

798
247



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

"PROPOSICION PARA REESTRUCTURAR PREMIOS,
ESTIMULOS, RECOMPENSAS Y
RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES



PUBLICOS.

DERECHO

FACULTAD DE DERECHO
SECRETARIA AUXILIAR DE
TRABAJOS PROFESIONALES

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A :

SILVIA SANCHEZ TEJEDA



TESIS CON
VALLA DE ORIGEN



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 está 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.

INDICE

	Pág.
CAPITULO I	
EL ESTADO COMPONENTES Y FINES	1
1.1. Breve referencia histórica sobre el Estado.	3
1.2. El concepto de Estado	11
1.3. El origen del Estado.	
Teorías que existen al respecto	21
1.4. Elementos del Estado.	27
1.5. Los fines y valores del Estado.	28
 CAPITULO II	
EL ESTADO Y SU OBLIGACION DE PROPORCIONAR SERVICIOS PUBLICOS	57
2.1. Análisis gramatical del término servicio público.	59
2.2. Las actividades fundamentales del Estado y el <u>ser</u> <u>vicio</u> público	59
2.3. La función pública y el servicio público.	64
2.4. Importancia de los servicios públicos	65
2.5. El concepto de servicio público	66
2.6. Elementos del servicio público.	69
2.7. Clasificación de los servicios públicos	72
2.8. Régimen jurídico del servicio público	76
2.9. Doctrina francesa sobre el servicio público	77
2.10. La noción de servicio público en la legislación mexicana	82
2.11. Diversos modos de prestar los servicios públicos.	85
2.12. La creación, organización y supresión de los servicios públicos	88

2.13.	La crisis del servicio público	91
-------	--	----

CAPITULO III

LA RELACION JURIDICA ENTRE LOS SERVIDORES PUBLICOS Y EL ESTADO.		95
3.1.	Advertencia	97
3.2.	Antecedentes históricos y surgimiento de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado	98
3.3.	Clasificación de los servidores o empleados públicos	103
3.4.	Teorías sobre la naturaleza jurídica de la función pública	109
3.5.	Tesis adoptada por la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del apartado B del artículo 123 Constitucional . . .	113
3.6.	Inconsistencia de la tesis sobre el Estado-Patrón	114
3.7.	Los deberes y obligaciones de la función pública	116
3.8.	Los derechos de los empleados públicos	122
3.9.	Análisis de las erogaciones efectuadas por el Estado con motivo del otorgamiento de los derechos que corresponden a los trabajadores a su servicio.	136

CAPITULO IV

LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL		143
4.1.	Concepto de Administración Pública	145
4.2.	Personalidad jurídica de la Administración Pública	147
4.3.	Formas de Organización Administrativa Federal. .	148
4.4.	La organización administrativa centralizada federal.	150

4.5.	Facultades reservadas al poder central	152
4.6.	Organos que integran la Administración Pública - Centralizada Federal	154
I.	El presidente de la República.	154
II.	Las Secretarías de Estado.	158
III.	Los Departamentos de Estado o Departamen- tos Administrativos	217
IV.	La Desconcentración Administrativa Federal	224
4.7.	Organos que integran la Administración Pública - Paraestatal.	227
A.	Los Organismos Descentralizados.	229
B.	Las Empresas de Participación Estatal.	234
C.	El Fideicomiso Público	238

CAPITULO V

	LA LEY DE PREMIOS, ESTIMULOS Y RECOMPENSAS CIVILES. . .	245
5.1.	Antecedentes históricos y surgimiento de la Ley- de Premios, Estímulos y Recompensas Civiles. . .	247
5.2.	Análisis de la Ley de Premios, Estímulos y <u>Recom</u> pensas Civiles vigente	249
A.	Objeto	249
B.	Sujetos.	249
C.	Autoridades facultadas para su aplicación. . .	250
D.	Procedimiento.	253
E.	Premios que la Ley reglamenta.	254
F.	Estímulos y Recompensas.	266

CAPITULO VI

LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES - PUBLICOS.	273
6.1. Fundamento constitucional de la Ley Federal de - Responsabilidades de los Servidores Públicos . . .	275
6.2. Clasificación de las responsabilidades de los -- trabajadores al Servicio del Estado.	275
6.3. Antecedentes históricos y surgimiento de la Ley- Federal de Responsabilidades de los Servidores - Públicos	279
6.4. Análisis de la Ley	282
A. Objeto	282
B. Sujetos.	284
C. Autoridades facultadas para su aplicación . .	285
D. Procedimiento y sanciones reglamentadas. . .	286
E. Medios de impugnación.	299
CONCLUSIONES.	311
BIBLIOGRAFIA.	315
LEGISLACION	318

CAPITULO I

EL ESTADO COMPONENTES Y FINES

- 1.1. Breve referencia histórica sobre el Estado
- 1.2. El concepto de Estado
- 1.3. El origen del Estado
Teorías que existen al respecto:
 - A. Teoría del régimen familiar
 - B. Teoría del régimen convencional
 - C. Teoría del origen violento
 - D. Teoría de la constitución necesaria y espontánea
- 1.4. Elementos del Estado
 - A. Elemento humano
 - B. Elemento territorial
 - C. Elemento poder
 - D. Elemento soberanía
 - E. Elemento orden jurídico
- 1.5. Los fines y valores del Estado

1.1. BREVE REFERENCIA HISTORICA SOBRE EL ESTADO

Etimológicamente, la palabra Estado tiene varias acepciones y aún dentro de la terminología jurídica se aplica in distintamente para significar diversos conceptos, proviene de la voz latina "status" que deriva del verbo "stare" proveniente de la raíz aria "sthá" que significa situación, posición, postura y hace referencia a una condición de ser de -- una persona o de una cosa. (1)

El término Estado se utiliza en su sentido amplio en todas las ciencias culturales y científicas, inclusive en las obras literarias o en el lenguaje cotidiano, pero en teoría política hace referencia a un ente que estructura a una comunidad humana.

Ignacio Burgoa Horihuela dice (2) que el Estado "Revela a un ser político, jurídico y social que se da en el mundo de la realidad cultural y que tiene una determinada implicación, en cuyo descubrimiento se ha empeñado el pensamiento del hombre, traducido en multitud de teorías y concepciones...".

Nos adherimos a lo expresado por el maestro Burgoa porque el adentrarnos al estudio del surgimiento y desarrollo del Estado significa estudiar al mismo tiempo como han ido evolucionando los seres humanos cultural y socialmente a través de la historia y por ello iniciaremos el análisis de todas aquellas formas políticas que el hombre en sociedad ha creado y que son anteriores al Estado hasta llegar a conocer

(1) Diccionario Enciclopédico Ilustrado Océano Uno. Editorial Océano. México 1990.

(2) Burgoa Horihuela I. El Estado. Editorial Porrúa, S.A. México, - 1970.

en que momento de la historia surge el Estado Moderno porque como se establecerá es indudable que en Roma por ejemplo, se empleaba el término genérico "status rei romanae" para hacer referencia a una noción de constitución pero esa expresión era ajena al significado de la palabra Estado de la actualidad, de la misma forma en Grecia se utilizaban términos como "polis", "brasileias", "koinonfa", "to kionón" y "jora" para expresar la Ciudad, el Reino, la Comunidad, lo Común y Religión, respectivamente, sin embargo estas expresiones no corresponden plenamente al Estado y a sus caracteres, es por esta razón que a continuación hacemos una referencia histórica del Estado.

Desde los tiempos más remotos de la evolución del hombre ha existido el Estado como un fenómeno político, con todas sus notas características y distintivas porque el individuo siempre se inclina hacia la formación de grupos que a un principio son primitivos y en los cuales necesariamente había cierta organización y ciertos principios de orden que les servían para conocer y dominar a la naturaleza, para defenderse de los ataques de otros grupos primitivos, etc., logrando la satisfacción de necesidades inmediatas y mediatas-comunes al propio grupo, al que a través del recorrer del tiempo se le dieron diversas denominaciones que muestran las diferentes formas que adopta la organización política de los pueblos en su largo desarrollo, hasta llegar al Estado considerado como la organización política fundamental de los hombres que es una creación relativamente reciente en la historia de la cultura occidental, porque surgió en Italia durante el renacimiento humanista de los Siglos XV y XVI, que es el que conocemos como Estado Moderno.

En este orden de ideas abocados al análisis de la cultura Griega, tanto los historiadores como los filósofos, los -

poetas, los oradores y los hombres de estado utilizaron una serie de palabras para expresar la realidad política que existía en su tiempo, en la época arcaica por ejemplo las unidades sociales y políticas fundamentales eran los "genos", una especie de clanes familiares que tenían un poder considerable y cuyo jefe recibía el nombre de "basileus" es decir rey, al agruparse varios "genos" se formaban las llamadas "fratrias" que tenían también como jefe a un rey pero con más poder que el anterior y se le denominaba "basileuteros" que significaba más rey, cuando las "fratrias" se agrupaban formaban la unidad más grande y fuerte que recibía el nombre de "tribu" y era dirigida por el "basileutatos" que significa el máximo rey, mismo que al ser el jefe supremo se encargaba de atender los intereses espirituales y materiales de los integrantes de todos los "genos" de la Ciudad.

Posteriormente, y en virtud de los diversos cambios sociales y económicos que se fueron presentando, la citada organización primitiva fue decayendo y surgieron así las estructuras políticas de la Grecia clásica, destacando las "polis" que eran pequeñas en cuanto al tamaño y abundantes en su actividad comercial, cultural y política y fueron las "polis" la forma política fundamental de Grecia en su época de mayor esplendor. En ellas se dieron los más importantes e interesantes fenómenos de la vida política antigua tales como la aparición de la sociedad aristocrática con su respectivo gobierno, la transición de la aristocracia a la democracia, la tiranía y la constitución democrática de Atenas entre otros.

En Grecia, se utilizaron diversos términos políticos a saber: "basileias" que significaba reino; "polis" indicaba la Ciudad; "koinonfa" la comunidad y "to koinón" lo común, para expresar toda la comunidad política de un pueblo y "jo-

ra" indicando región.

En el siglo V antes de Cristo se empezaron a organizar una serie de ligas y federaciones que tenían por objeto asegurar la paz, la tranquilidad y la defensa comunes que se -- vieron mermadas por las ansias de poder y de influencia de -- las diferentes Ciudades existentes que provocaron un ambiente de hostilidad y rivalidad permanente y así surgieron nuevos términos para expresar esas realidades por ejemplo -- "synedrion" y "ekklesia" en la confederación Ateniense y en la liga del Peloponeso, respectivamente, para indicar los órganos comunes de decisión; ciudades hegemónicas o preponderantes, pero principalmente se hablaba de "anfictonías" que eran asociaciones de naturaleza religiosa entre varias ciudades y de "simmaqúas" que eran alianzas militares.

Por lo que hace al Imperio de Alejandro Magno y a las -- monarquías helenísticas fueron fenómenos que no encuadraban -- con las ideas políticas que caracterizaron a Grecia tales como el identificarse el individuo con su comunidad que era -- una comunidad política, cultural, económica y religiosa al -- mismo tiempo.

Por lo que hace a Roma, su evolución política se considera parecida a la de Grecia, hubo una época arcaica con un régimen monárquico, más tarde, del año 509 al 27 antes de -- Cristo prevaleció la República hasta llegar al Imperio de la época clásica que se extendió hasta el año 284 después de -- Cristo, durante todo este tiempo emplearon diversas expresiones tales como "populus" para definir la reunión de individuos ligados por un acuerdo unánime en vista de su utilidad común, "res publicae" que era la cosa común, considerada ésta como una organización política que puede variar en su forma pudiendo ser la colectividad en su aspecto individual co-

mo sujeto de relaciones jurídicas o como una comunidad jurídicamente organizada en cuyo centro se encuentra una Ciudad formada por tres elementos u órganos fundamentales que eran la Asamblea, el Senado y el Pueblo, denominándosele "civitas".

De lo anterior se concluye que no obstante que tanto en Grecia como en Roma el ciudadano estaba ligado siempre a una comunidad, en Roma esta comunidad se presenta como un concepto más cultivado, más jurídico, por que la "civitas" era una comunidad jurídicamente organizada y era más amplia, porque no se limitaba a la Ciudad de Roma, sino que la sobrepasaba, pero de igual forma que en Grecia, políticamente resultaba más importante la pertenencia a una comunidad de los ciudadanos que el vivir en un territorio determinado.

Más tarde, en la última etapa de la evolución política-romana apareció el Imperio en donde Roma era la patria común para todos los individuos de las provincias que tenían el derecho a ser considerados ciudadanos romanos en forma generalizada, presentándose el cambio de la comunidad política denominada "civitas" al "imperium", teniendo más importancia - el elemento poder que el popular y aunque en el Bajo Imperio, principalmente en las compilaciones de los jurisconsultos se utilizaban términos más abstractos para referirse a la comunidad política, tales como la expresión "status rei publicae" o "status rei romanae" los estudiosos Romanistas consideran que la palabra "status" era utilizada en una forma genérica y no como la utilizamos en la actualidad para expresar a la organización política fundamental en la vida de los hombres.

Durante la Edad Media se gestaron las nuevas nacionalidades europeas y fué una época en la que existió un auténtico pluralismo político, lo que se tradujo en el hecho de que existiera una diversidad de tipos de agrupaciones políticas-

a las que se les otorgaron diversos nombres, aunque todavía sobrevivía en los individuos la idea del Imperio Romano y algunos intentaban reconstruirlo agregándole el elemento cristiano, construyéndose de esta forma el Imperio Carolio y el Sacro Imperio Romano Germánico en los Siglos IX y X de la era cristiana por Carlo Magno y Otón el Grande, respectivamente, derivándose de lo anterior términos como "Imperium" - en el que dominaba el poder del príncipe, "Regnum" en latín que dió origen a la palabra "Reich" en alemán, "Regne" en francés, "Reign" en inglés y "Reino" en español, pero en todas ellas se ponía de relieve el poder del monarca en lugar del elemento territorial o del popular.

Cuando en el año 843 fué destruido el Imperio Carolingo a través del Tratado de Verdún, surgieron formas menores de organización política con nombres propios y divisiones y sub divisiones tales como los "reinos", los "ducados", las "marchas", los "condados", además de los numerosos "principados".

