bielsa en diferenciar a funcionarios y empleados en virtud del carácter representativo de los primeros, ya que funcionario es el que representa al Estado a través del órgano de competencia del que es titular. (132)

(129) Idem.

(130) Miguel Acosta Romero. Derecho Administrativo. p. 303

(131) Idem.

(132) Idem.

Por otro lado, podemos señalar que empleado público es la persona física que desempeña un servicio material, intelectual o de ambos géneros a cualquier órgano del Estado mediante nombramiento o inclusión en listas de raya y que no tiene facultades de decisión ni representa al órgano como tal, frente a otros órganos, ni frente a los particulares. (133)

Otras clasificaciones pueden ser:

- a) En razón de la entidad a la que presten sus servicios: federales, estatales y municipales.
- b) Por su régimen especial: de base, de confianza, dependientes directamente de la Administración Central y trabajadores de organismos descentralizados.
- c) Según el tiempo que deben desempeñar sus funciones: definitivos, interinos, provisionales, por obra determinada, a tiempo fijo, etc.

El artículo 32 del Reglamento de Escalafón para Empleados de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público establece las siguientes categorías:

- a) Profesional y subprofesional
- b) Especializado
- c) Administrativo
- d) Obrero y
- e) Servidumbre (134)

(133) Ibidem p. 304

(134) Idem.

Las clases de designación de diferentes agentes públicos las podemos catalogar en forma muy general, de la siguiente manera:

a) Nombramiento: "Es la designación de un funcionario o empleado hecha por una sola persona." (135) Puede ser discrecional, condicionado o reservado, nos dice Villagas Basavilbaso. Discrecional cuando existe libertad completa en la designación; condicionado cuando la designación debe subordinarse a ciertas formalidades como la del concurso, las de acuerdo senatorial, la de elección de una terna; es reservado cuando la designación debe hacerse entre determinadas personas que han prestado servicios al Estado con anterioridad. (136)

b) Elección. Es la designación de un servidor público por varias personas. (137)

c) Oposición. En este sistema concursan varios aspirantes, obteniendo el cargo, aquél que reúne los mejores notas. (138)

Ejemplos de designaciones a base de nombramiento, los tenemos en los que realiza el Presidente de la República al señalar a los Secretarios de Despacho, Jefe del Departamento del Distrito Federal, Procurador General de Justicia de la Nación y del Distrito y Territorios Federales, agentes diplomáticos, etc.

De funcionarios electos, está el mismo Jefe del Ejecutivo y los miembros que constituyen las Cámaras del Congreso de la Unión. Respecto del sistema de oposición te-

(135) *Idem.*

(136) *Idem*

(137) *Ibidem* p. 305

(138) *Idem.*

nemos algunos casos en el cuerpo consular, en el notariado y en algunos tipos de catedráticos.

Ahora bien, si se considera correcta nuestra proposición en el sentido de incluir en la lista de los llamados altos funcionarios (artículo 2 de la Ley de Responsabilidades), a los agentes públicos que hemos señalado, se tendrá como consecuencia que los titulares de los órganos de la Administración Pública son en su totalidad altos funcionarios.

Los requisitos para ser titular de un órgano administrativo son cuatro:

#### 1. Requisitos jurídicos.

La capacidad. No sólo de goce sino la de pleno ejercicio de los derechos civiles y políticos.

Ser mexicano por nacimiento. De los altos funcionarios que menciona el artículo segundo de la Ley de Responsabilidades, solo al jefe del Departamento Autónomo no se le exige este requisito. Sin embargo, de facto, jamás ha existido un jefe de departamento de Estado, nacional de otro país.

Respecto de los agentes que hemos propuesto con calidad de altos funcionarios, los titulares de los órganos descentralizados tienen que ser mexicanos por nacimiento, ya que así lo señalan sus respectivas leyes. No sólo eso, sino que consuetudinariamente, se establece en la legislación que los miembros del cuerpo colegiado de mayor jerarquía tienen que ser nacionales por nacimiento. (139)

(139) Ley del ISSSTE. Art. 108; Ley del Seguro Social. Art. 256

Por lo que toca a los titulares de las empresas de Estado, es costumbre señalar este requisito dentro de los estatutos sociales. (140)

Edad. Para ser Presidente de la República se requiere tener 35 años cumplidos al día de la elección. Para ser Secretario de Despacho, 30 años. Para ser Procurador General de la República, 35 años y no más de 65 años.

Por lo que se refiere a los titulares de los organismos descentralizados y empresas de Estado, nuestra legislación no señala ningún requisito de edad, salvo el de la mayoría de edad, al señalar la capacidad de ejercicio.

No haber sido condenado por delito que amerite pena corporal o estar siendo procesado por dicho delito al momento de la elección o del nombramiento.

No pertenecer al estado eclesiástico.

Residencia. Este requisito sólo se exige al Presidente de la República y se refiere a que tiene que haber residido en el país durante todo el año anterior al día de la elección.

No haber desempeñado el mismo puesto con anterioridad. Este requisito se refiere exclusivamente al Presidente de la República. En no pocas ocasiones vemos a veces con agrado y a veces con desilusión la repetición de algunos titulares de organismos públicos.

(140) Reglamento de la Ley Reglamentaria del artículo 27 Constitucional en Materia de Explotación y Aprovechamiento de Recursos Minerales, artículo 26 fracción VI.

No ocupar un puesto incompatible. Esto es lógico ya que bajo ningún concepto se podría por ejemplo ser Secretario del Patrimonio Nacional y a la vez Jefe del Departamento del Distrito Federal. Existe incompatibilidad de materias, horarios y en algunos casos podría haberla por mandamiento expreso de la ley. (141)

#### II. Requisitos de capacitación técnica:

Afortunadamente ya es costumbre, especializar a los funcionarios públicos en algunos Estados modernos. (142)

En México de hecho se está exigiendo, cada vez con mayor vehemencia, que los titulares de los órganos administrativos ostenten un título profesional.

De los titulares de los organismos administrativos sólo al Procurador General de la República de jure, se le exige título profesional de abogado.

#### III. Requisitos Morales:

Se refieren estos requisitos "a la buena conducta, honestidad, etc." (143) que deben poseer los agentes públicos.

La Constitución Federal y la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito Federal y de los altos Funcionarios de los Estados, fijan los lineamientos a fin de exigir de los titulares un comportamiento sano dentro y fuera de sus funciones.

(141) Miguel Acosta Romero. Teoría general de Derecho Administrativo, p. 307

(142) Idem.

(143) Idem.

#### IV. Requisitos Físicos:

"Consisten en pasar un examen físico en algunos casos y presentar normales condiciones psíquicas." (144). En algunas épocas, como la actual, es requisito ser - casi un atleta, porque quien dirige el Poder Ejecutivo ha dado muestras sobradas de serlo.

(144) Idem.



## OBLIGACIONES Y RESPONSABILIDADES DE LOS TITULARES DE LOS ORGANISMOS ADMINISTRATIVOS.

Son innumerables y se encuentran dispersas en nuestra legislación.

La Constitución Federal señala en su artículo 128 que todo funcionario público, sin excepción alguna, antes de tomar posesión de su encargo, está obligado a - prestar la protesta de guardar la Constitución y las leyes que de ella emanen.

El artículo 89, de nuestra Carta Magna establece las facultades y obligaciones del Jefe del Ejecutivo Federal.

El artículo 92 de ese mismo ordenamiento indica la obligatoriedad del refrendo de los Secretarios de Despacho para que tengan validez los reglamentos, decretos y órdenes del Presidente.

El artículo 93 señala dos obligaciones:

- a) La de los Secretarios de Despacho y Jefes de Departamento Administrativos en el sentido de dar cuenta al Congreso de la Unión del estado que guardan sus respectivos ramos, y
- b) La de los precitados Secretarios de Despacho y Jefes de Departamentos Administrativos, así como directores y administradores de los organismos descentralizados federales y empresas de participación estatal mayoritaria, para que informen cuando se discuta una ley o se estudie un negocio concerniente a sus respectivos ramos o actividades.

El maestro Acosta Romero clasifica las obligaciones de los funcionarios públicos, de la siguiente forma:

- a) Rendición de la protesta
- b) Ejercicio personal del puesto
- c) Residencia en el lugar de desempeño de labores
- d) Guardar obediencia jerárquica
- e) Guardar respeto a superiores e inferiores
- f) Mantener el secreto de información
- g) Prestar el cuidado necesario a los asuntos públicos
- h) Deber de lealtad a la Nación. (145)

Por otro lado, señala el precitado maestro las restricciones impuestas al ejercicio de la función pública:

- a) Evitar actos que pongan en peligro la seguridad del empleado, de sus compañeros o de los elementos de trabajo que le han sido confiados;
- b) No desempeñar cargos legalmente incompatibles;
- c) No hacer propaganda política, religiosa, o realizar actividades mercantiles dentro del trabajo. (146)

Por su lado el maestro Jorge Olivero Toro, nos indica que son obligaciones de los funcionarios públicos:

- (145) Miguel Acosta Romero. Teoría general del Derecho Administrativo, p. 311
- (146) Idem.

1. Prestar la protesta legal.
2. Cumplir las obligaciones del cargo.
3. Ser diligentes.
4. Ser obedientes con la superioridad.
5. Ser fieles
6. Ser precavidos en el sentido de no ejecutar actos que pongan en peligro la vida de sus compañeros.
7. Ser desinteresados.
8. Ser leales a la Nación.
9. Tener su residencia en el lugar donde presten sus servicios, y
10. Observar buenas costumbres. (147)

El doctor Ignacio Burgos nos dice que los titulares de los órganos administrativos, deben reputarse como servidores públicos. "Ética y deontológicamente, su conducta, en el desempeño del cargo respectivo, debe enfocarse hacia el servicio público mediante la aplicación correcta de la ley." (148)

Los funcionarios públicos están ligados a los gobernados a través de dos nexos jurídicos principalmente:

- a) El nexo de la constitucionalidad (super-legalidad, según Maurice Hauriou).

(147) Jorge Olivero Toro. Manual de Derecho Administrativo. p. 351

(148) Ignacio Burgos. Derecho Constitucional Mexicano. p. 630

Entraña la obligación de ajustar los actos en que se traduzcan sus funciones a la Constitución y a la ley.

b) El nexo de la legalidad. Comprende la obligación de realizar los actos honestamente, con espíritu de servicio. (149)

Al violarse el nexo de constitucionalidad, los actos de autoridad en que la violación se cometa son susceptibles de impugnarse jurídicamente por medio de juicios, procesos o recursos que en cada Estado democrático existan. (En México, el juicio de amparo).

Al quebrantarse el nexo de legalidad, el funcionario público se hace acreedor a la imposición de las sanciones que legalmente estén previstas. (En México, principalmente la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios Públicos y Empleados de la Federación, del Distrito Federal y de los Altos Funcionarios de los Estados).

La doctrina mexicana coincide en que los tipos de responsabilidad jurídica en que pueden incurrir los titulares de los órganos administrativos son estos:

a) Responsabilidad Administrativa. Se deriva de la obligación a que nos hemos referido y que está consignada en el artículo 128 de nuestra Carta Magna.