Posteriormente, al producirse nuevas invasiones que no podían ser detenidas ni por los reyes ni por los emperadores, los propietarios de tierras que tenían una buena situación económica se vieron obligados a defenderse por sí mismos y a defender a las personas que vivían en tierras cercanas y que les solicitaban su protección, a este fenómeno se le conoció como feudalismo, creándose así los "castillos" como verdaderas fortalezas que tenían a los protegidos en calidad de vasallos, los cuales se obligaban para con sus protectores mediante juramento de fidelidad a obedecerlo, pagarle tributos, prestarle servicio militar y a labrarle sus tierras; el señor feudal era una autoridad intermedia entre el rey y los súbditos y a él se le obedecía antes que al rey mismo, además contaba con su propio "señorío" que era la circunscripción territorial dentro de la cual ejercía su jurisdicción y pare--

cia ser un pequeño reino dentro del grande y verdadero. El poder político derivaba de la propiedad de la tierra, lo que fué muy importante en la Edad Media y representó una etapa de transición entre el régimen antiguo de la Ciudad al de la Comunidad política de gran extensión territorial.

Durante los siglos medievales se originó un interesante fenómeno político que fué el de las Ciudades, decayendo éstas casi en su totalidad durante la época de las invasiones y reaparecieron por el gran auge que tuvo el comercio general por las cruzadas y la paz relativa que prevalecía en ese entonces; en el ámbito político surgió la organización municipal y las ciudades tenían sus cartas o fueros, libertades, privilegios, gremios, universidades, etc.

En la Baja Edad Media esas Ciudades enriquecidas por el comercio y la industria ganaron el derecho a gobernarse por sí mismas, constituyéndose en verdaderas Repúblicas y surgieron también las "ligas de Ciudades" que en algunas ocasiones llegaron a ser sumamente poderosas, sin embargo, tiempo después, con acontecimientos como la decadencia del Imperio, la desaparición de los señores feudales, el desarrollo de los reinos nacionales como Inglaterra, Francia y España, el surgimiento de nuevas formas de uniones de Ciudades y en general la evolución de las formas de organización política sucedió que no eran ya admitidos los términos "regno", "imperio", "tierra", "citta", es decir surgió una renovación de lenguaje político derivada de que la península no tenía unidad sino diversos señoríos y dominaciones, además existía una pugna constante entre las fuerzas del Papa, del Emperador y de los Reyes de España y Francia, algunas de las Ciudades aprovecharon este desorden político para ser independientes y -- constituirse en "Repúblicas Urbanas", así, a manera de ejemplos Venecia y Florencia tuvieron un gran desarrollo en el -

comercio, las artes, la industria, etc., utilizándose el término "stato" que fue asociado al nombre de determinadas Ciudades pero para principios del siglo XVI se empleaba como la expresión que designaba a todo el Estado.

Los expertos en la materia coinciden en atribuir a Nicolás Maquiavelo al haber introducido en la literatura política y científica la voz estado porque en su conocido libro titulado "El Príncipe" comienza por señalar:⁽³⁾ "Tutti li - - stati, tutti e' domini che hanne auuto ed hanno imperio sopra li oumini, sono statii e sono o reppubliche o principali" ("Todos los Estados, todos los dominios que han tenido y tienen dominium sobre los hombres, han sido y son, o repúblicas o principados"), y es aquí donde se encuentra el origen moderno del Estado.

Hermann Heller dice⁽⁴⁾ que "Es posible que en la época en que el término "lo stato" apareció en el Renacimiento Italiano, se designara por tal a los dominadores y sus secueces. - Siempre se ha vuelto a usar en la lucha política un concepto "pars pro toto" del Estado. El gobierno que está en el poder intenta siempre desacreditar a sus opositores calificándolos de enemigos del Estado. Pero la ciencia tiene que rechazar tales concepciones del Estado".

El término utilizado por Maquiavelo tuvo gran importancia y aceptación durante los Siglos XVI y XVII en Francia, - Alemania y otros Países sin embargo en importantes obras políticas aún se continuaba utilizando la denominación Repúbl

(3) Maquiavelo Nicolás. El Príncipe. Editorial Quinto Sol, S.A. México 1984.

(4) Heller Herman. Teoría del Estado. Editorial Fondo de Cultura Económica. 5a. edición. México 1963.

ca para significar la comunidad política total. Y a partir del Siglo XVIII se utilizó el término Estado en forma generalizada como la organización política fundamental de la humanidad.

1.2. EL CONCEPTO DE ESTADO

Existe una gran cantidad de conceptos que sobre el Estado han elaborado los especialistas.

George Jellinek dice ⁽⁵⁾ que el Estado tiene dos facetas o dos aspectos bajo los cuales puede ser conocido:

1. Aspecto social.
2. Aspecto jurídico.

Desde el punto de vista de su aspecto social el Estado se considera como una construcción social que puede ser definida en los siguientes términos "El Estado es la unidad de asociación dotada originalmente del poder de dominación y -- formada por hombres asentados en un territorio".

Desde el punto de vista de su aspecto jurídico el Estado se considera como sujeto de derecho y por eso Jellinek lo define como "una corporación formada por un pueblo, dotada de poder de mando originario y asentada en un determinado territorio".

Maurice Hauriou considera por su parte que el Estado es "el régimen que adopta una nación mediante una centralización jurídica y política que se realiza por la acción de un poder político y de la idea de la república como conjunto de

(5) Jellinek George. Teoría General del Estado. 2a. edición. Compañía Editorial Continental. México, 1968.

medios que se ponen en común para realizar el bien común"

Hans Kelsen⁽⁶⁾ considera al Estado como un orden jurídico parcial inmediato al derecho de gentes, relativamente centralizado, con ámbito territorial y temporal de validez jurídico, internacionalmente delimitado, y con una pretensión de totalidad respecto del ámbito material de validez, sólo restringida por la reserva del derecho internacional.

Para Kelsen el Estado no es un hecho natural sino un objeto espiritual cuya esencia se forma por un sistema de normas, es decir que el Estado no pertenece al mundo del ser sino al del deber ser por que existe una identidad entre el Estado y el orden jurídico, el primero personifica al segundo.

Hermann Heller⁽⁷⁾ conceptúa al Estado diciendo que es - una unidad dialéctica de ser y deber ser, de acto y sentido, encarnada en una realidad social.

Por que ha diferencia de los conceptos hasta aquí analizados Heller considera que el Estado no puede estar constituido por ninguno de los factores o elementos que tradicionalmente han sido considerados, separadamente, como aquellos que denotan su identidad por ejemplo el territorio, el pueblo, el orden jurídico, el poder y los órganos de gobierno, - piensa que el Estado es una unidad soberana organizada de de cisión y de acción.

Para Adolfo Posada⁽⁸⁾ el Estado se nos presenta como - un fenómeno político, o como un proceso en el que se conju-

(6) Kelsen Hans. Teoría General del Derecho y del Estado. Imp. Un.-México 1949. pág. 218.

(7) Op. cit. pág. 10.

(8) Posada Adolfo. Tratado de Derecho Político. 5a. edición. Librería General de Victoriano Suárez. Madrid 1935.

gan dos importantes elementos a saber:

- a) Soberanía o poder supremo.
- b) Norma jurídica.

Dice que al Estado debe concebirse como la síntesis - viva es decir dinámica de las nociones de soberanía y de ley, nociones que se realizan en un espacio y en un tiempo determinado y son definidas por las condiciones que limitan la acción del poder, en cuanto es instrumento de la Ley.

Para Hegel (9) el Estado es el espíritu objetivo que dialécticamente se determina a sí mismo libremente como idea ética y pensó que cada Estado representaba una manifestación o etapa de ese espíritu objetivo y que se presentaba como un sistema de ideas jurídicas, morales, artísticas, en que se informan los espíritus subjetivos de los individuos que participan en el propio espíritu objetivo. El Estado es algo que lo abarca todo, y piensa que sólo en la unidad estatal - el hombre puede gozar de la libertad.

Carlos Marx (10) consideró que el Estado es una máquina coercitiva destinada a mantener la explotación de la clase proletaria es decir aquella que se forma con las personas que únicamente tienen su trabajo como medio de subsistencia por la otra clase que es la dominante o sea la que es propietaria de los medios de producción.

La aspiración de esta corriente del pensamiento político que dirige Carlos Marx es la de destruir tanto al Estado como al Derecho por ser elementos fundamentales de la sociedad burguesa y sustituirlos por lo que llaman la "dictadura-

- (9) Xirau Ramón. Introducción a la historia de la Filosofía. 9a. edición. Textos Universitarios. México 1983.
- (10) Marx Carlos. El Capital. Tomos I y II, Editorial Fondo de Cultura Económica. México 1972.

del proletariado" como una etapa política de transición para llegar finalmente a la sociedad comunista en la cual habrá - desaparecido el Estado y será una sociedad que se caracterizará por ser una sociedad sin clases, pero para que se de esta dictadura del proletariado resulta necesario que los obreros y campesinos que conforman esa clase social explotada -- arrebaten violentamente el poder político a los explotadores y defiendan esa dictadura que entonces surgirá por que esta será solo un paso para llegar a la sociedad perfecta es decir la comunista en la que como ya lo mencionamos al no haber clases tampoco habrá Estado que ejerza el poder coactivo por que la vida social se compondrá en forma espontánea mediante la observancia de las reglas elementales surgidas de la costumbre.

Por otra parte Miguel Acosta Romero (11) concibe al Estado como "... la organización política soberana de una sociedad humana establecida en un territorio determinado bajo un régimen jurídico, con independencia y autodeterminación, con órganos de gobierno y de administración que persiguen de terminados fines mediante actividades concretas..." además - agrega que el Estado existe por la sociedad y para la sociedad por que ésta lo creó como producto de su evolución y a través de él ejerce su soberanía que es el elemento que diferencia al Estado de otras organizaciones políticas que también han sido creadas por la sociedad humana, que cuentan -- con un territorio pero que carecen de la soberanía porque están subordinadas al Estado, tal es el caso de las regiones - autónomas, las entidades federativas y los municipios.

Por su parte Andrés Serra Rojas (12) considera al Esta

(11) Acosta Romero M. Teoría General del Derecho Administrativo. 2a.- edición. Textos Universitarios. México 1975.

(12) Serra Rojas Andrés. Derecho Administrativo. 6a. edición. Edit. Porrúa, México 1974. págs. 107-109.

do como "el ordenamiento total, en un determinado territorio y regulado por fines que son el resultado de un proceso histórico".

Para este autor el Estado es "un producto social una obra humana que se integra a lo largo de un proceso histórico pletórico de luchas sociales y de intensa transformación de los grupos".

Además, agrega Serra Rojas⁽¹³⁾ "El Estado es un orden de convivencia de la sociedad políticamente organizada, en un ente público superior, soberano y coactivo. Se integra u organiza con una población es decir un elemento humano, o grupo social sedentario, permanente y unificado, que se encuentra asentada sobre un territorio o porción determinada del planeta, provista de un poder público que se caracteriza por ser soberano y se justifica por los fines sociales que tiene a su cargo..."

Héctor González Uribe⁽¹⁴⁾ considera al Estado como:

1. Una sociedad humana.
2. Establecida permanentemente en un territorio.
3. Regida por un poder supremo.
4. Bajo un orden jurídico.
5. Y que tiende a la realización de los valores individuales y sociales de la persona humana."

(13) Serra Rojas Andrés. Ciencia Política. 4a. edición. Edit. Porrúa. México 1978.

(14) González Uribe Héctor. Teoría Política. 6a. edición. Editorial Porrúa. México 1987.

Rafael Bielsa (15) dice el Estado es "la organización-jurídica de la nación, en cuanto es ésta una entidad concreta, material, compuesta de personas y de territorio (si -- bien este segundo elemento puede faltar en ella), es decir-- por el pueblo animado de ideales y propósitos comunes (que-- en general se declaran en su constitución política) y de -- tradiciones e intereses comunes de orden político, económico y cultural..."

Bielsa considera que el Estado es en primer término la organización jurídica de la nación, el órgano jurídico de -- la sociedad, o en otros términos la sociedad jurídicamente-- organizada por que el Estado actúa como un sistema que crea las normas de derecho que aseguren el progreso de la sociedad, recogiendo en dichas normas todas sus aspiraciones, -- sus derechos, sus convenciones tácitas, las concretas y las-- plasma en su constitución escrita, pero esto es sólo una -- formalidad en el proceso de creación de las normas básicas-- por que el momento causal de las mismas existe en la vida -- de la nación desde antes del propio Estado.

De acuerdo con el concepto de referencia el Estado puede ser considerado en general en dos sentidos:

a) En sentido material, si se concibe el Estado como -- el pueblo que constituye una unidad jurídica de individuos-- dentro de un territorio determinado, unidad organizada bajo el imperio de una ley, con el fin de procurar el bien común y

b) En sentido formal si se le considera como organización jurídica de la sociedad, es decir como el conjunto de--

(15) Bielsa Rafael. Derecho Administrativo. Editorial La Ley. Buenos Aires 1964, 6a. edición. págs. 169-171.

instituciones de derecho, un ordenamiento político administrativo jerárquico.

Además, Rafael Bielsa agrega que "...cualquiera que sea la definición que del Estado se dé, ella comprenderá siempre tres elementos sustanciales.

1. Asociación organizada jurídicamente.
2. Asociación cuyo objeto y razón de ser está en la -- realización de los fines colectivos, jurídicos y sociales.
3. Asociación que se somete a un poder público regulador de la vida política. Por eso hay identidad de conceptos en las diversas definiciones que del Estado se han dado..."

Más genérico es el concepto que de Estado nos da Miguel Marienhoff⁽¹⁶⁾ por que para él es "un conjunto organizado de hombres que extiende su poder sobre un territorio determinado y reconocido como unidad en el concierto internacional", a diferencia de los dos conceptos anteriores el de Marienhoff no considera a los fines que persigue el Estado como parte de su concepto por lo que puede considerarse un tanto incompleto en virtud de que son precisamente sus fines los que justifican la existencia del Estado y los que le dan su verdadero sentido.

Manuel María Díez⁽¹⁷⁾ dice que en su opinión el Estado

(16) Marienhoff S. Miguel. Tratado de Derecho Administrativo. Tomo 1. 2a. edición. Edit. Abeledo. Periot. Argentina 1972, pág. 37.