El doctor Burgoa apunta sobre el particular: "La responsabilidad administrativa se origina comúnmente, en el hecho de que el funcionario público no cumpla sus obligaciones legales en el ejercicio de su conducta como tal..." (150) Y luego continúa diciendo que son tan prolijas las hipótesis que sería incompleta cualquier lista que quisiera contenerlas.

(149) Idem.

(150) Ibidem p. 633

b) **Responsabilidad Civil.** Se debe entender como tal la que asume el funcionario público, "en el desempeño de los actos inherentes a sus funciones o con motivo de su cargo frente al Estado y los particulares, con la obligación indemnizatoria o reparatoria correspondiente. Esa responsabilidad puede provenir de hecho ilícito civil, o de delito o falta oficiales. En el primer caso, si el funcionario obra ilícitamente, o contra las buenas costumbres en el ejercicio de su actividad pública y causa un daño físico o moral, tiene la obligación de repararlo con sus propios bienes, pues sólo en el supuesto de que no los tenga, o sean insuficientes para cumplir dicha obligación el Estado contrae responsabilidad subsidiaria. En el segundo caso, la responsabilidad está prevista en el artículo 5 de la Ley de Responsabilidades..."(151)

c) **Responsabilidad Penal.** Este tipo de responsabilidad está señalada principalmente en los artículos 108, 109, 110, 111, 112 y 113 de la Constitución Federal, en la Ley de Responsabilidades, expedida de conformidad al artículo 111 constitucional precitado, el 21 de febrero de 1940, cuyos antecedentes fueron las leyes del 3 de noviembre de 1870 y del 29 de mayo de 1896, así como el Código Penal de 1870, que también contenía disposiciones varias sobre el particular. La precitada Ley de Responsabilidades señala como delitos de los llamados altos funcionarios, los siguientes:

1. El ataque a las instituciones democráticas.

(151) Idem.

2. El ataque a la forma de gobierno republicano, representativo federal.
3. El ataque a la libertad de sufragio.
4. La usurpación de atribuciones.
5. La violación de garantías individuales.
6. Las infracciones a la Constitución o a las leyes federales, cuando cause perjuicios graves a la Federación o a uno o varios Estados de la misma, o motiven algún trastorno en el funcionamiento normal de las instituciones.
7. Las omisiones de carácter grave, en los términos de la fracción anterior. (152).

La sanción más importante que se fija para este tipo de delitos es la destitución del cargo.

Por otro lado son faltas oficiales las infracciones a la Constitución o a las leyes federales no comprendidas en el artículo 13 de la Ley de Responsabilidades.

El artículo 18 de la ley que hemos mencionado, señala en forma exhaustiva las conductas que se consideran como delitos oficiales de los funcionarios y empleados de la Federación y del Distrito Federal. Son 72 fracciones las que por su diversidad de temas, comprenden prácticamente cualquier acto ilícito que cometan los funcionarios y empleados en el despacho de los asuntos que les competen.

(152) Artículo 13 de la Ley de Responsabilidades.

Cabe mencionar que en la mayoría de los casos que se comprenden dentro de las 72 fracciones del artículo 18 precitado, la sanción es la destitución del empleado, aparte de algunas otras como son prisión y multa.

El maestro Juan José González Bustamante crítica a la ley precitada afirmando que adolece de grandes lagunas: "La ley vigente dispone que todas las infracciones a la Constitución o las leyes federales que no se encuentran comprendidas en la enumeración señalada en el artículo 13, se reputarán como faltas oficiales, y como la ley mencionada procede por eliminación al diferenciar los delitos de los altos funcionarios (artículo 13), de los que cometen los funcionarios y empleados de la Federación, del Distrito y Territorios, resulta que, los altos funcionarios de la Federación, no pueden cometer los delitos definidos en el artículo 18, y que por ser la Ley de Responsabilidades Oficiales, una ley de carácter federal, lo que para los demás funcionarios y empleados constituye delito, para los altos funcionarios no es sino una simple falta, creándose de este modo, una situación verdaderamente injusta y contradictoria a los principios generales de igualdad ante la ley." (153)

#### EL FUERO CONSTITUCIONAL .

Existe el fuero constitucional - sostiene don Jacinto Pallares - en virtud de la necesidad de que los funcionarios a quienes están encomendados los altos negocios del Estado, "no estén expuestos a las pérdidas asechanzas de sus enemigos gratuitos." (154)

(153) Juan José González Bustamante. Los delitos de los altos funcionarios y el fuero constitucional. pp. 115 - 116

(154) Ignacio Burgoa. Derecho Constitucional Mexicano. pp. 634 - 635

- Y tiene por objeto el fuero, continúa diciendo - "el de evitar que una falsa acusación sirva de pretexto para eliminar a algún alto funcionario de los negocios que le están encomendados y el impedir las repentinas acefalías de los puestos importantes de la administración pública..." (155)

Opera el fuero constitucional bajo dos aspectos: como fuero de inmunidad y como fuero de no procesabilidad.

a) Fuero de Inmunidad. Es el privilegio o prerrogativa que entraña una irresponsabilidad jurídica.

En México sólo lo tiene el Jefe del Ejecutivo Federal en forma relativa de conformidad al artículo 108 constitucional y en vista de que dicho alto funcionario sólo puede ser acusado por traición a la Patria y por delitos graves del orden común. También lo tienen los diputados y senadores al Congreso de la Unión, éstos en forma absoluta de conformidad con el artículo 61 de nuestra Carta Magna, en el sentido de que son inviolables por las opiniones que manifiesten en el desempeño de sus cargos, sin que jamás puedan ser reconvenidos por ellas. (156)

Por lo que se refiere a los diputados y senadores al Congreso de la Unión, tienen fuero solamente durante el desempeño del cargo; el Presidente de la República lo goza durante el tiempo de su encargo, no simplemente en el desempeño de sus funciones.

(155) Ibidem p. 636

(156) Ibidem p. 638



La doctrina constitucionalista mexicana coincide en aplaudir la restricción de responsabilidades a que puede ser sometido el Jefe del Ejecutivo (traición a la Patria y delitos graves del orden común), porque la Constitución, dice el maestro Tena Ramírez, "quiso instituir esta situación excepcional y única contra una decisión hostil de las Cámaras, las cuales de otro modo estarán en posibilidad de suspenderlo o destituirlo de su cargo, atribuyéndole la comisión de un delito por leve que fuere." (157) Algunos autores manifiestan su opinión en el sentido de que es muy difícil determinar que es delito grave del orden común. Nosotros consideramos que el problema no es tan serio ya que la calificación de gravedad la debe hacer un cuerpo colegiado (el Congreso de la Unión), que juzgará la gravedad o no gravedad de las repercusiones ocasionadas por la conducta delictuosa del Presidente de la República.

b) Fuero de no procesabilidad. Este fuero no implica la irresponsabilidad jurídica absoluta, en el caso de diputados y senadores al Congreso de la Unión (artículo 61 constitucional); y relativa por lo que concierne al Presidente de la República (artículo 108 constitucional)

La no procesabilidad significa que "mientras no se promueva y decida contra el funcionario de que se trate el llamado juicio político, los Diputados y Senadores al Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia, los Secretarios de Esta-

do y el Procurador General de la República, en los casos a que se refiere el primer párrafo del artículo 108 constitucional, no quedan sujetos a la potestad jurisdiccional ordinaria. En otras palabras, los altos funcionarios sí son responsables por los delitos comunes y oficiales que cometan durante el desempeño de su cargo, sólo que no se puede proceder contra ellos en tanto no se les despoje del fuero de que gozan y que, según acabamos de afirmar, es el impedimento para que - queden sujetos a los tribunales que deban juzgarlos...." (158)

Ahora bien dichos funcionarios no gozan de fuero constitucional por delitos oficiales, faltas u omisiones en que incurran en el desempeño de algún empleo, cargo o comisión pública que sea ajeno al puesto que los hace ser altos funcionarios, y que hayan aceptado durante el período en que conforme a la ley disfruten del fuero. Lo mismo sucede por los delitos comunes que cometan durante el desempeño de dicho empleo, cargo o comisión. (artículo 110 constitucional).

Los Gobernadores, y los Diputados de las legislaturas locales se encuentran más gravemente colocados frente a la ley constitucional, (artículo 108) ya que su responsabilidad puede provenir por simples actos contrarios a la Constitución o a la legislación federal.

Don Ignacio Burgoa considera que el segundo párrafo del artículo 108 constitucional debe interpretarse, con lógica-jurídica, en el sentido de que "violaciones a la Constitución y leyes federales", significa delitos oficiales a que hace mención el artículo 13 de la Ley de Responsabilidades. (159)

(158) Ibidem. p. 640

(159) Ibidem. p. 644

No estamos de acuerdo con el doctor Burgoa ya que es la misma Constitución, en su artículo 14, párrafo segundo, la que prohíbe expresamente imponer, "por simple analogía y aún por mayoría de razón, pena alguna que no esté decretada por una ley exactamente aplicable al delito de que se trata."

Para nosotros la razón de que los Gobernadores, y diputados locales, estén tan estrictamente regulados, obedeció a las constantes violaciones que cometían un gran número de ellos en los tiempos en que fue discutida y aprobada nuestra Carta Constitucional. Consideramos, por nuestra parte, que las posibles violaciones a la Constitución y a las leyes federales pueden no tener la gravedad que ameritaría la destitución de un Gobernador, o de un Diputado de una legislatura local. Sería quizá mucho más perjudicial un juicio al Jefe del Ejecutivo de un Estado de la República, que la violación hecha - muy probablemente no intencional - por el Gobernador.

Quizá la solución se encuentra en derogar el segundo párrafo del artículo 108 constitucional y 14 de la Ley de Responsabilidades, ya que contra esas violaciones tenemos un magnífico instrumento: el amparo.

#### EL JUICIO POLITICO.

Su origen, afirma el maestro Juan José González Bustamante, proviene del derecho consuetudinario inglés y del sistema denominado "impeachment" consagrado en la Constitución Política de los Estados Unidos de Norteamérica del 17 de septiembre de 1789. (160)

(160) J. J. González Bustamante. Los delitos de los altos funcionarios y el fuero constitucional, p. 87

Don Ignacio Burgoa nos indica que también la institución llamada "juicio de residencia" a que se sometía a los virreyes españoles debe tomarse como antecedente del juicio de responsabilidades o juicio político. (161)

Se entiende por este tipo de juicio el procedimiento que se sigue contra algún alto funcionario del Estado, para desaforarlo por los delitos, faltas u omisiones que hubiese cometido.

El desafuero, llamado también "ante-juicio", (162) procede cuando se trate de delitos del orden común, de conformidad con el artículo 109 constitucional y consiste en que la Cámara de Diputados, erigida en Gran Jurado declarará por mayoría absoluta de votos del número total de miembros que la formen, si ha o no lugar a proceder contra el acusado.

En caso negativo, no habrá lugar a ningún procedimiento posterior, pero esa declaración nunca podrá ser obstáculo para que la acusación continúe su curso cuando el acusado haya dejado de tener fuero.

Por el contrario si la Cámara de Diputados declara en forma afirmativa, el alto funcionario queda por ese hecho destituido de su encargo y desde luego sujeto a la acción de los tribunales comunes.

Hay una excepción a este procedimiento y es la del Presidente de la República, ya que en tal caso, sólo habrá lugar a acusarlo ante el Senado, como si se tratare de un delito oficial.