(17) María Díez Manuel. Derecho Administrativo. Edit. Bibliográfica Argentina. Buenos Aires 1963.

es "un substrato social estructurado en forma de corporación, cuya actividad se realiza en interés de la colectividad que lo integra" y que en el concepto de Estado se pueden localizar un elemento sociológico basado en el hecho de que la realidad social es la base del Estado y por lo tanto no se puede prescindir de ella porque sería erróneo considerarlo como pura norma o puro derecho en razón de que el Estado es un fenómeno social que no debe perder de vista al grupo de individuos establecidos en un territorio que se organizan - en la búsqueda de un fin que le es común a sus integrantes, también un elemento político que consiste en que esos individuos una vez que se encuentran asociados realizan infinidad de actos y están en constante movimiento y en constante cambio, son dinámicos y evolucionan cada momento, además lo integra un elemento deontológico por que como lo mencionamos el Estado surge, existe y realiza actos para alcanzar - un fin que según Manuel María Díez debe ser el de "procurar a la colectividad aquello que los hombres no pueden conseguir por sí solos". Y por último un elemento jurídico que consiste en que la estructura de hombres que se organiza en un territorio, que tiene bienes propios y fines comunes - constituyen una unidad o síntesis que es el Estado y a la vez se diferencia de todos y cada uno de los individuos que lo conforman por que se configura como una persona moral y como tal adquiere personalidad jurídica propia.

Luis Sánchez Agesta (18) clasifica los conceptos que se han elaborado sobre el Estado en cuatro grandes rubros - que son los siguientes:

(18) Agesta Sánchez, Luis. Principios de Teoría Política. Edit. Nacional, Madrid 1966 .

1. Deontológico
2. Sociológico
3. Jurídico
4. Político

Al formar el concepto del Estado desde un punto de vista deontológico, surge una identificación con los fines, -- las normas o valores que éste debe lograr y dentro de este punto de vista hay dos corrientes, una que es el iusnaturalismo racionalista y la otra que es el iusnaturalismo de -- inspiración aristotélico -tomista, dentro de la primera de las corrientes mencionadas se encuentra como ejemplo la definición de Hugo Grocio quien considera que la causa final del Estado es el "Goce del Derecho" y la "utilidad común" y la de Emanuel Kant que dice que el Estado es "la unión de una multitud de hombres bajo leyes jurídicas, consideradas éstas como el complejo de condiciones por las cuales el arbitrio de uno puede coexistir con el arbitrio de los demás, según una ley universal de libertad", como ejemplo de la segunda corriente se encuentra el concepto de Aristóteles sobre el Estado al considerar éste que la polis o sea el Estado es una multitud de hombres que sea suficiente para procurarse aquellas cosas que son necesarias para "vivir bien"; otro ejemplo de la segunda corriente es el concepto de Maurice Hauriou, para quien el Estado es "el régimen que adopta una nación mediante una centralización política y jurídica que se realiza por la acción de un poder político y de la idea de la cosa pública como conjunto de medios que se ponen en común para realizar el bien común".

Quando se conceptualiza al Estado desde un punto de vista sociológico, se ve como una agrupación social que se caracteriza por la calidad de su poder, el ejemplo más fiel de este punto de vista es la definición de Max Weber, quien

dice que el medio característico del Estado es el poder como monopolio y que es un orden jurídico administrativo que varía según las disposiciones fundamentales, al cual se orienta el obrar realizado en función del grupo por cuerpo administrativo y cuyo valor se reclama no sólo para los miembros de la comunidad, sino para todo obrar que se realice en el territorio determinado".

Dentro de este punto de vista sociológico Jellinek hablaba también del Estado como "un poder de mando originario" y por su parte Heller concibió al Estado como "una estructura de dominio duraderamente renovada a través de un obrar común actualizado representativamente, que ordena en última instancia los actos sociales sobre un determinado territorio".

Las definiciones jurídicas del Estado, entre ellas se encuentra la de Kelsen que dice que el Estado es la totalidad de un orden jurídico en cuanto constituye un sistema -- que descansa o que tiene como base a la norma hipotética -- fundamental, también está incluida en este rubro la de Giorgio del Vecchio que considera que el Estado está constituido por "la referencia a un centro común de las determinaciones jurídicas que constituyen un sistema, también se incluye la propia definición de Jellinek que aunque ya se mencionó al hacer referencia al punto de vista sociológico en -- cuanto a que considera al Estado como un "poder de mando -- originario", pero también es jurídica puesto que dice que el Estado es "la corporación territorial dotada de un poder de mando originario".

Desde este punto de vista jurídico de conceptualizar al Estado también hay quienes lo consideran como sujeto u objeto de Derecho o como personalidad jurídica.

En las definiciones del Estado desde el punto de vista político se concibe a éste como formación característica de la vida política, generalmente aquí resalta lo político. Así Adolfo Posada dice que el Estado es "una comunidad de vida permanente, limitada o definida en el espacio y dotada de un poder suficiente para establecer un orden jurídico, o sea un equilibrio de fuerzas e intereses, según las exigencias éticas".

Asimismo, el propio Sánchez Agesta dice que el Estado puede definirse como "una comunidad organizada en un territorio definido, mediante un orden jurídico servido por un cuerpo de funcionarios y definido y garantizado por un poder jurídico autónomo y centralizado, que tiende a realizar el bien común en el ámbito de esa comunidad."

1.3. EL ORIGEN DEL ESTADO

Para tratar de explicar el porque y el como surge el Estado se han dado diversas teorías o corrientes a saber:

- A). Teoría del régimen familiar del Estado.
- B). Teoría del régimen convencional del Estado.
- C). Teoría del origen violento del Estado.
- D). Teoría de la constitución necesaria y espontánea del mismo.

- A). Teoría del Régimen Familiar del Estado.

Sostiene que la familia es la célula del Estado por que la convivencia entre padres e hijos constituyen la base del primer orden social que será coactivo, es decir que ante la negativa de cumplir voluntariamente con las disposiciones que de ella emanen tiene medios para obligar a sus miembros

a obedecerlas; esta teoría ha recibido innumerables críticas en el sentido de que resulta ilusorio pensar que del surgimiento de una sola familia pueda generarse un Estado, aún en la hipótesis de que surgieran más de una familia, ello no le bastaría a esa organización de individuos para constituirse en un Estado por que como dice Manuel Marfa Diez (19) "La familia proporciona al Estado elementos indispensables pero no suficientes".

B). Teoría del origen convencional.

Distingue entre contrato social y contrato político, el contrato social es aquel acuerdo de voluntades que da lugar a la sociedad civil, y tiene por objeto la unión en conjunto para una sociedad más particular ha sido denominado por diversos autores como "pacto de unión".

El contrato político, generalmente se añade al contrato social y por lo tanto es posterior a él surge también como un acuerdo de las voluntades del pueblo, que es el que tiene la soberanía y puede disponer de ella y la deposita de lleno en alguien o sólo delega su ejercicio obligándose desde ese momento a someterse y a cumplir con las condiciones que se le establezcan y su objeto será el de formar la sociedad, dependiendo de una persona, que será quien la dirija a fin de preservar el orden y la paz; también recibe el nombre de "pacto de sujeción o de soberanía".

Juan Jacobo Rousseau, fué el principal expositor de la teoría del contrato social, en sus obras más importantes que fueron sus "Discursos sobre las Causas de la Desigualdad entre los Hombres" y "El contrato social", desarrolla su teo-

(19) Op. cit. pág. 17.

rfa a partir de la idea de que existió un estado de naturaleza, de salvajismo en el cual los hombres eran felices pues - contaban con libertad para decidir si aceptaban o rechazaban cualquier cosa o situación y además tenían la posibilidad de superarse, existía una plena igualdad que desapareció con el surgimiento de la metalurgia, la agricultura y el establecimiento de la propiedad privada, lo que originó un estado de guerra constante y que las clases privilegiadas que con tal motivo fueron surgiendo, para poder defender sus riquezas, - pensaran en unir las fuerzas que en ese momento pugnaban entre sí, y en crear un poder supremo que los gobernara basándose en leyes justas y que los defendiera de sus enemigos, y cuando surgía el acuerdo de voluntades, es decir el pacto social, los contratantes aparte de tener una existencia individual cada uno de ellos, se unían formando un cuerpo moral colectivo llamado Estado.

La crítica que se le ha hecho se puede resumir en los siguientes puntos:

- La teoría es falsa porque nunca se ha celebrado un contrato social para fundar un Estado.
- Si el contrato es el mismo para todas las poblaciones, ¿por qué existen instituciones tan diferentes?
- ¿Cómo explicar que no haya habido disidencias?
- Como la teoría pactista parte de un principio fundamental de que el orden estatal no vale en tanto que es querido por los sujetos a él sometidos, si se lleva hasta su último extremo, se podría concluir que el particular no sólo podría ser obligado a lo que previamente él haya aceptado someterse sino que sólo podrá ser obligado en tanto que estuviese de acuerdo

en ser obligado y en cualquier momento podría retirar su consentimiento.

C). Teoría del origen violento del Estado.

Dice que la violencia ejercida por los más fuertes es lo que originó el surgimiento del Estado; supuestamente esto lo deducen de la observación de como han nacido y como se han desarrollado los principales Estados y del hecho de que la violencia siempre ha aparecido como fuente de toda autoridad, señala que hay que considerar el problema desde el punto de vista sociológico y desde el mismo, dice Manuel Marfa Díez⁽²⁰⁾ "el Estado no es sino la organización del medio político, su forma es la denominación, su substancia, la explotación económica del grupo de súbditos por el grupo de amos".

Fue criticada porque según dicen no debe aceptarse la idea de que el Estado sólo se constituye por el orden coactivo cuya finalidad es el dominio de un cuerpo explotador sobre un cuerpo explotado, o sea el dominio de una clase sobre otra; por que antes de que hubiera este choque, o guerra entre los grupos, ya existía una organización coactiva de tipo estatal, además de que si se aceptara tendría que aceptarse también que la organización estatal está destinada a desaparecer, cuando desaparezca la explotación de un grupo sobre otro y se sustituya la propiedad privada de los medios de producción por una propiedad colectiva de los mismos, lo que provocaría que el Estado no tuviera más objetivos que lograr y por lo tanto desapareciera.

(20) Ibidem.

D). Teoría de la constitución necesaria y espontánea del Estado.

Como el nacimiento de esta sociedad política es un fenómeno complejo, es necesario para comprenderlo totalmente estudiarlo atendiendo a aspectos filosóficos, históricos, étnicos, geográficos, económicos, políticos y jurídicos, cada uno de estos aspectos nos irán dando sus rasgos esenciales de como surge el Estado. Esta teoría es ecléctica, porque utiliza los elementos de la observación y de las ideas de los otros autores, la verdadera explicación del origen del Estado es sociológica, por que éste se ha venido dando a través de un proceso lento, largo y prolongado, en el cual primeramente desde el punto de vista filosófico, Platón atribuía el nacimiento de la sociedad civil a la necesidad de asociación, Aristóteles decía que era un producto de la naturaleza por sus características de universalidad y permanencia, ahora bien, la humanidad siempre ha estado organizada en familias, y por la necesidad y por instinto estas familias se fueron uniendo para lograr la satisfacción de necesidades de diversa naturaleza y para alcanzar ciertos fines, esto porque veían que algunos de sus miembros tenían aptitudes para determinadas actividades y otros para otras por lo que decidieron unirse y establecer un sistema de cooperación mutua que dió lugar al sentimiento de solidaridad entre ellos, además como toda asociación necesita de un jefe, también surgió la autoridad, de la misma forma tuvo una gran influencia la religión en el Estado primitivo porque el hombre además de ser un ser social es un ser espiritual, coexistió la autoridad política y la religiosa, observándose el aspecto histórico del origen del Estado.

Según De Haller que es uno de los exponentes de la teoría entre los hombres siempre existe una desigualdad que pro

voca que se necesiten unos a otros y lleguen a unirse forman do grupos en los cuales el más fuerte es el jefe, surgiendo así relaciones de subordinación, todavía más, entre estos je fes de cada grupo había uno que era el de mayor jerarquía en tre ellos y el cual era considerado como soberano, y así ex plica esta teoría la aparición del Estado, por lo que reci-- bió diversas críticas en el sentido de que cada jefe cuida-- ría sus propios intereses y en el Estado los individuos se - agrupan fusionando sus intereses particulares para formar el interés público.

Los puntos de vista geográfico, étnico y económico in-- tervienen en el origen del Estado porque se unen con los pre cedentes y van a determinar la circunscripción territorial - dentro de la cual se va a establecer precisamente ese Estado que se encuentra en proceso de creación y por último para -- que la constitución de ese Estado resulte definitivo, inter vienen los aspectos políticos y jurídicos. Una vez que se - dá la concurrencia de todos los aspectos mencionados, adquie re gran importancia el interés general que implica básicamen te el deseo de poseer seguridad interna o sea se aspira que reine la justicia y seguridad externa por que se desea pro-- tección militar.

Manuel Marfa Díez⁽²¹⁾ citando a De la Bigne señala que - "existirá realmente un Estado a partir del momento en que la idea se hará precisa y dominante, de un interés común del -- conjunto, que deberá estar servida por la fuerza, elemento - político, pero por una fuerza que dirigirá y sostendrá la -- justicia que es el elemento jurídico y moral ... no habrá -- constitución definitiva de la sociedad civil hasta tanto que el interés, la necesidad y la violencia sean depuradas y re gularizadas por el Derecho"

(21) Ibidem.

1.4. LOS ELEMENTOS DEL ESTADO

La teoría tradicional sostiene que el Estado se compone de tres elementos a saber:

- A. Territorio
- B. Población
- C. Poder

Algunos otros autores consideran que no son sólo esos -- sino que además de los elementos ya citados deben sumarse -- los siguientes:

- A. Derecho
- B. Soberanía
- C. Fines
- D. Justicia

Andrés Serra Rojas⁽²²⁾ considera que el Estado se forma con los siguientes elementos:

- "a). Elementos físicos de orden externo. El territorio es un elemento imprescindible para la condición -- geográfica determinante del ambiente estatal.
- b). Los elementos étnicos o antropológicos. La población es un agregado numérico de individuos. El -- pueblo es una unidad coherente. La nación se apoya en una evolución superior. La plena identificación social.
- c). Elementos psíquicos. La idea de Estado como suprema forma de organización social a través de los fi nes que realiza.

(22) Op. cit. pág. 14.

- d). Elementos culturales. El soporte de una nación se finca en la comunidad de tradiciones y de cultura.
- e). Elementos políticos. El Estado es la sociedad política perfecta que organiza la autoridad política.

Tradicionalmente los elementos del Estado se han clasificado en elementos anteriores al Estado y elementos determinantes, para Jean Dabin⁽²³⁾ los elementos anteriores al Estado son la población considerada como un determinado número de hombres que son la materia de la agrupación estatal y el territorio que es la base de la propia agrupación y los elementos determinantes que son "una formación nueva, unificadora y en cierta manera superior, constitutiva de una sociedad jerarquizada, que tiene por fin específico un bien que se denomina público y, de manera más precisa ... el bien público-temporal..."

Para poder analizar cada uno de los elementos del Estado en particular consideraremos como elementos esenciales o constitutivos del mismo al territorio, la población, el poder y el orden jurídico y como elementos determinantes a la soberanía y los fines del propio Estado.

A. Elemento humano del Estado.

Este elemento es el más importante, pues es de él del que debemos partir al analizar a ese gran objeto de conocimiento que es el Estado, y es verdad que el Estado es antes que todo un conjunto de hombres, de seres humanos que tienen razón, voluntad, libertad, dignidad y para serlo no se les exige cumplir con determinadas características de raza, sexo, cultura, religión, ideología, etc., ello es indiferente, al-

(23) Dabin Jean. Doctrina General del Estado, Editorial Jus

igual que también lo es el número de hombres que lo integren, siempre y cuando, lógicamente, sean suficientes para que surja una necesidad que el Estado se encargará de satisfacer y que será la que justifique su propia existencia como ente supremo, si esto no fuera así, se podría hablar de formaciones políticas inferiores, tales como los municipios, las regiones etc, pero nunca de un Estado propiamente dicho.

En virtud de que existe una diversidad de Estados surge la necesidad de que cada uno de ellos agrupe dentro de su -- otro elemento que es el territorio a su elemento humano para lo cual se basa en diferentes criterios de los cuales el más destacado es el de la nacionalidad, la que estará determinada por dos tipos de aspectos a saber:

1. Físicos-somáticos (raza, lengua, costumbres, intereses económicos, etc.).
2. Psíquico-espirituales (cultura), religión, comunidad de recuerdos y tradiciones, etc.).

De ahí que señale González Uribe⁽²⁴⁾ "la nacionalidad - estará basada en un querer y en un hacer comunes incesantemente renovados. Es esto precisamente, lo que han querido - expresar las definiciones de nación que tanto han influido - en nuestro ambiente latino: la de Ernesto Renan, "un plebiscito de todos los días"; la de García Morente, "un estilo de vida común"; la de Primo de Rivera, una unidad de destino en lo universal..."

La población, elemento humano del Estado, puede teóricamente ser concebida desde los siguientes puntos de vista: -

(24) Op. cit. pág. 15.

como sociedad, como población propiamente dicha, como pueblo como nación y como nacionalidad.

La población puede verse como sociedad por que es un -- conjunto de muchos hombres que se relacionan entre sí forman do así una unidad que se proyecta hacia un bien común y es - ordenado moralmente a todos los miembros de la propia unidad. En este concepto vemos que están unidos algunos elementos -- técnicos de la sociología con otros de la filosofía social.

La población en sentido estricto es el conjunto de se-- res humanos que habitan en un territorio, sin distinción de edad, sexo, o condición socio-política, este concepto se uti liza para fines estadísticos, básicamente.

La población vista como pueblo, es ya un concepto más - reducido, más concreto, puesto que ya no se refiere a toda - la población, sino sólo a la parte de ella que tiene dere- - chos civiles y políticos.

La población como nación se dice, es una sociedad natu- ral de hombres con unidad del territorio, de costumbres y de lengua con una vida y conciencia comunes.

Andrés Serra Rojas⁽²⁵⁾ dice que "el concepto de pobla- ción del Estado hace referencia a un concepto cuantitativo - o sea el número de hombres y mujeres, nacionales y extranje- ros, que habitan en su territorio, cualesquiera que sea su - número y condición, y son registrados por los censos genera- les de población..." Agrega que "La población del Estado de be reunir determinados caracteres que son el resultado de -- una larga evolución de las sociedades humanas:

(25) Serra Rojas, Andrés. Ciencia Política. 4a. edición. Editorial Porrúa, S.A. México 1978.

- a). Por su sentido demográfico o cuantitativo.
- b). Por su unidad jurídica, política y económica.
- c). Por su sentido demológico y cualitativo.
- d). Por la cohesión cultural."

Concluyendo, el concepto de población es un concepto -- cuantitativo, aritmético, estadístico con el cual expresamos el total de los seres humanos que viven en el territorio de un Estado y que es esto lo que lo diferencia del concepto de nación por que éste se forma por una sociedad natural de hombres con unidad de territorio, de costumbres, de lengua y con una vida y conciencia comunes.

Por último, la nacionalidad implica que haya una serie de caracteres que afectan a un grupo de personas y que son - los que le darán cierta afinidad.

B. Elemento Territorial del Estado.

Como ya ha quedado apuntado el elemento fundamental del Estado es la población pero aunado a ese elemento existe - otro que también tiene una gran importancia y es el elemento territorial por que el Estado lo necesita para estar en posibilidad de realizar las funciones que le son inherentes, no podríamos pensar en que existiera una determinada población que se denominara Estado y que no se estableciera en forma permanente en un territorio, es decir que fuera nómada, por que sería otro tipo de asociación, pero no un Estado, por -- que el Estado necesita valerse de su territorio como un medio para poder lograr sus fines, para poder ejercer su soberanía y aplicar su orden jurídico interno.

La palabra territorio se deriva del término "terra patrum" que significa la tierra de los antepasados y con esa -

palabra hacemos referencia al área geográfica que le sirve - al Estado de asiento, es a decir de Kelsen "el ámbito de validez espacial del orden jurídico del Estado"⁽²⁶⁾ o según -- Hermann Heller⁽²⁷⁾ "la condición geográfica del obrar estatal, el que establece la comunidad de destino en la tierra"; para Eduardo García Maynes, "la porción del espacio en que el Estado ejercita su poder"⁽²⁸⁾.

Tradicionalmente se ha dicho que el Estado cumple dos - funciones básicas que son la función positiva y la función - negativa.

La función positiva del territorio como elemento del Es tado consiste en que es un instrumento físico que le permite cumplir su cometido adecuadamente, ese cometido que le fué - asignado al momento de su creación, y también consiste en -- que el territorio es el asiento de su poder, es una delimita ción política por que señala el ámbito dentro del cual se -- ejerce el poder del Estado y las personas que viven en él -- quedan sujetas a su poder.

La función negativa consiste en que este elemento terri torial le sirve al Estado para indicar cuales son sus lími-- tes, hasta donde y desde donde van a tener aplicación y valí dez las leyes que expida, lo que permite que haya paz y segu ridad jurídica en las relaciones que se dan entre los Esta-- dos, siempre y cuando esos límites sean respetados principal mente por los países vecinos y estos límites que establece - el territorio se refiere tanto a fronteras, espacio, mares,-

(26) Op. cit. pág. 12.

(27) Op. cit. pág. 10.

(28) García Maynes, Eduardo. Introducción al Estudio del Derecho 36a. edición. Editorial Porrúa. México 1984.

costas, tierras, frente a los otros Estados por que un Estado soberano no puede tolerar intrusiones indebidas en su territorio de la misma forma que él se encuentra obligado a respetar el territorio de todos los demás Estados.

Héctor González Uribe⁽²⁹⁾ explica la doble función del territorio en estos términos:

"... El territorio le permite al Estado realizar sus -- funciones de control y vigilancia sobre la población, por medio de las oficinas aduanales y de migración; de regulación de las importaciones y exportaciones, a fin de mantener equilibrada la balanza de pagos, de averiguar las entradas y salidas de extranjeros y evitar las que sean nocivas al país; de prestar servicios públicos tales como caminos, carreteras, aeropuertos, obras portuarias (función positiva). Y en las relaciones con los Estados vecinos, proporciona al Estado -- las líneas de defensa para evitar invasiones extranjeras que pueden llegar a privar al Estado de su existencia misma como unidad soberana e independiente ..." el territorio resulta -- así un elemento imprescindible para el Estado, hay muchas -- agrupaciones sociales para las que es esencial el elemento -- humano -- la familia, la escuela, una sociedad mercantil --, pero no dependen de la adscripción a un lugar determinado. Pueden cambiar de domicilio sin que se alteren sus relaciones -- fundamentales, otras asociaciones pueden incluso tener carácter internacional, como la Iglesia Católica o los partidos -- comunistas establecidas en varios países. El Estado en cambio necesita forzosamente de un territorio para ejercer sus funciones de servicio, coordinación y control..."

(29) Op. cit. pág. 13.

En México, la regulación jurídica del territorio, la encontramos en nuestra Constitución Política en su título segundo, capítulo segundo que se denomina "De las partes integrantes de la Federación y del Territorio Nacional" concretamente en los artículos del 42 al 48.

En primer lugar el artículo 42 es el que nos señala que es lo que comprende el territorio nacional diciendo:

El Territorio Nacional comprende:

- I. El de las partes integrantes de la Federación.
- II. El de las islas, incluyendo los arrecifes y cayos - en los mares adyacentes;
- III. El de las islas de Guadalupe y las de Revillagigedo situadas en el Océano Pacífico;
- IV. La plataforma continental y los zócalos submarinos de las islas, cayos y arrecifes;
- V. Las aguas de los mares territoriales en la extensión y términos que fije el derecho internacional y las marítimas interiores, y
- VI. El espacio situado sobre el territorio nacional, - con la extensión y modalidades que establezca el propio derecho internacional.

La superficie total de nuestro territorio nacional es - de 1'963,890 km². De acuerdo con el artículo 43 constitucional la federación se integra con los Estados de Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Campeche, Coahuila, Colima, Chiapas, Chihuahua, Durango, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, México, Michoacán, Morelos, Nayarit, - Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San - -

Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán, Zacatecas y un solo Distrito Federal, de todos los Estados de nuestra República el más extenso es el de Chihuahua que cuenta con 245,612 kilómetros cuadrados y el más pequeño es el de Tlaxcala con una extensión de 4,027-kilómetros cuadrados, mientras que el Distrito Federal cuenta con 1,483 kilómetros cuadrados de superficie.

El artículo 44 señala que el Distrito Federal se compondrá del territorio que actualmente tiene y que en la hipótesis de que los poderes federales se llegasen a trasladar a otro lugar, se erigiría en Estado del Valle de México, y tendrdría los límites y extensión que le asigne el Congreso de la Unión.

Por su parte el artículo 45 constitucional establece -- que los Estados de la Federación conservan la extensión y límites que hasta hoy han tenido, siempre que no haya dificultad en cuanto a éstos.

Prevee la constitución en su artículo 46 que si los Estados tuviesen pendientes algunas cuestiones relacionadas -- con sus límites las arreglaran o solucionarían en los términos que establece la propia Constitución.

El artículo 47 únicamente dispone que el Estado de Nayarit tendrá la extensión territorial y límites que comprende actualmente el Territorio de Tepic.

Un artículo constitucional básico para el estudio del territorio como elemento del Estado es el 48 por que establece que las islas, los cayos y arrecifes de los mares adyacentes que pertenezcan al territorio nacional, la plataforma -- continental, los zócalos submarinos de las islas, de los cayos y arrecifes, los mares territoriales, las aguas marítimas interiores y el espacio situado sobre el territorio na--

cional, dependerán directamente del gobierno de la Federación, con excepción de aquellas islas sobre las que hasta la fecha hayan ejercido jurisdicción los Estados.

De lo anterior se desprende que el territorio comprende diferentes dominios que son los siguientes:

- El dominio terrestre.
- El dominio marítimo.
- El dominio del subsuelo.
- El dominio aéreo.
- El dominio de las aguas.
- La plataforma continental y el zócalo submarino.
- Las playas.
- La zona marítima.
- La zona económica exclusiva.

El dominio terrestre que comprende la extensión limitada de la superficie sólida y descubierta del territorio nacional.

El dominio marítimo o mar territorial está constituido por la faja de mar que se extiende desde las playas hasta el alta mar libre, es decir desde las costas hasta el límite -- del mar abierto y la Ley General de Bienes Nacionales en su artículo 18 párrafo primero y segundo de la fracción II señala la que la anchura del mar territorial abarca doce millas marinas.

El dominio del subsuelo es el que se ejerce sobre la capa inmediata debajo de la tierra vegetal.

El subsuelo de acuerdo con el artículo 27 constitucional en su párrafo cuarto comprende a todos los recursos naturales de la plataforma continental y los zócalos submarinos de las islas; todos los minerales o sustancias que, en vetas,

mantos, masas o yacimientos, constituyan depósitos cuya naturaleza sea distinta de los componentes de los terrenos, tales como los minerales de los que se extraigan metales y metaloides utilizados en la industria; los yacimientos de piedras preciosas, de sal de gema y las salinas formadas directamente por las aguas marinas; los productos derivados de la descomposición de las rocas, cuando su exploración necesite trabajos subterráneos; los yacimientos minerales u orgánicos de materias susceptibles de ser utilizadas como fertilizantes; los combustibles minerales sólidos; el petróleo y todos los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos.

El dominio aéreo es aquel que se ejerce sobre el espacio situado sobre el territorio nacional entendido éste no sólo como la base firme de tierra comprendida dentro de nuestras fronteras sino también como la faja de mar que es considerada también como territorio nacional.

El espacio aéreo actualmente es considerado como territorio nacional para poder tener un control sobre las naves que transitan por dicho espacio y evitar que las naves de otros Estados pudiesen volar en él y para evitar agresiones porque sino se encontrara delimitada la navegación aérea no se les podría impedir en forma legítima, su circulación por nuestro espacio.

En lo tocante a los límites aéreos dentro de las cuales puede el Estado ejercer su soberanía hay diversas opiniones algunas son en el sentido de que el espacio aéreo es libre es decir que no tiene límites, otras las que establecen que el espacio aéreo se puede dividir en dos porciones una que forma parte del territorio de un Estado y la otra que es libre y que no está regulada por la legislación de ese Estado sino por el derecho internacional y la otra que dice que el Estado ejerce un dominio absoluto sobre el espacio aéreo que

cubre su territorio.

Nuestra Constitución por su parte señala que la extensión y términos del espacio aéreo será determinado por el derecho internacional sin embargo no se ha llegado a ninguna conclusión definitiva por parte de los Estados que integran la Organización de las Naciones Unidas.

El dominio de las aguas es el que se ejerce sobre las aguas propiedad de la Nación que el artículo 27 clasifica en públicas que son casi todas las aguas disponibles en el territorio nacional y las privadas que son aquellas que inicialmente son propiedad de la nación pero que posteriormente se transmite su dominio a los particulares, "las aguas del subsuelo que pueden ser libremente alumbradas mediante obras artificiales y apropiarse por el dueño del terreno en los casos señalados por la constitución y las aguas pluviales que son propiedad de la persona sobre cuyo fondo caen".⁽³⁰⁾

El dominio sobre la plataforma continental y los zócalos submarinos es aquel que se ejerce sobre el lecho y subsuelo de las áreas submarinas adyacentes a la costa, pero fuera del mar territorial hasta una profundidad de 200 metros o más allá de dicho límite hasta donde la profundidad de las aguas que la cubran permita la explotación de dichas áreas. Asimismo este dominio comprende la plataforma continental o submarina, el lecho y subsuelo de similares áreas submarinas adyacentes a las costas de las islas.