(161) Ignacio Burgoa. Derecho constitucional mexicano. p. 648

(162) Así lo llama el maestro González Bustamante.

Si se trata de delitos oficiales, deberá conocer el Senado erigido también en Gran Jurado, pero con la previa acusación de la Cámara de Diputados.

Si la Cámara de Senadores declara por mayoría de las dos terceras partes del total de sus miembros, después de practicar las diligencias que estimen necesarias y de oír al acusado, si éste es culpable, quedará inmediatamente privado de su puesto por virtud de tal declaración. Cuando el mismo ilícito tuviere señalado otra pena en la Ley, el acusado quedará a disposición de las autoridades comunes, para que lo juzguen con arreglo a ella. (163)

Cabe hacer notar que las resoluciones del Gran Jurado son inapelables.

La Ley de Responsabilidades habla también de faltas oficiales y las define como las infracciones a la Constitución o a las leyes federales no comprendidas en el artículo 13 de la misma ley. (164)

Cuando los delitos y faltas oficiales son cometidos por funcionarios y empleados de la Federación y del Distrito Federal deberán ser juzgadas por un Jurado Popular, de conformidad con el artículo 20, fracción VI de la Constitución Federal y artículo 77 de la Ley de Responsabilidades.

(163) Artículo 111 de la Constitución Federal.

(164) Artículo 16 de la Ley de Responsabilidades.

## EL ARTICULO 93 CONSTITUCIONAL

Antes de analizar el significado jurídico y político del contenido del artículo 93 constitucional, veamos sus antecedentes históricos.

La Constitución Política de la Monarquía Española, promulgada en Cádiz el 19 de marzo de 1812, en su artículo 227 establecía la obligación de los Secretarios del Despacho para que formaran los presupuestos anuales de los gastos de la administración pública, que se estimaran necesarios hacer, y el deber de rendir cuentas a las Cortes de los gastos que se hubiesen hecho.

El artículo 226 establecía que los Secretarios serían responsables ante las Cortes de las órdenes que autorizaran contra la Constitución o las leyes, sin que les sirviera de excusa haberlo mandado el Rey. (165)

El Decreto Constitucional por la Libertad de la América Mexicana, expedido en Apatzingón en 1814, por Morelos, aunque no establecía la obligación de informar o dar cuentas al Congreso por parte de los Secretarios, sí determinaba en su artículo 143 que en cada Secretaría habría un libro para asentar todos los acuerdos. Asimismo establecía en su artículo 145 que los Secretarios serían responsables en su persona de los decretos, órdenes y demás que autorizaran.

La Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, la primera con este carácter, sancionada por el Congreso General Constituyente el 4 de octubre de 1824, en su artículo 120 establecía la obligación de los Secretarios del Despacho de dar a cada

(165) El subrayado es nuestro.

Cámara, luego que estuvieren abiertas sus sesiones anuales, cuenta del estado de sus respectivos ramos.

Por otro lado el artículo 119 establecía la responsabilidad de los Secretarios del Despacho, de los actos del Presidente, que autorizaran con su firma, contra la Constitución, leyes generales y Constituciones particulares de los Estados.

En las Bases y Leyes Constitucionales de la República Mexicana, de régimen centralista, decretados en 1836, en su Ley Cuarta, artículo 31, fracción III, establecía que a cada uno de los Ministros correspondía presentar, a ambas Cámaras, una memoria especificatoria del estado en que se hallaren los diversos ramos de la administración pública respectivos a su ministerio.

El artículo 32 de la misma Ley Cuarta, determinaba que cada ministro sería responsable de la falta de cumplimiento a las leyes que correspondían a la competencia de su ministerio, y de los actos del Presidente, que autorizaran con su firma y fueran contrarios a las leyes.

Asimismo tanto el Proyecto de Reforma Constitucional de 1840, como el de 1842 establecían las obligaciones y responsabilidades de los Ministros frente al Congreso a que nos hemos venido refiriendo.

Sin embargo en el Proyecto de 1842, en su artículo 88, se establecía adicionalmente, que serían responsables todos los Ministros por las resoluciones que tomaran en junta de Ministros.

Es a partir del Proyecto que dió origen a la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos del 5 de febrero de 1857, en que aparentemente se exime, a los Secretarios del Despacho, de toda responsabilidad frente al Congreso.

En efecto, tanto los artículos 89 y 90 del Proyecto, como el 88 y el 89, de la Constitución de 1857 establecían la obligación para los Secretarios del Despacho de refrenar los reglamentos, decretos y órdenes, ya que sin este requisito no serían obedecidos éstos. Asimismo se estableció la obligación de dar cuentas al Congreso, luego que estuvieran abiertas las sesiones, respecto del estado que guardaran sus respectivos ramos. Sin embargo, en este Instrumento Constitucional, ya no se fija la responsabilidad de los Secretarios del Despacho frente al Congreso, respecto de los actos del Presidente que autorizaran con su firma.

Es decir, a partir de la Constitución del 5 de febrero de 1857, se exime de responsabilidades directas a los Secretarios del Despacho frente al Congreso.

Se determina que el Secretario de Estado no tiene responsabilidades políticas, ni administrativas, frente al Poder Legislativo por lo que, aparentemente, no hay entonces facultades del Congreso de conservar o remover de sus puestos a este tipo de funcionarios.

Parece ser que se trata de reputar que todo acto de un Secretario es acto del Presidente. El Proyecto de Constitución presentado a la Asamblea Constituyente por Venustiano Carranza el primero de diciembre de 1916, en sus artículos 92 y 93, determinaba las mismas obligaciones a los Secretarios del Despacho que las que señalaba la Constitución de 1857 y que hemos mencionado.

Sin embargo añadió una más: "Cualquiera de las Cámaras podrá citar a los Secretarios de Estado para que informen, cuando se discuta una ley que estudie un negocio relativo a su Secretaría".



Ya en este párrafo se determinaba expresamente que los Secretarios tenían la obligación de acudir a las Cámaras cuando éstas los citaran, con la condición de que se estuviese discutiendo una ley o estudiando un negocio relativo a su Secretaría. (166)

La Constitución Política del 5 de febrero de 1917, toma en forma idéntica el artículo 93 del Proyecto de Venustiano Carranza. Sin embargo con fecha 24 de enero de 1974, publicado en el Diario Oficial del 31 del mismo mes y año, se reformó y adicionó dicho artículo para quedar como sigue:

"Artículo 93. Los Secretarios del Despacho y los Jefes de los Departamentos Administrativos, luego que esté abierto el período de sesiones ordinarias, darán cuenta al Congreso, del estado que guardan sus respectivos ramos".

"Cualquiera de las Cámaras podrá citar a los Secretarios de Estado y a los Jefes de los Departamentos Administrativos, así como a los Directores y Administradores de los Organismos Descentralizados Federales o de las Empresas de Participación Estatal Mayoritaria, para que informen de sus respectivos ramos o actividades".

Como lo señalamos con anterioridad, el artículo 93 de nuestra Constitución Federal, establece dos obligaciones para los titulares de los órganos administrativos:

a) Dar cuenta al Congreso de la Unión, del estado que guardan sus respectivos ramos. Esta obligación es para los Secretarios de Estado y Jefes de Departamento Administrativos, y

b) Acudir e informar al mismo Congreso cuando se discuta una ley o se estudie un negocio concerniente a sus respectivos ramos o actividades. Es-

(166) Datos tomados de Felipe Tena Ramírez. Leyes Fundamentales de México.

ta obligación concierne a los precitados Secretarios del Despacho y Jefes de Departamentos Administrativos, así como a los Directores y Administradores de los Organismos Descentralizados Federales o de las Empresas de Participación Mayoritaria.

Respecto del primer párrafo del artículo 93 de nuestra Carta Magna y que se refiere a la obligación de los Secretarios y Jefes de Departamento de Estado, de dar cuenta al Congreso del estado que guardan sus respectivos ramos, la doctrina mexicana se ha inclinado a considerar que esta obligación se cumple mediante el informe anual del Presidente de la República que rinde el día de apertura de sesiones ordinarias del Congreso, de conformidad con el artículo 69 de nuestra Carta Magna.

No estamos de acuerdo con esta postura ya que si así hubiese sido la intención del Congreso Constituyente, no hubiera habido necesidad de promulgar el primer párrafo del artículo 93 constitucional.

Consideramos que sería muy provechoso si se cumpliera con esta obligación, porque la noticia que deben dar anualmente los Secretarios y Jefes de Departamento de Estado, tendría necesariamente que ser más detallada que la que rinde el Presidente de la República y los gobernados se enterarían de la situación real de cada instituto gubernativo y de cuáles son los planes de los titulares, respecto de los problemas que se puedan pronosticar. Además sería muy útil conocer sus puntos de vista sobre los asuntos que les competen, en forma organizada y no tan sólo mediante declaraciones aisladas y en muchas ocasiones improvisadas ante la prensa.

Semánticamente dar significa "donar, entregar, otorgar" (167) y cuenta significa "razón, satisfacción de alguna cosa" (168) Por lo que dar cuenta significa entregar u otorgar satisfacción de alguna cosa.

Satisfacción del latín "satisfactio", que quiere decir "acción y efecto de satisfacer" que, a su vez, viene de "satisfacere", que significa "pagar enteramente lo que se debe". (169)

Con toda seguridad podemos afirmar que este deber de los Secretarios y Jefes de Departamento de Estado, respecto de dar cuenta al Congreso del estado que guardan sus respectivos ramos, es un deber jurídico, ya que lo consagra el instrumento de más alta jerarquía en nuestro Derecho.

Ahora bien, dice el maestro Rafael De Pina que todo deber jurídico es siempre una obligación jurídica. (170)

Sin embargo, esta obligación jurídica de Derecho Público es diferente a la de Derecho Privado, ya que en esta última, existe una relación jurídica entre dos personas, una de ellas llamada deudor, que queda sujeta con otra, denominada acreedor, a una prestación o a una abstención de carácter patrimonial, que el acreedor puede exigirle al deudor. (171).

(167) Real Academia de la Lengua Española. Diccionario de la Lengua Española.

(168) Idem.

(169) Idem

(170) Rafael De Pina. Diccionario de Derecho. p. 167

(171) Manuel Borja Soriano. Teoría de las obligaciones. p. 81

En cambio en la obligación de Derecho Público a que nos estamos refiriendo, no hay deudor ni acreedor, ni mucho menos una prestación o abstención de carácter patrimonial, antes bien, los Secretarios y Jefes de Departamento, están constreñidos a cumplir con todas sus obligaciones y a dar cuenta de ese cumplimiento al propio Congreso que es el legítimo representante del pueblo, de conformidad con los artículos 51 y 56 de nuestra Carta Magna. Además esa obligación es ante el pueblo, único titular del poder soberano, según el artículo 39 constitucional.

En caso de incumplimiento, estos titulares estarán sujetos a lo que establece la propia Constitución y la Ley de Responsabilidades, que ya hemos analizado.