El dominio sobre las playas es el ejercido sobre las partes de tierra que el agua cubre y descubre como consecuencia de la marea.

(30) Serra Rojas, Andrés. Op. cit. pág. 15.

El dominio sobre la zona marítima es el que ejerce el Estado sobre la faja de 20 metros de ancho de tierra firme que se pueda transitar y que es contigua a las playas del mar o de las riberas de los ríos, desde la desembocadura de éstos en el mar, hasta el punto río arriba donde llegue el mayor flujo anual, así como sobre las riberas y zonas federales.

El dominio sobre la zona económica exclusiva es el que se ejerce sobre la zona que se extiende a 200 millas náuticas, medidas a partir de la línea de base desde la cual se mide el mar territorial.

Una vez analizadas someramente las partes que integran nuestro territorio nacional es importante destacar que el Estado tiene un pleno derecho de propiedad sobre su territorio por que nuestra Carta Magna así lo establece expresamente en su artículo 27 párrafo I al señalar que: "la propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originalmente a la nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares constituyendo la propiedad privada..." y en su párrafo III faculta al Estado para "imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público", es por esta razón que se dice nuestra Ley fundamental admite la tesis que sostiene que el Estado entabla una relación jurídica con su territorio parecida a la que surge entre un propietario y un inmueble, sin embargo esta tesis no es la única, hay otra que considera al territorio como un elemento que integra la personalidad del Estado y sin el cual no es posible concebirlo y otra más que sostiene que el territorio es sólo el límite de la soberanía de un Estado.

C. El Elemento Poder del Estado.

En términos generales el poder hace referencia a dominio, imperio, facultad y jurisdicción, que se tiene para mandar o para ejecutar ciertos actos.

En México todo poder dimana del pueblo, se constituye para beneficio de éste porque así lo dispone nuestra Ley Fundamental en su artículo 39 y se utiliza el término poder para referir a la autoridad que tienen los órganos del Estado que son en quienes el pueblo ha depositado el ejercicio de su soberanía, el Poder implica una fuerza moral por que es lo que la justifica, una fuerza jurídica por que es lo que lo organiza y una fuerza material que le permite estar en posibilidad de realizar y cumplir los fines de la comunidad política que es otro de los elementos del Estado que más tarde analizaremos.

"El Poder del Estado ha sido creado por la misma sociedad como una necesidad imprescindible en las relaciones humanas. Sin el poder la vida social sería caótica e intolerable. El hombre es rebelde por naturaleza y debe ser encauzado por los senderos del bien". (31)

Para el Estado es de suma importancia su elemento poder porque para cumplir con los fines que le han sido señalados desde su creación resulta necesario que los individuos que integran a ese Estado entreguen la dirección del mismo a una persona o grupo de personas a las que le deberá reconocer -- cierto poder para imponer sus determinaciones, claro está -- que dichas determinaciones deberán respetar los principios jurídicos que rigen en el territorio del Estado por que no deben ser arbitrarios y además deben ir encaminadas a la reg

(31) Op. cit. pág. 15.

lización del bien público, porque este es la misión del poder mismo.

El Estado ejerce su poder valiéndose de dos medios que son la fuerza y la persuasión. La fuerza puede ser utilizada legítimamente contra aquellos individuos o grupos que no deseen colaborar con el Estado en la búsqueda y satisfacción del bien público y se ejercerá a través de la policía o del ejército, la persuasión se utiliza por que es positivo que el individuo por sí mismo cree en sus adentros la conciencia de que debe adherirse al Estado en la búsqueda y logro del bien público, es decir que tenga la convicción de que debe obedecer a los mandatos del Estado por que ello es necesario para lograr el bien de la colectividad a la cual pertenece.

D. Elemento Soberanía del Estado.

La noción de soberanía como elemento del Estado es de suma importancia y podemos decir que fué un concepto desconocido para los antiguos pueblos como Grecia, Roma, o el antiguo Oriente porque no concibieron la idea de un poder supremo respecto a otros de naturaleza semejante, no obstante que los griegos por ejemplo conocieron el concepto de comunidad autosuficiente y la denominaron koinonia autarjes, pero sólo era un ideal supremo de vida político sin llegar a ser una autoridad soberana.

Y no fué sino hasta la Edad Media, desde el siglo XI -- hasta mediados del XV en que surgió el cristianismo y con él un nuevo poder que fué el de la Iglesia, que se planteó la controversia respecto a la supremacía de el nuevo poder y el del Estado.

Ya durante la Edad Moderna surgió el concepto de soberanía

nfa y ello se le atribuye al Jurista huganote Juan Bodino - quien en su obra titulada De República libri sex elaboró un tratado de Derecho Político en el que su principal mérito -- fué delimitar en forma precisa las nociones de Estado y de soberanía y en el que estableció que "La República es un gobierno recto de varias familias y de lo que le es común con potestad soberana..." Juan Bodino en su expresión utiliza - el término República como sinónimo de Estado y consideró a la soberanía como característica esencial del mismo al agregar que "La República sin potestad soberana que una todos -- los miembros y partes de la misma y todas las familias y colegios en un cuerpo, ya no es República... soberanía es la potestad absoluta y perpetua de una República", dicho concepto se vió complementado con las ideas de juristas y autores como Hotman, Junius Brutus, Juan de Mariana, Johannes Althusius quienes ya hablaban de que el Estado tiene su origen en una convención expresa o tácita de sus miembros y es donde culminan diversos pactos y que la soberanía nace del pueblo y pertenece a todos los que integran a la asociación llamada Estado, pero que la ejercitan a través de sus gobernantes a cuya voluntad del pueblo estarán sometidos.

Otros autores como Montesquieu, Voltaire, Rousseau y -- los enciclopedistas franceses del siglo XVIII también realizaron grandes aportaciones al concepto de soberanía, así como los teólogos juristas del Siglo de Oro español como Victoria, Fox Macillo, Soto, Mariana, Suárez, Vazquez de Menchaca y Luis de Molina quienes sostuvieron el criterio de la soberanía popular pero con una fundamentación religiosa, más tarde surgieron autores como Filmer, y Bossuet con tendencias teológicas y Grocio y Hobbes que defendían aún el absolutismo monárquico y por ejemplo Tomás Hobbes habló de la necesidad de que existiera un Estado fuerte al que llamó "leviathan" que defendiera y protegiera a los hombres y el cual --

surgiría mediante la renuncia de cada individuo a su derecho de actuar libremente creando una especie de Dios mortal que será soberano y del cual emana la Ley, dicho Dios mortal no podía ser responsable por ningún motivo ante otra autoridad humana, y para él la soberanía es inalienable e indivisible.

Como ya se ha mencionado a fines del siglo XVII y durante el siglo XVIII surgió la idea de soberanía popular con -- John Locke en Inglaterra y Juan Jacobo Rousseau en Francia.

Para Locke la soberanía del Estado está sujeta a un doble límite, uno es el de su fin mismo que persigue que es la paz, la seguridad y el bien público del pueblo y el otro que es su propia naturaleza de poder representativo, por que la soberanía está reservada al pueblo y éste siempre, en cualquier momento puede liberarse de sus representantes cuando éstos atenten contra su libertad o su voluntad como pueblo.

Por su parte, para Rousseau el soberano que surge del pacto social es el pueblo pero ya organizado como un cuerpo, que tiene una voluntad general que se expresa mediante la -- ley y por eso consideró a la soberanía como el ejercicio de la voluntad general que comparte con ella sus caracteres -- esenciales como son el ser inalienable.

Una vez estudiado como surge el concepto de soberanía -- podemos decir que el mismo puede ser caracterizado tanto negativamente como en forma positiva, en su primer carácter -- significa que no existe otro poder superior al del Estado -- que lo limite y en su segundo carácter significa que su poder se encuentra por encima de cualquier otro por que es el más alto o supremo y es independiente sobre todo respecto de otros Estados es decir en el ámbito internacional; actualmente se ha llegado a mencionar que la soberanía de un Estado también es ilimitada e ilimitable lo cual no es muy preciso y mucho menos aceptable porque aun cuando el po-

der soberano sea el más alto y no dependa de ningún otro se encuentra sometido y por lo tanto restringido también por el derecho.

Por eso dice Jellinek "El Estado puede es verdad, elegir su constitución; pero es imprescindible que tenga alguna. La anarquía es una posibilidad de hecho, no de derecho." (32)

La idea de poder soberano es un factor determinante para caracterizar al Estado y así por ejemplo Andrés Serra Rojas (33) conceptúa a la soberanía como "una característica, atribución o facultad esencial del Poder del Estado que consiste en dar órdenes definitivas, de hacerse obedecer en el orden interno del Estado y de afirmar su independencia en relación con los demás Estados que forman la comunidad internacional".

Nuestra Constitución Política hace referencia a este elemento del Estado en sus artículos 39, 40, 41 y 49.

En su artículo 39 dispone nuestra Carta Magna que: "La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene, en todo tiempo, el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno.

En el artículo 40 a su vez señala: "Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, pero uni-

(32) Op. cit. pág. 11.

(33) Op. cit. pág. 15.

dos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental.

El artículo 41 de nuestra Ley fundamental señala: "El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la -- Unión, en los casos de la competencia de éstos y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente -- Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal..."

Art. 49 constitucional "El Supremo Poder de la Federación se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial..."

E. El Elemento Orden Jurídico del Estado.

El orden jurídico no es plenamente aceptado como elemento del Estado porque se dice que es más correcto considerarlo como un producto del Estado en virtud de que éste es una -- fuente constante e importantísima de normas jurídicas y por lo tanto no es posible tener un conocimiento cabal del Estado si no se atiende al aspecto de sus relaciones con el Derecho, de una u otra forma resulta necesario hacer referencia al mismo y sobre el particular podemos decir que el Derecho es una norma constante que regula la conducta del hombre en sociedad y que se origina en la naturaleza racional y social del hombre, la misión fundamental del Derecho es regular el orden de la conducta dirigida a un fin en el ámbito de las -- relaciones humanas. Es por esta razón que no hay sociedad alguna de hombres que no haya tenido derecho ni se concibe -- ninguna en el futuro que pueda carecer de él.

Son muchas las teorías y de muy diversa naturaleza las que han tratado de explicar el origen del Derecho, algunas - de ellas lo encuentran en la autonomía del individuo, otras - en el contrato social, en la voluntad del pueblo, en el poder efectivo de mando, en la forma de producción, en los valores de la personalidad, en la hipótesis jurídica fundamental o - en los fines existenciales del hombre pero lo cierto es que - existe una vinculación entre el Derecho y los valores más -- elevados de la persona humana como son la justicia, la ver- -- dad, el bien etc. y es de aquí precisamente de donde se deri- -- van sus fines.

Todas las normas que integran el orden jurídico de un - Estado pueden ser de un mismo rango o de diverso rango, y es así como nos encontramos que desde la Edad Media surgieron - intentos de ordenar jerárquicamente a las normas jurídicas - posteriormente y ya en los tiempos modernos Bierling volvió a realizar ese intento y sus ideas fueron desarrolladas más- -- tarde por Adolph Mehl hasta llegar a Hans Kelsen y A. Ver- -- dross.

Eduardo García Maynes (34) dice que el orden jerárquico normativo de cada sistema de derecho se compone de cuatro -- grados, el primero se integra por las normas constituciona- -- les, el segundo por las normas ordinarias, el tercero por -- las normas reglamentarias y el cuarto por las normas indivi- -- dualizadas, y cada norma inferior partiendo de la constitu- -- cional estará condicionada por la superior inmediata con ex- -- cepción de la norma suprema sobre la que no existe ningún -- precepto de superior categoría.

(34) Op. cit. pág. 32.

El artículo 133 de nuestra Constitución Política establece: "Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella, y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, Leyes y Tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las constituciones o leyes de los Estados".

Lo que constituye el principio de la Suprema de la Constitución jerárquicamente se sitúan enseguida de dicha ley fundamental las Leyes ordinarias, después las reglamentarias y al último las normas individualizadas; esto es en cuanto al Derecho Federal y tocante al Derecho de las Entidades Federativas se encuentran en primer lugar las constituciones locales, le siguen en rango las leyes ordinarias. Después las leyes reglamentarias, las leyes municipales y por último las normas individualizadas. Más sin embargo independientemente de esta jerarquía entre normas jurídicas pienso que todo el orden jurídico debe tener como contenido los aspectos morales, sociales, culturales y técnicos que le proporcionan los mismos miembros del elemento humano del Estado, por que es sólo de esa forma como puede existir una verdadera legislación que se identifique plenamente y refleje las vivencias y aspiraciones de los seres humanos para los cuales se ha creado y deje de ser como lo señala Ferdinand Lassalle⁽³⁵⁾ - al referirse a algunas constituciones "tan sólo una hoja de papel" la cual ante una catástrofe que la destruyera materialmente, desaparecería sin dejar huella alguna de que existió.

(35) Lassalle Ferdinand. ¿Qué es una constitución?. Biblioteca Histórica del Socialismo. Editorial Jucar. Barcelona 1979.

1.5. LOS FINES DEL ESTADO

El fin que se pretende alcanzar, es aquello que cada -- uno por sí solo no podemos lograr y que lleva a la agrupación de seres humanos a organizarse y a establecerse en un territorio determinado, este fin da unidad entre gobernantes y gobernados, puesto que como lo decía Aristóteles "toda comunidad se constituye en vista de algún bien".

Tradicionalmente se ha considerado como fin propio y natural del Estado el bien común, lo cual es cierto, pero la teoría del Estado moderna incluye otros términos tales como bien común e interés general, atendiendo a que el bien común puede presentarse en otras organizaciones sociales menores -- como por ejemplo la familia, los sindicatos, las asociaciones civiles etc., pues en todas ellas está presente un bien de todos los miembros que la componen y está por encima del bien individual de cada uno de ellos, pues al lograr dicho bien o fin, éste beneficiará a todos los miembros, pero en el caso del Estado el bien que se persigue es el de toda la colectividad y éste es superior a cualquier bien particular de personas o de grupos, por eso se le llama bien público o general. Diferenciando pues al bien público del particular -- aparte del sujeto que lo realiza, el sujeto pasivo que en el primer caso es la totalidad de individuos y grupos que integran la sociedad y en el segundo es el individuo o individuos que forman el grupo. Más aún un bien todavía superior al público o general se ha considerado que es el bien internacional es decir aquello que beneficie no sólo a un Estado y sus miembros sino a toda la comunidad internacional.