Respecto del segundo párrafo del precitado artículo 93 que determina la facultad de cualquiera de las Cámaras, para citar a los mencionados Secretarios de Estado y Jefes de Departamentos Administrativos, así como a los Directores y Administradores de los Organismos Descentralizados Federales o de las Empresas de Participación Estatal Mayoritaria, para que informen cuando se discuta una ley o se estudie un negocio concerniente a sus respectivos ramos o actividades, debemos de considerar que dicha facultad de cualquiera de las Cámaras, desde luego implica una obligación: la de acudir a informar al Congreso.

Tiene, sin embargo, dicho mandamiento una condicional, que consiste en que cualquiera de las Cámaras podrá citar a los mencionados funcionarios, únicamente "cuando se discuta una ley o se estudie un negocio concerniente a sus respectivos ramos o actividades". Es decir, las Cámaras no podrán citar a sus titulares a su libre arbitrio, sino sólo cuando se necesite el informe que deben prestar.

Sobre estas obligaciones a que nos hemos referido (dar cuenta e informar), el maestro Ignacio Burgoa, hace el siguiente comentario: "... Si cada secretario por separado y sin la ingerencia presidencial diese cuenta por sí mismo al Congreso del estado que guarde su respectivo ramo, se rompería la unidad de dicho sistema que reside en la unipersonalidad del Ejecutivo, pretiriéndose con ello al propio presidente, fenómenos que no se provocan con el incumplimiento de la segunda de tales obligaciones, puesto que su observancia estriba en una simple información técnica al Congreso, cuando se discuta una ley o se estudie un negocio que concierne a cualquier Secretaría. En efecto, una cosa es dar cuenta de algo ya realizado a quien tenga el derecho de pedirla, lo que supone responsabilidad en quien la deba rendir, y otra informar a alguien de algo para que actúe. Aplica esta distinción a los supuestos que prevé el artículo 93 de la Constitución, resulta que en el primero - dar cuenta- el Congreso funge como revisor de la administración pública al través de sus diferentes ramos, y en el segundo como órgano que, para realizar, sus propias atribuciones, necesita la información adecuada que le deben proporcionar los secretarios." (172)

Coincidimos con el maestro Burgoa en el sentido de que dar cuenta significa responsabilidad para quien tenga la obligación de darla, y da el derecho de pedirla para quien recibe esa cuenta.

Sin embargo, no coincidimos con el precitado maestro Burgoa, en el sentido de que si cada Secretario diera cuenta por su parte, al Congreso, del estado que guarda su res-

(172) Ignacio Burgoa. Derecho Constitucional Mexicano. pp. 869 y 870.

pectivo ramo, se rompería la unidad del sistema que reside en la unipersonalidad del Ejecutivo.

Por nuestra parte, consideramos que el Poder Ejecutivo Federal no sólo está formado, como ya lo mencionamos con anterioridad, por el Presidente de la República, sino también por los Secretarios de Estado, Jefe del Departamento del Distrito Federal, Procurador General de la República, y Directores de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal Mayoritaria.

Fundamos nuestra opinión en las siguientes consideraciones:

a) Dice el artículo 80 de nuestra Carta Magna: "Se deposita el ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo de la Unión en un sólo individuo, que se denominará "Presidente de los Estados Unidos Mexicanos".

No hay duda sobre esta afirmación. Sin embargo deseamos apuntar que la Constitución establece que "Se deposita el ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo de la Unión en un sólo individuo....", y no que se deposita el ejercicio del Poder Ejecutivo...Luego entonces lo que está depositado en un sólo individuo es el Supremo Poder Ejecutivo, pero no el Poder Ejecutivo que no es "Supremo".

Supremo, del latín "supremus" significa sumo, altísimo, que no tiene superior en su línea." (173)

En estos tres significados no se determina ningún concepto que se refiera a unicidad o exclusividad. Al contrario: si hay un Sumo Sacerdote (174), es que existen otros sa-

(173) Real Academia de la Lengua Española. Diccionario de la Lengua Española.

(174) Ejemplo que pone la misma Real Academia de la Lengua Española.

cerdotes que jerárquicamente son inferiores al Sumo. Si una montaña es altísima no significa que sea la única, sino que es la más alta comparada con otras montañas. Si el licenciado fulano de tal no tiene superior en su línea en la institución de nominada "X" significa que él es el jefe supremo, pero de ninguna manera el único que constituye dicho instituto.

Es por ello, que consideramos que el Supremo Poder Ejecutivo efectivamente reside en un sólo individuo, quien es el titular en jefe del Poder Ejecutivo; pero este Poder está constituido por otras muchas personas que deben reportar al supremo Jefe del Ejecutivo Federal.

La intención del legislador constituyente fue establecer que el Supremo Poder Ejecutivo quedara en manos de un sólo individuo, pero que éste no fuera el único que lo constituyera, ya que si así hubiese sido su deseo, hubiera sido más acorde que únicamente dejara establecido que el Poder Ejecutivo quedaría en manos de una sola persona. Más aún, el artículo 50 de nuestra Constitución, afirma que "El Poder Legislativo de los Estados Unidos Mexicanos se deposita en un Congreso General, que se dividirá..." no dice el Supremo Poder Legislativo, ya que con la expresión simplista queda comprendido todo el Poder Legislativo. Lo mismo sucede con el artículo 94 que se refiere al Poder Judicial y no al Supremo Poder Judicial.

b) Por otro lado, resulta muy peligroso ser tan literal en la interpretación de nuestra Constitución.

En efecto, si le damos el significado literal al término "un solo individuo", tendríamos que ser acordes en la interpretación literal de otros artículos, lo que a nuestro

juicio sería absurdo.

Veamos algunos ejemplos:

1.- El artículo primero de nuestra Constitución establece: "En los Estados Unidos Mexicanos todo individuo gozará de las garantías que otorga esta Constitución..."

¿Qué acazo las personas colectivas, mal llamadas morales, no gozan de las garantías constitucionales?

2.- Los artículos 95 y 102 de nuestra Carta Magna, establecen que para ser Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, o para ser Procurador General de la República, se necesita poseer "título profesional de abogado".

Si aplicamos un criterio literal, ningún egresado de nuestra muy querida Facultad de Derecho, podría ser Ministro de la Corte o Procurador General ya que los egresados poseen título de Licenciado en Derecho y no de abogado. En cambio la Escuela Libre de Derecho otorga a quienes han cumplido con los requisitos correspondientes, precisamente el título de Abogado.

3.- El mismo artículo 95 constitucional que acabamos de citar dice textualmente: "Para ser electo Ministro de la Suprema Corte de Justicia..."

Los Ministros de la Corte no lo son en virtud de una elección sino en virtud de un nombramiento del Presidente de la República que debe contar con la aprobación del Senado, en los términos del artículo 96 constitucional.

4.- El artículo 29 de nuestra Carta Fundamental establece que el Presidente de la República, de acuerdo con el Consejo de Ministros y con aprobación del Congreso de la Unión y, en los recesos de éste, de la Comisión Permanente, podrá suspender en



todo el país o en lugar determinado, las garantías que fueren obstáculo para hacer frente rápidamente a cualquier problema que se refiera a invasión, perturbación grave de la paz pública, etc.

Si aplicáramos un criterio literal entenderíamos que el Jefe del Ejecutivo Federal necesitaría, para suspender las garantías individuales, el acuerdo del Consejo de Ministros, y como los únicos Ministros que de jure se reconocen en nuestra Constitución, son los de la Suprema Corte, se caería en el error de considerar que el Consejo estaría - constituido por los Ministros de la Corte.

Se sabe que dicho cuerpo colegiado está compuesto por los secretarios de Estado, Jefe del Departamento del Distrito Federal y Procurador General de la República, y que - debe estar presidido por el propio Presidente de la República, según el artículo 29 de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado .

Nótese que fue una ley federal la que vino a aclarar el significado del término Consejo de Ministros que se encuentra en el texto de la Constitución Federal .

De conformidad al orden jerárquico normativo en el derecho mexicano, la Constitución es la ley suprema del país, le siguen las leyes federales y los tratados internacionales en segundo lugar, posteriormente vienen las leyes ordinarias; en cuarto lugar, las normas reglamentarias, en quinto, los decretos; posteriormente, las normas municipales y en último lugar, las normas individualizadas: contratos, resoluciones judiciales y administrativas y testamentos. (175)

(175) Eduardo García Maynez. Introducción al estudio del Derecho. pp. 87 y 88.

Por lo tanto, no puede una ley federal contravenir a la norma suprema. Si aplicáramos un criterio literal para que se entendiera que el Consejo de Ministros está compuesto por los funcionarios que menciona el artículo 29 de la Ley de Secretarías, se tendría que haber modificado el texto constitucional en el sentido de no denominarlos Ministros, sino por el nombre que indica sus funciones o como nosotros lo hemos propuesto en este mismo trabajo: Consejo Presidencial o Consejo Ejecutivo, ya que todos sus integrantes reportan directamente al Presidente y son nombrados y removidos discrecionalmente por él.

Por todos estos ejemplos, - y seguramente hay muchos más - es que consideramos que no debería de tomarse literalmente el término "un sólo individuo" que se encuentra en el artículo 80 constitucional.

c) El propio artículo 93 de nuestra Constitución, dispone que "los Secretarios del Despacho y Jefes de Departamentos Administrativos, luego que esté abierto el período de sesiones ordinarias, darán cuenta al Congreso, del estado que guardan sus respectivos ramos".

Como señalamos antes, la doctrina mexicana se avoca a considerar que esta obligación constitucional se cumple con el informe anual que debe rendir el Jefe del Ejecutivo, de conformidad con lo que establece el artículo 69 de nuestra Carta Magna.

¿Qué objeto tendría señalar en dos artículos de nuestra Constitución - 69 y 93 - una misma obligación?

Por el contrario, nosotros consideramos que el Congreso Constituyente quiso determinar dos obligaciones: una para el Presidente de la República, que se refiere a presentar

un informe anual sobre el estado de la Administración Pública, y otra obligación, distinta totalmente de aquella, para los Secretarios y Jefes de Departamentos Administrativos, de rendir cuentas al Congreso, del estado que guardan sus respectivos ramos. Consideramos que el doctor Burgoa tiene razón cuando afirma que "dar cuenta" supone responsabilidad en quien la debe rendir, y derecho en quien esté facultado a pedirla. (176)

Luego entonces, los Secretarios de Despacho y Jefes de Departamento Administrativo tienen una obligación propia ante el Congreso de la Unión, lo que supone a nuestro juicio, que estos titulares tienen personalidad propia y constituyen parte formal del Poder Ejecutivo Federal, con obligaciones distintas de las del Presidente de la República.

Al efecto, dice el maestro Miguel Lanz Duret: "Estos deberes que los someten a una dependencia indirecta pero real del Poder Legislativo, demuestran claramente que la Constitución no ha querido hacer de estos funcionarios simples instrumentos pasivos de la voluntad del Jefe del Estado. Y la mejor comprobación de todo esto la encontramos en las prevenciones de los artículos 92 y 108 del Código Político Federal, pues el primero les otorga una facultad de tan magna importancia que los equipara casi en personalidad al Presidente por lo que se refiere al despacho de los asuntos administrativos confiados a su dirección; y el segundo les impone las mismas responsabilidades que a otros verdaderos representantes de la soberanía nacional..." (177)

(176) Ignacio Burgoa, Derecho Constitucional Mexicano, p. 870

(177) Miguel Lanz Duret, Derecho Constitucional Mexicano, p. 253.

Y luego continúa: "Ello implica que la Constitución no ha considerado a los Ministros como ejecutores pasivos, irresponsables y carentes de toda competencia política propia, sino como verdaderos órganos con capacidad y autonomía relativas para el desempeño de las funciones de administración y como informantes, en el desempeño de actos propiamente ejecutivos del Jefe del Estado". (178)

d) El artículo 92 de nuestra Constitución establece que: "Todos los reglamentos, decretos y órdenes del Presidente deberán estar firmados por el Secretario del Despacho, encargado del ramo a que el asunto corresponda, y sin este requisito no serán obedecidos". Esta facultad de los Secretarios del Despacho, "es tan categórica y tan indispensable que sin este requisito no deberán ser obedecidos "los decretos, reglamentos y órdenes del Presidente". (179)

Mediante este artículo, se responsabiliza ante el Congreso de la Unión a los Secretarios del Despacho, porque aunque el Jefe del Ejecutivo Federal tiene libertad absoluta para remover a aquel secretario que no desee firmar cualquiera de estos documentos, sin embargo, estos titulares tienen el control y la responsabilidad de los actos administrativos que ejecutan.

Si, suponiendo sin conceder, el Ejecutivo Federal fuese unipersonal, ¿qué objeto tendría este requisito del refrendo obligatorio?

No cabe duda que el refrendo es un medio de control al Jefe del Poder Ejecutivo, y

(178) Idem.

(179) Idem.

de revisión respecto de sus actos, por parte de los órganos que dependen de él y que forman parte integral de dicho Poder.

e) Históricamente como ya hemos visto, ha estado preceptuado que los Secretarios del Despacho tienen obligaciones propias y son responsables ante el Congreso de la Unión, respecto de sus actos como funcionarios públicos, independientemente de las obligaciones y responsabilidades del Ejecutivo Federal frente al mismo Congreso.

En efecto, las Leyes de Cádiz, artículo 226, el Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, artículo 145, la Constitución Federal de 1824, artículo 119, y las Bases Orgánicas de 1836, Ley Cuarta, artículo 32, expresamente señalaban la obligación y la responsabilidad de los Secretarios del Despacho frente al Congreso.

En las Constituciones de 1857 y de 1917, ya no se indica expresamente que estos titulares tenían y tienen responsabilidad directa ante el Poder Legislativo. Sin embargo, si se indica en todas nuestras constituciones que los Secretarios han tenido y tienen la obligación de refrendar los actos del Jefe del Ejecutivo Federal, esa obligación es prueba de responsabilidades propias de estos titulares.

Es decir, siempre se ha establecido que los titulares de las Secretarías de Estado tienen responsabilidades ante el Congreso. Antaño esa indicación era expresa, ahora es tácita y se interpreta en la lectura de los artículos 92 y 93 constitucionales.

**Debemos de considerar por lo anterior, que también hay una base histórica que -  
determina que el Poder Ejecutivo no es unipersonal y que los titulares tienen obli-  
gaciones propias y distintas, frente al Congreso, de las del Presidente.**

## LAS COMPARENCIAS.

Hemos intentado en las páginas anteriores hacer un análisis histórico, político - y jurídico del contenido del Artículo 93 de nuestro Código Fundamental.

Como se vió, el precitado ordenamiento preve dos obligaciones:

La primera para los Secretarios de Estado y Jefes de Departamentos Autónomos, en el sentido de dar cuentas al Congreso, del estado que guardan sus respectivos ramos.

La segunda para los mencionados funcionarios así como para los Directores y Administradores de los Organismos Descentralizados Federales y de las Empresas de Participación Estatal Mayoritaria, para que, a petición de cualquiera de las Cámaras, acudan a informar cuando se discuta una ley o se estudie un negocio concerniente a sus respectivos ramos o actividades.

Respecto a la primera obligación, la doctrina se ha inclinado a considerar que se cumple mediante el informe que rinde el Presidente de la República al Congreso el día de apertura de sesiones ordinarias, de conformidad con el Artículo 69 de nuestra Carta Magna.

No estamos de acuerdo con esta tesis, ya que si ésta hubiese sido la intención del Constituyente de Querétaro, no hubiera habido necesidad de promulgar el párrafo primero del mencionado Artículo 93 Constitucional.

Como hemos afirmado, consideramos sería muy conveniente que se cumpliera con este requerimiento, ya que constituiría una oportunidad para conocer la ideología, aptitudes y objetivos anuales de nuestros principales funcionarios públicos.

Por lo que se refiere a la segunda obligación, es a partir del régimen del Presidente Echeverría, cuando se pone en práctica, la facultad que por muchos años fue relegada por nuestro Poder Legislativo: La posibilidad de que cualquiera de las Cámaras cite a los titulares que se mencionan en el Artículo 93 Constitucional, para que acudan a informar cuando se discuta una ley o se estudie un negocio concerniente a sus respectivos ramos o actividades.

Esta facultad tiene una limitación: Las Cámaras podrán citar a dichos funcionarios únicamente cuando se discuta una ley o se estudie un negocio que compete a tales titulares.

Las comparecencias podrán ser ante el Congreso de acuerdo al primer párrafo del Artículo 93 de nuestra Carta Constitucional, o ante cualquiera de las Cámaras, como lo preve el segundo párrafo del mencionado ordenamiento.

De acuerdo con la estadística de la Cámara de Diputados éstas son las comparecencias habidas ante las XLVIII y XLIX Legislaturas:



**ANTE LA XLVIII LEGISLATURA,**

1970

No. 1.

No. 2.

No. 3.

No. 4.

1971

No. 5.

No. 6.

No. 7.

1971.

No. 8

No. 9

No. 10

No. 11.

Sesiones Ordinarias

15 Dic.  
Ing. Victor Bravo Ahuja.

17 Dic.  
Ing. Eugenio Méndez Docurro.

22 Dic.  
Lic. Hugo B. Margain

23 Dic.  
Lic. Carlos Torres Manzo.

Sesiones Extraordinarias

21 Ene.  
Lic. Mario Moya Palencia.

28 Ene.  
Dr. Jorge Jiménez Cantú.

2 Feb.  
Lic. Augusto Gómez Villanueva.

Sesiones Ordinarias.

25 Nov.  
Lic. Mario Moya Palencia

2 Dic.  
Lic. Hugo B. Margain.

7 Dic.  
Lic. José Campillo Sáinz.

26 Dic.  
Ing. Leandro Roviroza Wade.

1972

No. 12.

No. 13.

1972

No. 14.

No. 15

No. 16

No. 17

No. 18.

No. 19.

No. 20.

No. 21.

1973

No. 22.

No. 23.

Sesiones Extraordinarias.5 Abr.  
Lic. R. Hernández Ochoa.6 Abr.  
Lic. Hugo B. Margain.Sesiones Ordinarias.8 Sept.  
Lic. Hugo B. Margain12 Sept.  
Lic. Augusto Gómez Villanueva.19 Sept.  
Ing. Leandro Roviroza Wade.21 Sept.  
Ing. Luis E. Bracamontes.29 Sept.  
Lic. Carlos Gálvez Betancourt.15 Nov.  
Lic. Mario Moya Palencia.18 Dic.  
Lic. Octavio Senties.18 Dic.  
Lic. Hugo B. MargainSesiones Extraordinarias10 Feb.  
Lic. Horacio Flores de la Peña13 Feb.  
Lic. Carlos Galvez Betancourt.

No. 24

17 Feb.  
Dr. Jorge Jiménez Cantú.ANTE LA XLIX LEGISLATURA1973

No. 1.

Sesiones Ordinarias.27 Sept.  
Ing. Víctor Bravo Ahuja

No. 2.

16 Oct.  
Lic. Mario Moya Palencia.

No. 3.

20 Dic.  
Lic. José López Portillo.1974.

No. 4.

Sesiones Ordinarias25 Sept.  
Lic. Porfirio Muñoz Ledo.

No. 5.

15 Oct.  
Lic. Mario Moya Palencia.

No. 6.

30 Oct.  
Lic. José López Portillo.

No. 7.

13 Dic.  
Lic. José López Portillo.

Ultimamente han comparecido también, el Secretario de la Presidencia, quien lo hizo el 26 de Diciembre de 1975, para explicar los alcances de la Ley de Asentamientos Humanos, y el día 27 del mismo mes compareció ante este mismo Cuerpo Legislativo, el Jefe del Departamento del Distrito Federal, para explicar la iniciativa de Ley del Desarrollo Urbano del Distrito Federal.

Como se puede apreciar, predominan las comparecencias de los Secretarios de Estado, ya que en solo cuatro ocasiones comparecieron Jefes de Departamento Autónomo: dos del titular del entonces Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización y dos del Jefe del Departamento del Distrito Federal. Existe solo una comparecencia de un Subsecretario de Despacho que es el caso del Lic. José Campillo Sáinz, actual Secretario de Industria y Comercio, y dos comparecencias de un Director de Organismo Descentralizado, como es en sendos casos las comparecencias del Lic. Carlos Gálvez Betancourt, en aquel entonces Director General del Instituto Mexicano del Seguro Social.

A la fecha no ha comparecido ningún Director o Administrador de una Empresa de Participación Estatal Mayoritaria.

Durante los períodos de 1970 a 1974, han comparecido formalmente ante la Cámara de Senadores, los siguientes funcionarios:

Dic., 15	1970	Lic. Hugo Cervantes del Río, Secretario de la Presidencia.
Dic. 17,	1970	Don Alfonso Martínez Domínguez Jefe del Departamento del D. F.
Feb. 4,	1971	Dr. Jorge Jiménez Cantú Secretario de Salubridad y Asistencia.
Mar. 8,	1971	Lic. Augusto Gómez Villanueva, Jefe del Depto. de Asuntos Agrarios y Colonización.
Dic. 7,	1971	Ing. Leandro Rovirosa Wade, Secretario de Recursos Hidráulicos.
Dic. 22,	1971	Lic. Mario Moya Palencia, Secretario de Gobernación.
Sept. 7,	1972	Lic. Horacio Flores de la Peña Secretario del Patrimonio Nacional.
Sept. 11,	1972	Lic. Emilio O. Rabasa Secretario de Relaciones Exteriores.
Sept. 14,	1972	Lic. Jorge de la Vega Domínguez Director General de CONASUPO.
Sept. 20,	1972	Lic. José López Portillo Director General de la Comisión Fe- deral de Electricidad.
Oct. 31,	1972	Lic. Víctor Manuel Villaseñor Gerente General de Ferrocarriles Na- cionales de México.
Dic. 29,	1972	Lic. José Campillo Sáinz, Subsecretario de Industria y Comercio.
Feb. 19,	1973	Lic. Hugo Cervantes del Río, Secretario de la Presidencia.
Dic. 13,	1973	Lic. Sergio García Ramírez Subsecretario de Gobernación.

Dic. 22, 1973	Don Julio Hirschfield Almada, Jefe del Departamento de Turismo.
Dic. 28, 1973	Lic. José López Portillo, Secretario de Hacienda y Crédito Público.
Oct. 17, 1974.	Dr. Oscar Brower Herrera, Secretario de Agricultura y Ganadería.
Dic. 10., 1974	Lic. Carlos Gálvez Betancourt, Director General del Instituto Mexicano del Seguro Social.
Dic. 24, 1975	Lic. Octavio Santíes Gómez, Jefe del Depto. del Distrito Federal.