El Estado valiéndose de su poder coactivo se manifiesta en todas partes del mundo como la instancia suprema de fuerza y de dominio, nada ni nadie puede quedar fuera de su acción, ni de su regulación.

Los seres humanos estamos conscientes de lo anterior - puesto que el Estado es una realidad que nadie puede negar, - pero constantemente, todos nos interrogamos respecto al valor de la actividad del Estado, si ésta es justa, buena, o legítima y al hacer esto nos internamos en el campo amplísimo de la axiología o estimativa que es una parte de la reflexión filosófica que se ocupa de los valores, pero a nosotros sólo nos interesa, para efectos de nuestra investigación, una Axiología en especial que es la ética y dentro de ella concretamente la que se refiere a la Axiología de los valores políticos y jurídicos.

A lo largo de su historia la humanidad ha buscado normas que sean ideales, a tratado de establecer cuales son -- los valores más importantes que deben buscar y lograr esas - normas jurídicas positivas así como los fenómenos políticos - para poder llegar a un grado de evolución en el cual aparte de contar con facticidad también estén legitimados por que - sean valiosos.

Actualmente la Filosofía Política en términos generales considera que el Estado es una realidad que tiene una serie de valores propios de su naturaleza que sólo se justifica si los realiza y el determinar cuales son dichos valores y la jerarquía que existe entre ellos es tarea de la Axiología Política.

Tradicionalmente, se ha considerado que los valores que persigue el Estado para poder legitimarse son los de justicia, seguridad, bien común, orden y paz de la sociedad, etc. - pero el problema surge cuando queremos determinar su contenido y su posición que ocupan unos respecto de otros.

Héctor González Uribe⁽³⁶⁾ establece que en la escala -

(36) Op. cit. pág. 15.

axiológica podemos distinguir una serie de peldaños entre -- los que se encuentran:

- A). Primer peldaño valores pragmáticos y utilitarios.
- B). Segundo peldaño orden jurídico.
- C). Tercer peldaño bien común.
- D). Cuarto peldaño supremo valor espiritual de la - persona humana.

- A). Primer peldaño, los valores pragmáticos y utilitarios.

Estos se derivan cuando el Estado se identifica con los recursos que la ciencia, la técnica, la economía, el derecho y las diversas artes le proporcionan para que esté en posibilidad de cumplir su misión, de lograr uno de sus fines que es el de servir al bien común y a través de un perfeccionamiento de esos medios o recursos, el Estado alcanza una justificación que González Uribe llama de "base" estos valores son los más inferiores dentro de la mencionada escala axiológica.

- B). Segundo peldaño, el orden jurídico.

En este peldaño o etapa el Estado entra en íntima relación con el Derecho por que la meta fundamental del Estado contemporáneo es la de establecer un orden jurídico, aplicarlo, interpretarlo y sancionar ese orden jurídico, dándole la seguridad y eficacia que necesita para que pueda regular la vida y la conducta de los individuos en la sociedad, pero lo más importante es que el Estado debe luchar por que ese orden jurídico que crea, aplica, interpreta y sanciona sea justo, y lo que más se acerca a las exigencias de la justicia, concebida ésta como armonía entre los derechos de la persona humana y las posibilidades de la vida social, económica y po

lítica en opinión del autor en comento son los catálogos de garantías individuales y sociales, a través de este Derecho justo por el que lucha el Estado trata de lograr dos valores muy importantes en la vida social que son el orden y la paz.

c). Tercer peldaño, el bien común.

Este es un valor moral que Aristóteles consideró como la perfección de la naturaleza de un ente y que en la actualidad la mayoría de los Estados buscan, pues tratan de realizar el bien de la comunidad para que sus integrantes logren un pleno desarrollo.

D). Cuarto peldaño, supremo valor espiritual de la persona humana.

Este es el valor más alto en la escala axiológica política y tanto los valores pragmáticos y utilitarios como el orden jurídico y el bien común deben necesariamente estar subordinados a este bien total de la persona humana el que consiste en que "el Estado debe estar al servicio del hombre, considerado en todas sus dimensiones: como persona dotada de una eminente dignidad ontológica y moral, como ser racional y libre, con un fin individual propio e intransferible, como sujeto autónomo de derechos y obligaciones, capaz de decidir, por sí mismo y en última instancia, su propio destino; como ser social y político, enteramente solidarizado con sus semejantes en la búsqueda y realización del bien común..."

Analizados los valores políticos supremos se hace necesario conocer los fines últimos del Estado que traen como consecuencia el deber de contestar las preguntas relativas a ¿Si es el Estado para el hombre o el hombre para el Estado?, - ¿Si el Estado es el fin mismo al cual los hombres en general deben estar subordinados?, o si por el contrario, es sólo el-

instrumento o el medio para cumplir los fines trascendentales de la persona humana.

Al respecto existen dos posiciones:

El personalismo.

El transpersonalismo.

El personalismo considera que lo fundamental es la persona humana, sus valores, el logro de sus fines y de sus aspiraciones.

El transpersonalismo, va más allá de la persona humana y por lo tanto la ve como un instrumento, por encima de sus valores coloca siempre los de la colectividad.

A lo largo de la historia han estado presentes en las diversas organizaciones políticas de la humanidad estas dos posiciones o tendencias. Así por ejemplo tenemos que en la antigüedad clásica grecolatina predominó el transpersonalismo, pues más valor tenía la polis que la persona humana, ya que esta cultura se caracterizó por una constante e intensa búsqueda del bienestar de la colectividad y al hombre sólo se le consideraba bueno si era un buen ciudadano. Fue hasta el surgimiento del cristianismo cuando se le da al hombre la importancia y el valor que verdaderamente tiene al considerarse como hijo de Dios por que se pensó que había sido creado a imagen y semejanza del creador y esto le dio el carácter de un ser especial con supremacía respecto de los demás que lo convertía en integrante de una "comunidad de salvación espiritual" y de esta forma prevaleció la posición personalista durante la Edad Media y en los tiempos modernos, posteriormente, en el primer tercio del siglo XIX surgió la reaparición de las ideas transpersonalistas originadas por las ideas hegelianas de que el Estado es la síntesis absorbente y totalizadora del individuo, la familia y la sociedad

civil, el verdadero Dios, el poder absoluto sobre la tierra, etc., trayendo como consecuencia el criterio de que el individuo sólo logra su expansión y su plenitud en el Estado mismo, también influyeron en una forma determinante para el surgimiento de las ideas transpersonalistas, el romanticismo alemán que sostenía que el alma popular era una realidad que -- presentaba los valores más altos, el hombre por lo tanto era algo sin mucha importancia, pasajero, ya que lo permanente y verdaderamente importante era el espíritu del pueblo, lo mismo prevaleció en 1815 en la época de la Restauración en Francia y en Alemania. Las corrientes sociológicas de la Física y la Biología Social también influyeron grandemente al señalar éstas que los individuos son sólo partes del todo que es la colectividad o sociedad, por lo que ésta será la que tiene vida propia, autonomía, etc. y el hombre queda subordinado a la sociedad y frente a ella no tendrá derechos sino sólo deberes.

Durante el siglo XX la concepción transpersonalista permanece a través de las ideas totalitarias del fascismo italiano, del nacional socialismo alemán y del comunismo soviético.

En la actualidad, en Rusia, China, Cuba, Corea y Vietnam del Norte se conservan las ideas transpersonalistas, pero -- frente a ellas persisten las ideas personalistas que respetan la libertad, la dignidad y los valores del individuo -- plasmada en las diversas legislaciones de los Estados, aunque desgraciadamente, tenemos que reconocer que Estados que básicamente adoptan la posición personalista, en repetidas ocasiones se inclinan cada vez más por la transpersonalista, es aquí donde debemos actuar todos para que esto no suceda y por el contrario se le dé la supremacía al hombre como fin del Estado frente a otros fines que éste pueda señalarse -- puesto que el Estado es una creación del hombre y debe estar

a su servicio, garantizando siempre el orden, la paz, la justicia estaremos así frente a los fines últimos del Estado.

Aunado a estos fines últimos, se encuentra el fin genérico del Estado como comunidad política "el bien común" es - decir lo que mueve a los individuos a agruparse en un territorio determinado, a formar una unidad entre gobernantes y gobernados y a lograr ciertas metas u objetivos que les sean de provecho a todos los que conformen ese grupo.

Andrés Serra Rojas dice que el Estado ha sido creado -- por la colectividad en forma artificial y el hecho de su - existencia sólo se justifica en la medida en que cumpla con los fines que a lo largo de la historia se le han ido asignando y que la finalidad del Estado es la de servir a todos - sin excepción y procurar que en la vida de la sociedad haya equilibrio y armonía para que funcione, por lo que los intereses de la sociedad deben ser los del Estado, con la salvedad de que algunos le son propios y necesarios para poder estar en posibilidad de llevar a cabo a su vez fines que le -- son exclusivos y otros que realiza con la concurrencia de -- los particulares. Hecho esto el Estado se somete al Derecho para que su obrar sea racional, vaciando esos fines e intereses en la Constitución Política, las leyes ordinarias y las reglamentarias, también regulará en ellas a sus órganos que será a través de los cuales actuará y entrará en relación -- con otros sujetos de derecho.

Como ya lo mencionamos al hablar del fin del Estado como uno de sus elementos constitutivos, la teoría clásica ha considerado que el fin del Estado es el bien común a diferencia del pensamiento político contemporáneo que se inclina -- más por los términos bien público e interés general, considerando como bien público al que se dirige al conjunto total - de individuos y grupos que forman la sociedad, es decir el -

bien común es el fin de toda sociedad y el bien público el fin específico de la sociedad estatal.

De todo lo anterior se puede concluir que el Estado es una creación del hombre y para el hombre, que sus fines deben ser valiosos para tener justificación de su existencia, sin que puedan considerarse como fines auténticos de un determinado estado, aquellos de agresión, de conquista a los que constituyan una merma a la libertad e independencia de otros pueblos.

CAPITULO II
EL ESTADO Y SU OBLIGACION DE PROPORCIONAR
SERVICIOS PUBLICOS

- 2.1 Análisis gramatical del término servicio público
- 2.2 Las actividades fundamentales del Estado y el servicio público
- 2.3 La función pública y el servicio público
- 2.4 Importancia de los servicios públicos
- 2.5 El concepto de servicio público
- 2.6 Elementos del servicio público
- 2.7 Clasificación de los servicios públicos
- 2.8 Régimen jurídico del servicio público
- 2.9 Doctrina Francesa sobre el servicio público
- 2.10 La noción de servicio público en la legislación mexicana
- 2.11 Diversos modos de prestar los servicios públicos
 - a). Administración directa
 - b). Arrendamiento y Administración o gestión interesada
 - c). Concesión
 - d). Descentralización por servicio
 - e). Empresas de Economía Mixta o Empresas Privadas de interés público
 - f). Servicios subvencionales o servicios públicos personalizados
 - h). Otros
- 2.12 La creación, organización y supresión de los servicios - públicos
- 2.13 La crisis del servicio público

2.1. ANALISIS GRAMATICAL DEL TERMINO SERVICIO PUBLICO

El término servicio público se deriva del vocablo *latis-publicos*, que significa notorio, patente, manifiesto, potestad, jurisdicción y autoridad para realizar determinada cosa, es un término cuyo significado es contrario a privado por que se refiere a algo que pertenece a todo el pueblo, la administración común del pueblo o ciudad, al conjunto de personas -- que participan en una misma afición o preferencia o que concurren a determinado lugar.

En segundo lugar servicio, se deriva también del latín *servitium* que significa acción o efecto de servir.

La Real Academia Española establece⁽³⁷⁾ que significa - "... mérito que se hace sirviendo al Estado o a otra entidad o persona. Utilidad o provecho que resulta a uno de lo que otro ejecuta en atención suya, organización y personal destinados a cuidar intereses o satisfacer necesidades del público o de alguna entidad oficial o privada..."

2.2. LAS ACTIVIDADES FUNDAMENTALES DEL ESTADO Y EL SERVICIO PUBLICO

La actividad del Estado está constituida por el conjunto de operaciones, tareas, o facultades para actuar que le corresponden por que el Estado es una persona jurídica de derecho público, las operaciones, tareas o facultades para actuar las lleva a cabo por los órganos que integran la Administración Pública en sus tres esferas de competencia es decir fede

(37) Real Academia Española, Diccionario de la Lengua Española, 16a. - Ed. Madrid 1947.

ral, local y municipal.

La actividad del Estado se puede clasificar en tres tipos:

1. Actividad jurídica.
2. Actividad material.
3. Actividad técnica.

La actividad jurídica es la que tiene por objeto crear y obligar a cumplir la ley.

La actividad material se forma de las manifestaciones de la voluntad pero que no producen consecuencias jurídicas.

La actividad técnica se constituye por aquellas acciones que dependen de determinados conocimientos de tipo técnico, - práctico, instrumental y científico que resultan necesarios - para que el Estado ejercite una actividad encaminada a lograr bienestar a los ciudadanos.

La actividad del Estado no ha sido siempre la misma porque los elementos que lo integran han cambiado a lo largo del tiempo, por ejemplo, en las sociedades de tipo liberal la acción del Estado se redujo simplemente a actividades de vigilancia respecto a la actuación de los particulares que consideraban perjudicial la intervención del Estado en sus asuntos recibiendo la denominación de "Estado Gendarme", funcionando en su época pero en la actualidad, ante el surgimiento de diversos e innumerables problemas derivados del aumento en la población, de los progresos técnicos, la desigualdad de las - clases sociales etc., que traen como consecuencia que el individuo no pueda él mismo y directamente satisfacer sus necesidades y que el Estado cada vez tenga que ampliar más su esfera de acción para lograr la satisfacción de esas necesidades colectivas, por lo que recibe el nombre de "Estado Providencia".

pareciendo que en la actualidad se regresa al estado liberal, como menciona el Estado realiza sus actividades por medio de los órganos de la Administración Pública y utiliza determinados medios que son las atribuciones, mismas que en la actualidad se encuentran agrupadas en los siguientes rubros:

- a) Atribuciones de mando, de policía o de coacción que comprenden todos los actos necesarios para el mantenimiento y protección del Estado y de la seguridad, la salubridad y el orden públicos.
- b) Atribuciones para regular las actividades económicas de los particulares.
- c) Atribuciones para intervenir mediante gestión directa en la vida económica, cultural y asistencial del país.
- d) Atribuciones para crear servicios públicos.