En síntesis fueron once comparencias de Secretarios de Despacho, cuatro de Jefes de Departamento Autónomo, cuatro de Titulares de Organismos Descentralizados y dos de Subsecretarios de Despacho.

Tampoco ante el Senado ha comparecido ningún titular de Empresa de Participación Estatal Mayoritaria.

Creemos es interesante mencionar que en el informe estadístico que publica la Cámara de Senadores sobre el tema de las comparencias, menciona bajo el título de "Comparencias en la Cámara de Senadores" una numerosa serie de desayunos, que por ser incluidos en el precitado informe, se puede pensar que dicho cuerpo Legislativo les da ese carácter.

No estamos de acuerdo con esa consideración de la Cámara de Senadores, ya que el Artículo 93 Constitucional, preve las comparencias ante el Congreso o ante cualquiera de las Cámaras, de una manera formal, en los recintos correspondientes, y por tal razón, un simple desayuno no puede considerarse comparencia.

El desayuno es, no duda cabe, una reunión informal para cambiar impresiones o inclusive para estrechar lazos de amistad, que nada tiene que ver con el contenido del mandamiento Constitucional que estamos analizando. Tan es así, que el mismo Senado señala en su informe de comparecencias en forma de desayuno, la de los Alumnos de Quinto Año de la Escuela de Economía del Instituto Politécnico Nacional, la de los Miembros del Comité Ejecutivo Nacional del PRI, la de los representantes de la Delegación Comercial de la República Popular China y otras más.

Es por ello que preferimos mencionar con el carácter de comparecencias ante el Senado, solo aquellas que se efectuaron con el carácter oficial de "Sesión"; y que fueron realizadas por los funcionarios a que hace mención el multicitado Artículo 93 de la Constitución.

Falta por último determinar los objetivos de las comparecencias.

La doctrina no ha tratado este tema a la fecha. Sin embargo, por las declaraciones hechas por los mismos comparecientes, podemos sacar como conclusión que se trata de un abundar sobre el contenido, alcance y perspectivas de iniciativas de ley, que dentro del proceso legislativo, se encuentran en el período de discusión en cualquiera de las Cámaras.

Al efecto y solo para fundamentar lo anterior daremos algunos ejemplos:

El 29 de diciembre de 1972 el Subsecretario de Industrias, Lic. José Campillo Sáinz, autor principal de la Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera, así como de la Ley de Registro de Transferencia de Tecnología y Uso y

Explotación de Patentes y Marcas dijo textualmente ante la Cámara Alta:

"Es para mí un alto honor comparecer ante esta honorable Cámara de Senadores para informar sobre los alcances, el espíritu y los efectos de la iniciativa de Ley que ha presentado el Ejecutivo para promover la inversión mexicana y regular la extranjera....."

El día 10 de febrero de 1973 el Secretario del Patrimonio Nacional, Lic. Horacio Flores de la Peña, compareció ante la Cámara de Diputados y dijo:

"Espero que los antecedentes que a continuación me permitiré exponer proporcionen a ustedes elementos de juicio para poder evaluar la naturaleza del nuevo proyecto de Ley (de Inversiones Extranjeras), sus ventajas y sus posibles repercusiones en la economía nacional".

Muy recientemente, el 24 de diciembre de 1975, el Secretario de Educación Pública, Ing. Victor Bravo Ahuja, explicó ante la Cámara de Senadores los objetivos de la Iniciativa de la Ley Nacional de Educación para Adultos. El día 26 del mismo mes y año, el Secretario de la Presidencia, Lic. Ignacio Ovalle compareció para explicar ante la Cámara de Diputados la iniciativa de Ley General de Asentamientos Humanos y, por último, en este período ordinario de sesiones, el Jefe del Departamento del Distrito Federal Lic. Octavio Sentés, compareció ante la Cámara de Diputados y explicó los alcances de la Iniciativa de Ley de Desarrollo Urbano en el Distrito Federal.



En resumen, absolutamente todas las comparencias han tenido hasta la fecha, como único propósito, el de explicar alcances, objetivos, perspectivas, ventajas, dar elementos de juicio, etc., de iniciativas de Ley que el Ejecutivo Federal haya mandado al Congreso para su discusión, aprobación y consecuente promulgación.

Cabe sin embargo señalar que este proceso de comparencias tan sano como útil para el País, se encuentra incompleto, ya que como señalamos anteriormente, se debe cumplir asimismo con lo previsto por el primer párrafo del Artículo 93 Constitucional y , además, las Cámaras deberán citar a los titulares, no solo cuando como ahora, se presente el caso de explicar alcances de una iniciativa de Ley presentada por el Presidente de la República, antes bien, cuando como lo señala el párrafo segundo del precitado ordenamiento, se estudie un negocio que concierne al ramo o actividad del que deba comparecer.

Solo cumpliendo en forma absoluta con el Artículo 93 Constitucional, el Poder Legislativo tendrá mejores elementos para conocer sobre las aptitudes de los más altos funcionarios de nuestra Administración.

# C O N C L U S I O N

## UNA CONVENIENTE ADICION AL ARTICULO 93 CONSTITUCIONAL.

Hemos intentado hacer un análisis de las obligaciones y responsabilidades de los llamados altos funcionarios y de los funcionarios strictu sensu. Propusimos a este respecto incrementar la lista de los altos funcionarios para que quede más acorde con la realidad política del México actual. Hemos relacionado las posibles y diferentes conductas perjudiciales que puedan llegar a cometer los titulares de los órganos administrativos, y por ello hemos llegado a la conclusión de que sería muy conveniente una adición al artículo 93 de nuestra Carta Magna, en la que se otorgue facultades al Poder Legislativo, para pedirle al Jefe del Ejecutivo Federal, la destitución de cualquier titular de los órganos de la Administración Pública a que hace mención el texto actual del precitado artículo 93, si a juicio del propio Congreso, el titular en cuestión no cuenta con la aptitud necesaria a fin de atender los negocios concernientes a sus respectivos ramos o actividades.

En efecto, tanto nuestra Constitución en sus artículos 108 a 113 inclusive, como la Ley de Responsabilidades, tratan lo relativo a delitos y faltas oficiales y delitos del orden común. Asimismo nuestra Carta Magna habla de mala conducta en su artículo 111 refiriéndose a la que pueden cometer los Ministros de la Suprema Corte de la Nación, los Magistrados de Circuito, los Jueces de Distrito, los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal y los Jueces del orden común del Distrito Federal.

Sin embargo, en nuestra legislación no encontramos absolutamente nada que se refiera a la posible ineptitud de los funcionarios públicos.

Más grave aún, la Exposición de Motivos de la Ley de Responsabilidades dice textualmente:

" El ciudadano que se ha escogido para desempeñar una función pública debe comprobar, por medio de su comportamiento, que posee aquellas calidades que en él fueron supuestas para hacerlo merecedor de tal investidura, constituyéndose en un ejemplo constante de virtudes cívicas, como medio, el más propicio, para formar un sólido concepto de responsabilidad y de adhesión por parte del pueblo. (180)

Nótese que la Exposición de Motivos da por bueno que primero es el nombramiento y luego la calificación de aptitudes, puesto que utiliza el pasado compuesto en sus expresiones "... que se ha escogido" y "... que en él fueron supuestas".

Vamos a establecer como hipótesis que un alto funcionario no resultó tan apto como se suponía. De conformidad con el artículo 89, fracción II de nuestra Constitución, el Presidente de la República tiene facultades discretionales para removerlo de inmediato. En esta hipótesis, ya se lesionó el interés público en dos momentos: uno, cuando en virtud de esa ineptitud el alto funcionario no realizó, o realizó a medias, las tareas importantísimas que debido a su cargo, se le tienen encomendadas, y dos, cuando en virtud de esa ineptitud el Presidente de la República se ha tenido que distraer de los asuntos gravísimos que requieren de toda su atención, para juzgar si tal titular es realmente un inepto o si como a veces acontece, se trata de una campaña de desprestigio en su contra.

(180) El subrayado es nuestro.

Asimismo consideramos totalmente equivocada la expresión: "... que en el fueron supuestos" ya que habla de suposiciones, cuando, en nuestra opinión, jamás se debe suponer la aptitud de un alto funcionario. Por el contrario esas aptitudes - deben estar perfectamente comprobadas antes del nombramiento. Este principio - debe regir especialmente en la nominación de los altos funcionarios, pues a más jerarquía, más responsabilidad y sobre todo más graves consecuencias.

No debemos considerar, como ya se ha propuesto en este trabajo, que altos funcionarios son exclusivamente los que se mencionan en el artículo segundo de la Ley de Responsabilidades, antes bien, también se debe considerar con ese carácter, como se dijo antes, a los titulares de los organismos descentralizados, desconcentrados y directores y administradores de las empresas de participación estatal mayoritaria.

Estos titulares en nuestra opinión deben demostrar fehacientemente sus aptitudes, ya sea porque fueron altos funcionarios anteriormente y supieron salir airoso de tales funciones, o porque se les examine sobre sus conocimientos, experiencias, estudios, personalidad, etc. Pero este examen debe realizarse antes del nombramiento.

El maestro Acosta Romero hace mención a que "los años de práctica profesional, los grados académicos, la antigüedad, los buenos antecedentes, el escalafón" deben ser auxiliares de los métodos de designación. (181)

Respecto de la capacitación técnica dice el mencionado maestro Acosta Romero, que en los Estados modernos "existe la tendencia cada vez más marcada de especializar a

(181) Miguel Acosta Romero. Teoría General del derecho Administrativo.

sus servidores exigiéndoles títulos universitarios, determinados años de práctica, cursos especializados, etc. (182)

Como hemos mencionado, en nuestra legislación sólo encontramos este tipo de exigencia respecto de los titulares de la Administración Pública en el Procurador General de la República, quien tiene que ser abogado titulado.

Consideramos sería muy conveniente se instituyera la obligación de poseer título profesional para poder ser nombrado alto funcionario.

Sin embargo, debemos reconocer que esto no sería de ninguna manera una garantía de aptitudes. Simplemente una presunción.

Es por ello que proponemos que el factor aptitud debe de ser tomado en consideración por nuestra legislación.

Estamos totalmente de acuerdo con Waline en el sentido de que la administración vale lo que valen los funcionarios que la representan y actúan por ella. (183)

Mientras más aptos sean nuestros funcionarios públicos, mejor será la atención de los problemas colectivos y más profesionales serán sus soluciones.

El maestro Miguel Lanz Duret habla de la necesidad de promulgar una "ley que fije los requisitos y las competencias técnicas que deben exigirse a los candidatos para los cargos públicos restringiendo de ese modo el favoritismo oficial en beneficio de la colectividad por el mejoramiento de los servicios." (184)

(182) *Ibidem*. p. 307

(183) Andrés Serra Rojas. Derecho Administrativo. p. 317

(184) Miguel Lanz Duret. Derecho Constitucional. p. 229

En el Dictamen de la Comisión del Proyecto de Constitución de fecha 23 de junio de 1856, firmado por don Ponciano Arriaga, ya se habla de que por ineptitud el funcionario público no merece la confianza del pueblo y no debe ocupar un puesto público. (185)

Sin embargo, nada de lo anterior ha quedado consignado en nuestras leyes. Actualmente el Presidente de la República es totalmente libre para nombrar y remover a sus más inmediatos colaboradores. No hay ningún medio de control para esas libérrimas facultades del Ejecutivo Federal. El problema no sería tan grave si cuando menos existiese un sistema de comprobación de capacidades técnicas y aptitudes para la función pública.

Además, si se toma en consideración el hecho de que en febrero de 1917 los titulares de los órganos administrativos eran unos cuantos y, ahora sobrepasan la cifra de quinientos, se tiene que aceptar que las condiciones de discrecionalidad del Jefe del Ejecutivo deben cambiar. Estamos de acuerdo en que el Presidente de la República nombre y remueva libremente a los altos funcionarios, pero es necesario una limitación a esa discrecionalidad. Sería muy benéfico, como lo dijimos antes, que dichos titulares ostentaran título profesional, pero además, se debe facultar al Poder Legislativo para que pueda ordenar al Jefe del Ejecutivo la destitución de un colaborador por manifiesta ineptitud.

Actualmente, es imposible que el Presidente de la República conozca profundamente a todos sus colaboradores y sepa de sus aptitudes, conocimientos y experiencias.

(185) Felipe Tena Ramírez. Leyes fundamentales de México, p. 550

La Administración Pública, como se dijo en el primer capítulo de este trabajo, ha ido ampliándose y complicándose a tal grado que ya es imposible que el Ejecutivo - Federal conozca realmente a todos y cada uno de sus colaboradores.

Sobre este particular, el magnífico periodista, licenciado Jacobo Zabudovsky, publicó un artículo intitulado "Seis Hombres con Méritos Suficientes para Llegar y Un Ejemplo para Imitarse" en el que textualmente dice: "En lo que coinciden los testigos es en afirmar que muchos nombramientos de Ministros son conocidos por los interesados poco tiempo antes, muy poco tiempo antes de hacerse cargo de sus puestos públicos. Y esto tiene grandes desventajas, la más evidente es la obvia: transcurren semanas y meses del nuevo período de gobierno antes de que las cosas marchen adecuadamente en algunas Secretarías de Estado.

"Aunque algunos planes, obras y esfuerzos no se interrumpen sino se continúan de un sexenio a otro, es indudable - si no fuera así no tendría objeto nombrarlos - que la visión, el conocimiento y la capacidad del Secretario de Estado es fundamental en la marcha de la Secretaría.

"En Inglaterra hay siempre dos gabinetes integrados: uno el que está en el poder y el otro de la oposición, listo para entrar en funciones en el momento necesario. El gabinete opositor está al tanto de la marcha de los asuntos públicos para que al ocurrir un cambio de gobierno no se frene ni haya confusiones en el manejo de los asuntos básicos. Recuerdo que en una de sus últimas juntas en la cumbre, Winston Churchill fue acompañado por su enemigo político Clement Atlee quien asistió a la reunión porque Churchill era un hombre viejo y enfermo y corría riesgo, además de ser derrotado en las elecciones, cosa que ocurrió. Que Atlee lo



acompañara no le resta autoridad, categoría ni fuerza a Winston Churchill.

"Considero que sería sano el establecer en México una costumbre similar a nivel de secretaríos y subsecretaríos de Estado, directores de departamentos y gerentes de empresas descentralizadas. Al conocerse el resultado de la elección presidencial, el primer domingo de julio, el Presidente electo puede designar, aún extra oficialmente, a sus colaboradores cercanos y con el apoyo del Presidente saliente, nombrarlos adjuntos u observadores de las Secretarías a las que irán destinados seis meses más tarde, cuando cambie el Presidente." (186)

Esta magnífica idea de don Jacobo Zabludovsky, no es sino la confirmación a nuestra proposición en el sentido de exigir aptitudes y otorgar desde luego los medios para obtenerlas. Un titular que llega a su cargo después de haber sido "adjunto u observador", o como hemos propuesto nosotros, después de haber aprobado un examen de aptitudes, estará en condiciones mejores desde el primer día de funciones, que aquel que ostente una escasa relación previa con la oficina pública que le ha sido encomendada.

Respecto de la posición que deben tener los funcionarios públicos, el Jefe del Ejecutivo Federal Lic. Luis Echeverría Álvarez, ha criticado a "los funcionarios fatigados y claudicantes", los que "cansados deben dejar su lugar a otros". Exigió honradez hasta en lo más íntimo y capacidad a los políticos. (187)

(186) Revista Siempre. Número 1130 de fecha 19 de febrero de 1975. p. 14

(187) El Heraldo de México, El Sol de México y Excelsior del día 29 de agosto de 1975. Primeras Planas.

Posteriormente, el 8 de septiembre de 1975, calificó el Presidente de la República de "traición el no saber o no poder servir". Dijo asimismo que "defrauda y desilusiona quien llega a un cargo público y traiciona a sus conciudadanos por no poder servir, por no saber, por no querer hacerlo, por moralmente no poderlo hacer."

Y señaló: "Servir y estar capacitado suficientemente para hacerlo. Servir como una máxima posibilidad de quien llega a sitios de mando, a sitios de poder, para hacer algo en bien de la comunidad es una nueva dimensión ética que la Revolución Mexicana debe adquirir con profundidad," (188)

Esta declaración del Primer Magistrado, hecha cuando ya se encontraba muy avanzado este trabajo, viene a solidificar nuestra tesis. Esta nueva dimensión ética de que habla el Presidente, es la dimensión que se refiere a la aptitud, a la inteligencia y a los deseos de servir que deben poseer los titulares de la Administración Pública. Ya nuestras leyes han regulado lo relativo a la honradez de los funcionarios, a su comportamiento en cuanto a posibles conductas delictuosas. Falta ahora que se exija mediante la fuerza de nuestra legislación la aptitud y capacidad técnica o profesional que se requiere para el ejercicio de la función pública.

Ahora bien, hemos considerado que el Poder Legislativo Federal, por medio de las cámaras, es el indicado para, en caso de manifiesta ineptitud de un alto funcionario público, esté facultado para indicarle al Ejecutivo Federal, destituya a dicho funcionario.

(188) Excelsior del 8 de septiembre de 1975. Primera plana.

Esta proposición nuestra de promulgar una adición al artículo 93 de nuestro Código Fundamental, va en contra de la teoría de la división de poderes que se dice viene desde Aristóteles, se precisa posteriormente con Locke, aunque en realidad quien le dió forma jurídica fue Montesquieu. La teoría de la separación de poderes ha sido adoptada por la Constitución de Estados Unidos de América y por una gran mayoría de Estados latinoamericanos.

Montesquieu intentó - en nuestra opinión infructuosamente - dividir la soberanía del Estado entre poderes, que tendrían jerarquía igual e independencia entre sí.

Esta tesis muchas veces se ha interpretado en el sentido de que para obtener un equilibrio de poder se debe evitar sistemáticamente la colaboración y la asociación entre los Poderes.

Carré de Malberg ha criticado esta teoría porque "desde el punto de vista técnico la separación de Poderes sin relaciones entre las autoridades es inconciliable con la noción misma del Poder", y luego dice: "Si el Poder Legislativo y el Ejecutivo están aislados por una barrera que intercepta entre ellos toda comunicación y si deben actuar cada uno por su parte sin entenderse, sin ponerse de acuerdo, resultaría de allí no solamente la distinción o la independencia sino la desunión de Poderes. En tal sistema de separación absoluta, los Poderes Ejecutivo y Legislativo, puestos frente a frente y sin relaciones regulares entre ellos, serían fatalmente encaminados a entrar en lucha; y si uno de los dos llega a ser más fuerte, es de temerse que su preponderancia degenera en un poder ex-

sivo. De este modo, puede decirse que la separación completa de Poderes llega finalmente al despotismo." (189)

De hecho la separación de poderes no ha sido llevada a la práctica. En Estados Unidos de América, por ejemplo, país que asumió esta tesis por vez primera en nuestro continente, no obstante que su Constitución Federal así lo preceptúa, no ha podido evitar que se mantengan y se fomenten las relaciones entre los Poderes. Principalmente, entre el Ejecutivo y el Legislativo.

Nuestra teoría constitucional no es tan rígida, ya que, por ejemplo, de conformidad con Nuestra Carta Magna, el Ejecutivo no se concreta exclusivamente a actos administrativos o a la ejecución de las leyes que el Poder Legislativo aprueba. El artículo 71 de nuestra Constitución le da facultades para promover iniciativas de ley. El artículo 72 le otorga el derecho de vetar proyectos de leyes y devolverlos a la Cámara de origen; el artículo 89, fracción 1 lo faculta para promulgar las leyes que le manda el Congreso para ese objeto.

Por lo que se refiere a funciones judiciales, el Poder Ejecutivo puede de conformidad con el mencionado artículo 89, fracción XIV, indultar a los reos sentenciados por delitos federales o por delitos del orden común en el Distrito Federal.

El Congreso, por su parte, realiza actividades judiciales cuando se erige en Gran Jurado, como hemos visto en este mismo trabajo, de conformidad con el artículo 74, fracción V por lo que se refiere a la Cámara de Diputados y artículo 76 fracción VII por lo que toca al Senado.

(189) Miguel Lanz Duret. Derecho Constitucional mexicano. p. 103.

Existen algunos ejemplos más que vienen a corroborar que en nuestra legislación, como en la de otros muchos Estados, en vez de una división de Poderes, existe una colaboración entre ellos y una interrelación de funciones.

El artículo 93 constitucional es uno de los más claros ejemplos de esta colaboración, en vista de que cuando cualquiera de las Cámaras cita a un titular a que informe, - está solicitando colaboración del Poder Ejecutivo, para poder legislar con mayores elementos.

Esta proposición nuestra de adición, desde luego es más propia en una República - Parlamentaria, en donde el ejercicio del Poder Ejecutivo del Estado surge del Parlamento y toma el nombre de Gabinete, ya que como acertadamente afirma Newman refiriéndose al gobierno británico, el Parlamento no gobierna, puesto que "ningún cuerpo de más de seiscientos personas lo puede hacer". (190)

En un régimen parlamentario, - tomemos como ejemplo a Inglaterra - la soberanía reside en la Cámara de los Comunes y de este cuerpo colegiado emana el órgano - ejecutivo, gabinete que también es colegiado. Este gabinete está integrado por un cierto número de miembros y presidido por un Primer Ministro, quien goza de facultades discretionales para aumentar o disminuir el número de ministros.

Este gabinete es responsable ante el Parlamento y debe dimitir cuando se ha perdido su confianza. La dirección política del Estado, está en manos del Parlamento.

En cambio en el sistema presidencial el Supremo Poder Ejecutivo radica en un individuo que se denomina Presidente y en un determinado número de individuos que con-

laboran con él y que son nombrados y removidos libremente al arbitrio del mismo Presidente.

Estos colaboradores inmediatos llamados Secretarios de Estado o del Despacho, a diferencia del régimen parlamentario, no existen como cuerpo colegiado, es decir, como gabinete, sino que su responsabilidad es individual.