De los rubros mencionados el que nos interesa para la -- comprensión de la teoría del servicio público es el último, - es esa parte del todo que forman las atribuciones del Estado que forman parte de su actividad, y la doctrina ha estructurado las atribuciones del Estado referidas a los particulares - en tres grupos:

- a) Atribuciones del Estado para reglamentar la actividad privada.
- b) Atribuciones que tienden al fomento, limitación y vigilancia de la misma actividad.
- c) Atribuciones para sustituirse total o parcialmente a la actividad de los particulares o para combinarse - con ella en la satisfacción de una necesidad colectivva.

De los grupos mencionados el marcado con el inciso c) es el que interesa para el análisis de este tema.

De conformidad con nuestra legislación la actividad administrativa del Estado se puede dividir para su análisis en -- dos tipos que son los siguientes:

- a). Actividad administrativa general.
- b). Actividad administrativa que se cumple bajo la forma de servicio público.

El primer tipo de actividad administrativa es la que tiene como base para su desarrollo la competencia y las atribuciones que por ley le corresponden en términos generales al Poder Ejecutivo para el cumplimiento de las leyes, ordenando que se ejecuten los actos jurídicos, técnicos y materiales -- que sean necesarios para que el Estado cumpla con uno de los fines que tiene asignados, el de lograr el bienestar social. En este caso el Estado no realiza su actividad por los servicios públicos sino que simplemente tiene la función de dirigir al personal administrativo y al régimen financiero y económico, en este tipo de actividad administrativa existe un régimen de policía y fomento.

El segundo tipo de actividad administrativa es sólo una parte de ella misma, que se realiza por medio de los servicios públicos; los cuales van a ser determinados por las necesidades de la colectividad.

Los límites y extensiones de la actividad del Estado son importantes por que aumentan en forma directamente proporcional al aumento o disminución en la presentación de ciertos fenómenos sociales, económicos y jurídicos, así a manera de ejemplo el aumento en la población trae como consecuencia un aumento en las necesidades de esa población que el Estado está obliga

do a satisfacer y por lo tanto origina que se le otorguen nuevas atribuciones que lo legitiman para intervenir en forma -- más directa haciendo posible la satisfacción de las necesidades sociales. Mientras la actividad administrativa general -- en la que el Estado dá ordenes provoca principalmente problemas de carácter legal en la actividad administrativa que se -- cumple en la forma de servicio público se originan problemas de economía y eficiencia básicamente, el primer tipo de actividad, puede tener el carácter de discontinua el segundo, se realiza en forma regular y continua por lo que resulta necesario que sean regulados por regímenes jurídicos diferentes.

Estas dos actividades no pueden ser comprendidas en una denominación por que son muy distintas es por esto que Gabino Fraga⁽³⁸⁾ dice a manera de ejemplo que "no puede dudarse que hay una gran diferencia entre el control que el Estado ejerce sobre la enseñanza o beneficencia que imparten los establecimientos privados y el servicio que el propio Estado presta al abrir una escuela oficial o fundar una casa de asistencia pública."

Rafael Bielsa⁽³⁹⁾ dice que la función pública o actividad del Estado es lo abstracto y general y el servicio público lo concreto y particular, la función es concepto institucional, el servicio público actualiza y materializa la función.

De todo lo anterior se concluye que definitivamente, el servicio público no comprende la totalidad de la actividad -- del Estado sino que aún siendo importante, sólo es una parte de ella.

(38) Fraga Gabino. Derecho Administrativo. 27a. edición. Editorial - Porrúa, S.A. México 1988.

(39) Op. cit. pág. 16.

2.3. LA FUNCION PUBLICA Y EL SERVICIO PUBLICO

La función pública es el nombre que algunos autores utilizan al referirse a la actividad pública y es una serie de servicios necesarios para una sociedad determinada, tales como la justicia, la defensa nacional, la policía, los transportes, la actividad educativa y económica del Estado, etc.

Los conceptos de función pública y servicio público están íntimamente relacionados, no obstante ello son diferentes por que mientras los servicios públicos se proporcionan cuando la acción del Estado se encamina a lograr la satisfacción de necesidades colectivas, las funciones públicas son los medios con los que el Estado realiza sus fines fundamentales, - estructuras del poder público y en nuestro sistema son la función legislativa, con la cual se crea el orden jurídico federal mediante los llamados actos regla, la función administrativa con la que el Estado realiza actos jurídicos concretos, - particularmente determinados mediante actos administrativos y la función jurisdiccional.

Manuel Marfa Díez⁽⁴⁰⁾ diferencia los mencionados conceptos de la siguiente forma: "... la función es un concepto institucional mientras que el servicio público actualiza y materializa la función... Mientras en la actividad del Estado - la legislación y la justicia se caracterizan siempre por el - ejercicio de una función pública, la actividad administrativa comprende además del ejercicio de la función pública, el de - los servicios públicos. Es necesario limitar el concepto de - servicio público solamente a aspectos de la actividad administrativa y contraponerle el concepto de función pública como - forma superior de manifestación de la misma actividad..."

(40) Op. cit. pág. 17.

Los servicios sociales son una parte de los servicios publicos en general que comprenden a los servicios de acción sanitaria y asistencial entre encomendados tanto a la Administración Publica como a los particulares y tienen como finalidad el proporcionar prestaciones sociales y de esta forma limitar las diferencias existentes entre los miembros de las clases sociales y proteger a los que dentro de la escala de clases sociales estan en un peldao inferior.

2.4. IMPORTANCIA DE LOS SERVICIOS PUBLICOS

La importancia de los servicios publicos deriva del hecho de que los seres humanos concebidos individualmente, tienen innumerables necesidades que en un principio eran satisfechas por ellos mismos y unicamente vigiladas y fomentadas por el Estado a traves de sus funciones de policia, sin embargo - al llegar a un grado en el cual los particulares carecieron - de la capacidad requerida para satisfacer sus necesidades y - aun mas el cumulo de ellas que formaba las necesidades colectivas, la intervencion del Estado se convirtio en vital para la satisfaccion de necesidades como las de alimentacion, medicinas, alojamiento, agua potable etc., esta intervencion del Estado consiste en los servicios publicos y en ordenes encamiⁿnadas a que se cumplan los fines del Estado.

A fines del siglo XIX se penso que era necesario regular los servicios publicos por lo que se crearon normas tendientes a organizarlos, aunque doctrinariamente no se creo una -- teorfa completa que explicara su verdadera naturaleza el Estado en esta epoca realizaba dos tipos de actos unos eran con - los que mandaba u ordenaba y los otros eran los de gestion en los que actuaba con el caracter de un particular, m^as tarde -

el Estado comenzó a intervenir más y asumió la obligación de prestar bienes y servicios a la colectividad para satisfacer sus necesidades y a esta actividad se le llamó servicio público, servicio por que con ella se pretendía satisfacer una necesidad y público por que estaba a cargo del Estado.

En la actualidad la sociedad requiere de un sistema cada vez más complejo de servicios públicos que debe prestar para lograr uno de sus fines más importantes que es el de el bienestar de su elemento humano.

2.5. CONCEPTO DE SERVICIO PUBLICO

Sobre el particular se han elaborado diversos conceptos y puede decirse que no existe uno que sea totalmente aceptado; entre ellos se encuentran los que proporcionaron los principales autores miembros de la "Escuela del Servicio Público" - quienes pretendieron cambiar los criterios de soberanía y poder público que eran la base y justificación de la existencia del derecho administrativo por la idea de servicio público, - no obstante lo anterior, aún entre ellos, no existe uniformidad en los conceptos, aunque lógicamente si una línea común.- Así Duguit sostiene que el servicio público es la actividad llevada a cabo por el Estado, para Jeze el aspecto característico es el régimen jurídico que lo regula y Bonnard ve al servicio público como el medio, es decir la organización que realiza esa actividad pública.

Duguit afirmaba que lo único que existe en el Estado son individuos gobernantes con deberes de servir - - la causa de la solidaridad social, para él servicio público - es toda actividad cuyo cumplimiento debe ser asegurado, regulado y controlado por los gobernantes, por que el cumplimiento de esta actividad es indispensable para la realización y -

desarrollo de la interdependencia social y es de tal naturaleza que no puede ser realizada completamente sino por la intervención de la fuerza gubernamental.

Para Jeze hay servicio público cuando para dar satisfacción regular y continua a una categoría de necesidades de interés general, los agentes públicos pueden aplicar los procedimientos de derecho público, o sea un régimen jurídico especial y la organización del servicio público puede ser modificada en cualquier momento por las leyes y reglamentos sin que ningún obstáculo insuperable de orden jurídico pueda oponerse.

Bonnard por su parte sostuvo que los servicios públicos son organizaciones que forman la estructura misma del Estado, empleando una comparación organicista decía que los servicios públicos son las celdillas componentes del cuerpo que es el Estado y que considerado desde el punto de vista realista, el Estado se presenta como constituido por el conjunto de los servicios públicos.

Miguel Acosta Romero⁽⁴¹⁾ conceptúa al servicio público como "una actividad técnica encaminada a satisfacer necesidades colectivas básicas o fundamentales, mediante prestaciones individualizadas, sujetas a un régimen de Derecho Público, -- que determina los principios de regularidad, uniformidad, adecuación e igualdad". Y considera que esta actividad puede -- ser prestada por el Estado o por los particulares mediante -- las concesiones que el primero les otorga, y que el contenido de su concepto puede ir variando por la influencia de innumerales factores como son las circunstancias históricas, políticas, de espacio, de ambiente, climatológicas etc., que pro-

(41) Op. cit. pág. 14.

vocan que la idea o noción de necesidad colectiva básica o -- fundamentalmente varíe y lo que en un momento es considerado como tal, otro día ya no lo sea.

Serra Rojas⁽⁴²⁾ proporciona su concepto de servicio público en los siguientes términos "El servicio público es una actividad técnica, directa o indirecta, de la administración pública activa o autorizada a los particulares, que ha sido creada y controlada para asegurar de una manera permanente, regular continua y sin propósito de lucro la satisfacción de una necesidad colectiva de interés general, sujeta a un régimen especial de derecho público". Proporciona además cuatro criterios con base a los cuales puede caracterizarse al servicio público a saber:

- a). Criterio orgánico el cual designa a la organización pública, es decir al conjunto de órganos y medios de que provee a la misma, para el cumplimiento de sus cometidos.
- b). Criterio material, hace referencia a la actividad de interés general que la administración pública -- tiene a su cargo.
- c). Criterio jurídico, consiste en que hay servicio público cuando la actividad del Estado está sometida a un régimen jurídico especial, que en un principio es derogatorio del derecho privado y por otra parte este propio régimen señala las excepciones de este principio.
- d). Criterio técnico, se refiere al servicio público como medio para satisfacer las necesidades sociales.

(42) Serra Rojas, A. Derecho Administrativo. 6a. Edición. Editorial-Porrúa, S.A. México 1974.

Rafael Bielsa previamente a la elaboración de su concepto del servicio público señala que debe diferenciarse entre - servicios públicos propios e impropios y considera que los -- primeros son aquellos que presta o debe prestar el Estado directamente o por concesionario y los segundos los que tienen en común con los primeros el ser creados con la finalidad de satisfacer en forma continua necesidades colectivas, pero no es el Estado quien los presta ni los concede, sino sólo los - reglamenta. Bielsa dice que para conceptuar al servicio público, debe hacerse referencia a los servicios públicos propios y que éstos son "toda acción o prestación (diferenciándose, desde luego, la "acción" de la "prestación") realizada -- por la Administración Pública Activa, directa o indirectamente, para la satisfacción concreta de necesidades colectivas y asegurada esta acción o prestación por el poder de policía..."

2.6. ELEMENTOS DEL SERVICIO PUBLICO

Para Andrés Serra Rojas los elementos del servicio público son los siguientes:

1. Actividad Técnica.
2. Finalidad de satisfacer una necesidad colectiva.
3. Realizada por el Estado generalmente y como excepción por los particulares.
4. Bajo un régimen jurídico especial.

Manuel Acosta Romero, por su parte, señala como elementos característicos y distintivos del servicio público los siguientes:

1. Una actividad técnica, encaminada a una finalidad.

2. Esa finalidad es la satisfacción de necesidades de interés general que regula el Derecho Público, aunque en opinión de algunos tratadistas, no hay inconveniente en que sea de Derecho Privado.

3. La actividad puede ser realizada por el Estado, o por los particulares mediante concesión.

4. El régimen jurídico que garantice la satisfacción, - constante y adecuada de las necesidades de interés general; - régimen jurídico que es de Derecho Público.

Para Rafael Bielsa los elementos constitutivos del servicio público son los siguientes:

1. Una acción o prestación.

2. Prestado por el Estado.

3. Directa o indirectamente (directamente cuando la acción o prestación es realizada por la Administración Pública, indirectamente cuando es realizado por los particulares a través de la concesión, bajo el control constante de la Administración Pública.

4. Satisfacción concreta en contraposición a potencial - por que aparte de que se cree el servicio es necesario que se preste efectivamente.

5. Una necesidad colectiva que es propiamente lo que el servicio público debe satisfacer.

6. Continuidad, este elemento característico es asegurado por el poder de policía.

Aunado a los elementos mencionados existen otros que la doctrina ha señalado como esenciales y característicos y son-

los que a continuación se mencionan:

1. Generalidad, significa que todos los habitantes del Estado que presta el Servicio Público pueden disfrutar de los beneficios del mismo y pueden además exigirles al Estado, sin distinción de ninguna naturaleza y sólo tiene como condiciones el deber de respetar lo dispuesto por las leyes que rijan los servicios públicos de que se trate y atender las limitaciones que les impongan.

2. Uniformidad o igualdad, se considera que se refiere a dos aspectos principalmente:

- a). Todos los habitantes tienen derecho a las prestaciones en igualdad de condiciones una vez que hayan cumplido con las exigencias⁽⁴³⁾.
- b). La tarifa debe ser una para cada clase y categoría de servicio⁽⁴⁴⁾.

3. Continuidad, consiste en que la prestación del servicio público debe ser ininterrumpidamente mientras persista la necesidad colectiva que debe satisfacerse.

4. Regularidad, significa que los servicios públicos se deben manejar y realizar de conformidad con las condiciones que señalen las leyes aplicables.

5. Obligatoriedad, este elemento no es aceptado por la totalidad de la doctrina, sin embargo, es importante por que constituye la obligación de la autoridad de prestar los servicios públicos que satisfagan las necesidades colectivas que debe ser satisfecha.

(43) Serra Rojas, Andrés. Op. Cit. pág. 14.

(44) Bielsa Rafael. Op. Cit. pág. 16.