México, aunque preponderantemente ostenta un régimen presidencialista no deja de tener elementos del sistema parlamentario como son, por ejemplo, el que el Presidente tenga facultades legislativas, esto es de iniciativa de leyes de conformidad con el artículo 71 fracción 1 de nuestra Constitución. También hay índices de parlamentarismo en el derecho y obligación de los Secretarios de Estado de refrendar los actos del Presidente, porque sin dicha sanción no serán obedecidos, de acuerdo con los artículos 90 y 92 constitucionales. El denominado, en nuestra opinión incorrectamente, Consejo de Ministros, que debe estar de acuerdo con el Presidente de la República para suspender las garantías individuales de conformidad con el artículo 29 de nuestro Código Fundamental, así como el artículo 93 del mismo ordenamiento, ya analizado, que determina las obligaciones de los colaboradores inmediatos del Presidente frente al Congreso, son en nuestra opinión, elementos de una república parlamentaria.

Es por ello que la doctrina mexicana ha coincidido en calificar a nuestro sistema como un régimen ecléctico aunque predominantemente presidencialista.

Por lo anterior, consideramos que nuestra proposición de facultad al Congreso de la Unión para solicitar al Presidente de la República la destitución de cualquiera de

sus colaboradores inmediatos no es ajena a nuestro sistema. Reconocemos que es un elemento parlamentario que se sumaría a los existentes, pero asimismo no vemos el divorcio de nuestra sugerencia con el actual sistema.

Con fundamento en lo anterior y en virtud de la falta de legislación respecto a la posible ineptitud del funcionario público, proponemos la siguiente adición al artículo 93 constitucional:

"Artículo 93. Los Secretarios del Despacho y los Jefes de los Departamentos Administrativos, luego que esté abierto el período de sesiones ordinarias, darán cuenta al Congreso, del estado que guarden sus respectivos ramos.

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

Adición que proponemos:

"La Cámara de Diputados por mayoría de votos, podrá pedir al Presidente de la República la destitución, por ineptitud, de cualquiera de los funcionarios que se mencionan en este artículo. En caso de desacuerdo del Jefe del Ejecutivo Federal, el Senado deberá resolver en definitiva, por mayoría de votos, si procede la destitución." Con este texto adicional quedaría cerrado el círculo que se refiere a la conducta de los funcionarios públicos de nuestra administración: Constitución y Ley de Responsa-

bilidades por lo que se refiere a delitos y faltas oficiales y delitos del orden común, y por lo que toca a ineptitud, lo relativo al "párrafo tercero" del artículo 93 - constitucional que estamos proponiendo.

Aparte de los elementos que hemos analizado y que a nuestro juicio justifican nuestra proposición, existe un antecedente cuyo resultado no es de nuestro parecer, pero que señala quizá por vez primera en este país como algunos miembros del Poder Legislativo solicitaron la destitución de un alto funcionario público.

En efecto el 13 de septiembre de 1966, los C. C. Diputados Enrique Ramírez y Ramírez y Gonzalo Martínez Corbalá del PRI, Jacinto Guadalupe Silva y Salvador Rosas Magallón del PAN, Francisco Ortiz de Mendoza y Rafael Estrada Villa del PPS y Juan Barragán y Luis G. Olloqui del PARM, denunciaron ante el Congreso de la Unión una política de tractores y "bulldozers" en contra de los hogares de los colonos del Ajusco y Santa Ursula en el Pedregal de Monserrat.

Pedían los legisladores se investigara, mediante una comisión, la conducta del Jefe del Departamento del Distrito Federal. Apenas iniciada la investigación correspondiente, el 14 del mismo mes presentó su renuncia el precitado funcionario. (191)

Sin embargo, desde un punto de vista jurídico-político, es realmente un hecho novedoso que el Poder Legislativo fuera el que iniciara un proceso de destitución del titular de un órgano administrativo.

Muy recientemente, a finales de agosto pasado, tuvo lugar en México el Primer Congreso Latinoamericano de Derecho Constitucional, que entre sus numerosas conclu -

(191) Revista Siempre, Número 692 del 28 de septiembre de 1966, pp. 6 y 7.



siones y recomendaciones, determinó el predominio del Poder Ejecutivo, en los regímenes latinoamericanos.

Aseveró el Congreso que el Derecho Constitucional "debe contener los sistemas que garanticen la efectividad del equilibrio de los Poderes. El cambio de estructuras económico-sociales y el desarrollo cultural y político de nuestros pueblos contribuyeron a la efectividad de ese principio". Y luego en otro apartado determinó: "Cualquier regulación constitucional que se intente, deberá cuidar la armonía entre la protección del plano en que se desenvuelven los derechos subjetivos e intereses legítimos, por una parte, y la no interferencia, que asegure la plena funcionalidad operativa de los Poderes y organismos previstos para el cumplimiento de los fines estables consagrados en la Constitución, por los otros." Sobre este mismo tema también declaró: "En virtud de que las reformas a la Constitución pueden contener elementos contrarios al espíritu o a la letra de la propia Carta Suprema, introduciendo normas que pudiesen considerarse, desde el punto de vista del sistema, inconstitucionales, es conveniente que se generalice el procedimiento de consulta popular para reformar la Constitución en cuestiones de especial importancia."

Y en su primera conclusión determinó: "La democracia ha de ser el sustento de los regímenes constitucionales de nuestros pueblos que luchan por decidir su destino." (192) Con satisfacción consideramos que nuestra proposición cumple con todas estas recomendaciones y conclusiones porque con la adición al artículo 93 de nuestro Código Fundamental, se respeta el "predominio del Poder Ejecutivo", ya que el Presidente de la República conserva la discrecionalidad para nombrar y remover a sus colabora-

(192) Conclusiones del Primer Congreso Latinoamericano de Derecho Constitucional celebrado en la ciudad de México del 25 al 30 de agosto de 1975, publicado en Excelsior del 8 de septiembre de 1975, p. 20-A.

dores, y sólo la limita cuando por ineptitud, alguno de ellos no está desarrollando los importantísimos asuntos que le han sido encomendados.

Por otro lado, nuestra proposición garantiza "la efectividad del equilibrio de los Poderes" y "cuida la armonía entre el plano en que se desenvuelven los derechos subjetivos e intereses legítimos y conserva la plena funcionalidad operativa de los poderes."

Por último esta adición que hemos propuesto, lejos de ser "contraria al espíritu o a la letra de la propia Carta Suprema" se basa en los principios esenciales de la democracia puesto que el Poder Legislativo, el que en caso necesario juzgaría las aptitudes de determinado alto funcionario, es la base y el fundamento de nuestras instituciones democráticas...

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

- ACOSTA Romero, Miguel. Teoría general del derecho administrativo. Dirección General de Publicaciones. UNAM. México, 1973. 320 pp. (Textos Universitarios).
- BASAVE Fernández del Valle, Agustín. Teoría del estado. Prólogo del Dr. Luis Recasens Siches. Editorial Jus. México, 1955. XV + 221 pp.
- BORJA Soriano, Manuel. Teoría general de las obligaciones. 5a. edición. Editorial Porrúa, S. A. México, 1966. Tomo I. 475 pp.
- BUCKLEY, William F. "The tide turns back toward impeachment" en Time. New York. Julio 22, 1974. p. 13.
- BURGOA, Ignacio. Derecho constitucional mexicano. Editorial Porrúa, S. A. 1973, 1126 pp.
- CERVANTES Ahumada, Raúl. Títulos y operaciones de crédito. 6a. edición. Editorial Herrero, S. A. México, 1969. 416 pp.
- DABIN, Jean. Doctrina general del estado. Traducción de Héctor González Uribe y Jesús Toral Moreno. Editorial Jus. México, 1946. 513 pp.
- DE PINA, Rafael y Rafael de Pina Vara. Diccionario de derecho. 4a. edición aumentada, revisada y puesta al día. Editorial Porrúa, S. A. México, 1975 392 pp.
- ECHEVERRIA Alvarez, Luis. Citado en primera plana de Excelsior el 8 de septiembre de 1975.
- FLORES GOMEZ González, Fernando y Gustavo Carvajal Moreno. Nociones de derecho positivo mexicano. 2a. edición corregida y aumentada. Editorial Olimpo. México, 1969. 367 pp.
- FRAGA, Gabino. Derecho Administrativo. 8a. edición. Editorial Porrúa, S. A. México, 1960. 520 pp.

GARCIA Maynes, Eduardo. Introducción al estudio del derecho. 18a. edición, corregida. Prólogo de Virgilio Domínguez. Editorial Porrúa, S. A. México, 1971. 444 pp.

GEORG Fischbach, Oskar. Teoría general del estado. 3a. edición anotada. Traducción y anotado por Rafael Luengo Tapia. Adiciones de Luis Legaz. Editorial Labor, S. A. Barcelona, 1934. Sección VIII. Ciencias Jurídicas. No. 3. 195 pp.

GONZALEZ Bustamante, Juan José. Los delitos de los altos funcionarios y el fuero constitucional. Carta del Lic. Octavio Vejar Vázquez. Editorial Botas. México, 1946. 129 pp.

KELSEN, Hans. Teoría general del estado. Traducción directa del alemán por Luis Legaz Lacambra. Editorial Labor, S. A. Barcelona, 1934. Sección Ciencias Jurídicas. 544 pp.

LANZ Duret, Miguel. Derecho constitucional mexicano. 5a. edición. Prólogo del Lic. Alfonso Noriega Jr. Cía. Editorial Continental, S. A. México, 1972. XXVI + 419 pp.

MANTILLA Molina, Roberto L. Derecho mercantil. 4a. edición aumentada y puesta al día. Editorial Porrúa, S. A. México, 1959. 467 pp.

OLIVERA Toro, Jorge. Manuel de derecho administrativo. 3a. edición. Editorial Porrúa, S. A. México, 1972. 370 pp.

PORTES Gil, Emilio. Autobiografía de la revolución mexicana. Con un ensayo crítico sobre la vida del autor por Antonio Luna Arroyo. Editado por el Instituto Mexicano de Cultura. México, 1964. 865 pp.

Real Academia de la Lengua Española. Diccionario de la lengua española. 19a. edición. Editorial Espasa-Calpe, S. A. Madrid, 1970. 1424 pp.

SERRA Rojas, Andrés. Teoría general del estado. Editorial Olimpo. México, 1964. 492 pp.

TENA Ramírez, Felipe. Derecho constitucional mexicano. 2a. edición. Editorial Porrúa, S. A. México, 1949. 475 pp.

TENA Ramírez, Felipe. Leyes fundamentales de México. 1808 - 1975. 6a. edición revisada, aumentada y puesta al día. Editorial Porrúa, S. A. México, 1975. 1011 pp.

ZABLUDOVSKY, Jacobo. "Seis hombres con méritos suficientes para llegar y un ejemplo para imitarse". En Siempre. Número 1130 del 19 de febrero de 1975. p. 14.

## LEGISLACION

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ley de Secretarías y Departamentos de Estado.

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

Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito Federal y de los Altos Funcionarios de los Estados.

Código de Comercio.

Ley General de Sociedades Mercantiles.

Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito.

Nueva Ley Federal del Trabajo.

Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado B del artículo 123 Constitucional.

Ley del Seguro Social

Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

Código Civil para el Distrito y Territorios Federales.

Reglamento de la Ley Reglamentaria del artículo 27 Constitucional en Materia de Explotación y Aprovechamiento de Recursos Minerales.