6. Persistencia, consiste en que el servicio público debe pres-
be satisfacer tanto las necesidades colectivas que permanecen
siempre como las nuevas mientras dure la necesidad colectiva-
que debe ser satisfecha.

7. Gratuidad, implica que el servicio público debe pres-
tarse gratuitamente a los particulares y cuando no sea posi-
ble por el elevado costo de la prestación de ese servicio, de-
berán cobrarse las cantidades correspondientes sin que exista
propósito de lucro o especulación.

El contenido de los servicios públicos se forma de toda-
actividad pública dirigida a la satisfacción de una necesidad
de interés general por ejemplo: la Defensa Nacional, los Fe-
rocarriles Nacionales, Petróleos Mexicanos, el Seguro Social
organizaciones públicas diversas como agua, drenaje, sanea-
miento, hospitales, alumbrado, carreteras, transportes, etc.

2.7. CLASIFICACION DE LOS SERVICIOS PUBLICOS

Existen diversas clasificaciones que atienden a una se-
rie de criterios como son el de competencia, el de los usua-
rios que lo utilizan, el de obligatoriedad, etc.

Miguel Acosta Romero, (45) cita la clasificación que Gar-
cía Oviedo formuló sobre los servicios públicos en los si-
guientes términos:

- a). Por razón de su importancia, los servicios públicos -
pueden ser esenciales o secundarios, los primeros -
son aquellos que son necesarios para que el Estado -
cumpla con sus fines como son los servicios públi-

(45) Op. cit. Pág. 14.

cos de defensa nacional, de policía, justicia, etc. Los secundarios son todos los demás.

- b). Si las entidades públicas están obligadas a proporcionar a los gobernados determinado servicio público éste será necesario, contrariamente sino lo está será un servicio público voluntario.
- c). Tomando en consideración su utilización pueden clasificarse en obligatorios, si son impuestos a los gobernantes por causa de interés general como son los de alcantarillado, de agua, instrucción primaria, etc.) y en voluntarios pues su utilización es determinada libremente por los usuarios, tales son los correos, telégrafos, ferrocarriles, etc.
- d). Dependiendo de la competencia se clasifican en exclusivos y concurrentes, los exclusivos son los que sólo pueden ser atendidos por entidades administrativas o por encargo de éstas por ejemplo la policía, la defensa nacional, los correos, los telégrafos, etc. y los concurrentes son aquellos que se refieren a necesidades que también pueden ser satisfechas por los particulares, no sólo por el Estado. Así tenemos como ejemplos los servicios públicos de educación, asistencia social, beneficencia, etc.
- e). Por la persona administrativa que los proporciona o de quien dependen se dividen en federales, estatales y municipales.
- f). De acuerdo con los usuarios se clasifican en generales y especiales. Los primeros se consideran los intereses de todos los ciudadanos sin distinción de categorías, es decir en todos los servicios públicos de los cuales todos pueden hacer uso como son -

los telégrafos, correos, ferrocarriles, etc.; los segundos sólo se ofrecen o ciertas personas en quienes concurren algunas circunstancias determinadas - como enfermedad, vejez, etc., por ejemplo la asistencia médica, la beneficencia.

- g). Por la forma de aprovechamiento puede distinguirse entre los servicios públicos que se prestan a los gobernados mediante prestaciones concretas y determinadas (uti singulari) y los que se prestan y son aprovechados (uti universi) es decir que satisfacen las necesidades de los gobernados pero de una manera general e impersonal ejemplo de éstos es el alimbrado público.
- h). Por las maneras en que se satisfacen las necesidades colectivas los servicios públicos pueden ser directos o indirectos.
- i). Por su composición pueden ser simples o mixtos, los primeros se dan cuando son únicamente servicios públicos y los segundos cuando incluyen una influencia de normas de Derecho Privado.

Andrés Serra Rojas señala otra clasificación de los servicios públicos que toma en cuenta los órganos del Estado Federal Mexicano y los divide en:

- A. Servicios Públicos Federales
 - Exclusivos
 - Concurrentes con los particulares
 - Concurrentes con las demás entidades
- B. Servicios Públicos de las entidades federativas.
- C. Servicios Públicos Municipales.
- D. Servicios Públicos Internacionales.

Los Servicios Públicos Federales, son aquellos cuya materia se encuentra dentro de las facultades de los órganos federales, los servicios públicos federales pueden ser exclusivos cuando el Estado tiene monopolizada su prestación por ejemplo en los casos que señalan los artículos 27 y 28 de nuestra Constitución Política, en materias como la acuñación de moneda, correos, telégrafos, radiotelegrafía y la comunicación -- vía satélite; emisión de billetes por medio de un solo banco, petróleo y demás hidrocarburos, petroquímica básica, minerales radioactivos y generación de energía nuclear, electricidad, ferrocarriles, etc., también pueden ser servicios públicos concurrentes con los particulares si son de la competencia federal y el Estado organiza su prestación y directamente la tiene a su cargo o la deposita en los particulares ejemplos de ellas son la radiación y telefonía. Asimismo pueden ser servicios públicos federales concurrentes con las demás entidades. Los que versan sobre materias que son de la competencia federal, exclusivamente, y pueden ser prestados por -- las autoridades federales, locales o municipales organizados en servicios coordinados, por ejemplo en materia de educación pública, de turismo, salubridad, caminos, etc.

Los Servicios Públicos de las entidades federativas, son los servicios públicos que se encuentran regulados por leyes expedidas por las legislaturas de los Estados y que son realizados por autoridades locales de dichos Estados.

Para Andrés Serra Rojas los Servicios Públicos Municipales son "aquellas organizaciones que atienden problemas que afectan principalmente al manejo de una ciudad, o de una circunscripción territorial, como saneamiento, agua potable, alumbrado, policía, transportes, cementerios, etc.

Y los Servicios Públicos Internacionales que son creados por la acción de la Organización de las Naciones Unidas en de

terminadas materias que interesan a los Estados que integran a dicha organización, se organizan y se crean a través de convenios entre los diversos Estados principalmente para satisfacer necesidades de naturaleza sanitaria, educativa, asistencial, económica entre otras.

2.8. REGIMEN JURIDICO DEL SERVICIO PUBLICO

En este apartado lo que nos proponemos es determinar si en México los servicios públicos están regulados por un régimen de derecho público, por uno de derecho privado o si contrariamente a ello, lo están por un régimen jurídico mixto, partiendo de la idea de que los servicios públicos son una creación del Estado mismo, el régimen jurídico de aquellos es determinado precisamente por el Estado, fundamentalmente en su Constitución Política y en sus demás leyes secundarias. Existen diversas formas o modos en los que se pueden prestar los servicios públicos, entre ellos la administración directa, el arrendamiento y administración o gestión interesada, la concesión, a través de organismos descentralizados por servicio, etc., y dependiendo de la forma en que se proporcione el servicio público será el régimen jurídico al que estará sujeto, así los que sean proporcionados por administración directa se registrarán por un régimen de derecho público y los demás lo estarán a uno de derecho mixto o sea de derecho público y de derecho privado por que las leyes deben proporcionar al servicio público los medios de derecho común que le resulten necesarios, pero al mismo tiempo debe estar regulado por una serie de procedimientos de derecho público como es la inspección y vigilancia que realiza el Estado por medio del poder de policía y de su poder sancionador entre otros.

2.9. DOCTRINA FRANCESA SOBRE EL SERVICIO PÚBLICO

El servicio público como institución surgió en el ambiente jurídico doctrinal francés principalmente para lograr diferenciar y separar la competencia del tribunal administrativo y el tribunal jurisdiccional lo cual se encontraba regulado en la Ley del 24 de agosto de 1790, y en un decreto denominado de "16 fructidor año III", que en lo sustancial prohibía a los tribunales judiciales que conociera de asuntos administrativos y con base en esta idea de separación las jurisdicciones mencionadas fué como se elaboró un sistema doctrinal basado en el concepto de servicio público, a fin de que la jurisdicción administrativa fuera la que resolviera las controversias que se susitaran con motivo de la actividad de la Administración Pública. Se llegó a arraigar tanto el criterio indicado que a mediados del siglo XIX se pensaba que la separación de jurisdicción debía entenderse como una prohibición terminante para los tribunales judiciales para conocer asuntos relacionados con la materia contencioso administrativa.

Esta noción de servicio público surgió de la jurisprudencia de los tribunales administrativos franceses y ésta a su vez fué desarrollada posteriormente por la doctrina del citado país, es decir que de las interpretaciones jurisprudenciales que se realizaban para resolver conflictos de competencia emergió la noción de servicio público aún a pesar de que los tribunales no tenían la intención de crearlo. Ejemplos típicos de esta situación fueron dos resoluciones emitidas por el Tribunal de Conflictos de Francia en los casos Dekeistes y -- Agnes Blanco.

El caso Agnes Blanco consistió en que en Francia una joven de nombre Agnes Blanco fué lesionada por una vagoneta que circulaba por en medio de dos edificios que eran fábricas de tabaco de Burdeos, el tribunal civil que conoció de la recla-

mación hecha por el padre de la víctima resolvió que se sometiera el caso al Tribunal de conflictos para que éste fuera el que determinara que tribunal era el competente para resolver el fondo del asunto, si el tribunal judicial o el administrativo, habiendo dictado sentencia el Tribunal de referencia con fecha 8 de febrero de 1873, bajo las conclusiones de un comisario de gobierno de nombre David, en la que decidió otorgarle la competencia al tribunal administrativo. El Tribunal de Conflictos que como se mencionó resolvió este caso sostenía que los daños causados tenían origen en actividades de servicio público por ello otorgó su fallo en favor del tribunal administrativo, además consideró que debería existir un sistema jurídico diverso del Derecho Privado, para regular la actividad de servicio público por que la responsabilidad del Estado en los daños causados a los particulares, por los hechos de las personas encargadas de esos servicios públicos, no podían estar regulados por los principios establecidos en el Código Civil que son para las relaciones entre particulares.

Jorge Olivera Toro⁽⁴⁶⁾ dice que "... El destino del caso Blanco fué sumamente curioso, primero olvidado, para seguir sosteniendo el criterio del Estado deudor, después resurgió esplendorosamente en el Tratado sobre la Responsabilidad del Poder Público, de Jorge Teissier (1906) y en la resolución del caso Feutry, 28 de febrero de 1908, atribuyéndole una importancia revolucionaria ... lo novedoso fué la crítica a la distinción de competencias que prevalecía con anterioridad sobre la base, para la administrativa, del Estado deudor, o bien -- después, sobre la de la gestión pública; en esta última se estimaba que existían actos de autoridad políticos y de gestión, éstos realizados por procedimiento de gestión privada (al tra

(46) Olivera Toro, J. Manual de Derecho Administrativo. 5a. edición. Editorial Porrúa, S.A. México, 1988.

vés de la personalidad privada del Estado o de gestión pública; solamente estos últimos eran de la competencia de los tribunales administrativos..."

Por su parte Miguel Acosta Romero considera⁽⁴⁷⁾ que la aportación esencial de esta sentencia en el Derecho Positivo es "... haber asentado el principio de la relación de la competencia y del fondo en función de esta relación, haber justificado la competencia administrativa teniendo como corolario el principio fundamental de la especialidad de derecho de la responsabilidad del poder público..."

El caso Dekeistes fué resuelto por el mismo Tribunal de conflictos con sentencia de fecha 8 de agosto de 1861, la que dispuso que como una consecuencia del principio de separación de jurisdicciones, independientemente de la acción que es la esencia de la autoridad administrativa, se le facultaba para crear fuera de la autoridad judicial, jueces, para decidir -- litigios que se presenten entre el Estado y los particulares -- y que surgan con motivo de algún acto de la Administración hechos al ejecutar servicios públicos que la propia Administración esté obligada a proporcionar y sobre estos asuntos, sostuvo que, deberfa conocer el tribunal administrativo a menos que las leyes aplicables al caso concreto dispongan otra cosa.

No obstante haber sido tan abordada esta noción de servicio público, no existe un criterio generalizado sobre su existencia, incluso la legislación francesa no proporciona una definición del Servicio Público. Sin embargo sí existen diversas constantes en las definiciones que dan los autores que -- crearon la Doctrina Francesa como son el cumplimiento de una misión de interés general en condiciones exorbitantes del Derecho Común bajo la autoridad y control de una colectividad -

(47) Op. Cit. pág. 14.

pública y todo ello sometido a un régimen de Derecho Público.

La teoría francesa sobre el servicio público encuentra sus principales representantes en Maurice Hauriou, León Duguit, Gastón Jeze entre otros, como dijimos el servicio público como institución surgió de las jurisprudencias de los tribunales franceses, pero el concepto jurídico doctrinario de esta institución nació en el pensamiento de León Duguit quien pensaba que era muy importante tomar en cuenta la solidaridad social, la cual tiene su base en la interdependencia social considerada como Ley que apoya a todo el ordenamiento jurídico y que impone obligaciones tanto a gobernados como a gobernantes para hacer posible la convivencia humana, para él los deberes de los gobernantes no son otros más que los servicios públicos y dependiendo de como aumenten o disminuyan éstos, aumentará o disminuirá proporcionalmente la solidaridad social, y cuando las necesidades son mayores según este autor los vínculos de solidaridad se estrechan más y los servicios públicos como consecuencia aumentan León Duguit además pensó que la actividad encaminada hacia los servicios públicos está reservada exclusivamente a los gobernados para lograr mantener la interdependencia social, la cual debe prestarse en forma regular, permanente y continua, sujetándola a un régimen jurídico especial, pues de no hacerlo así se provocarían diversos y graves daños a la salud, a la vida, a la seguridad y economía de la colectividad. Y que para que pueda haber un servicio público deben concurrir los siguientes elementos:

- a). Una función que el Estado considera como obligatoria, en un momento determinado.
- b). Cierta número de agentes jerarquizados para realizar la función.
- c). Una cierta cantidad de recursos para el cumplimiento de la misma.

d). Un régimen jurídico.

Ese régimen jurídico debe comprender la modificación en todo momento del servicio público, disponer que el personal - esté sometido al régimen legal del servicio, que los fondos - sean públicos, que las obras sean obras públicas, que los actos jurídicos a través de los que son prestados sean actos administrativos, establecer que el servicio público satisfaga - una necesidad pública sin ánimo de lucro, que ese servicio -- público esté a la disposición de quien quiera servirse de él y que por lo que hace a las tarifas y en general a las condiciones frente al servicio todos sean iguales.

Por su parte Gastón Jezu sostuvo que sólo podría considerarse que una actividad administrativa es un servicio público cuando sea realizada con la finalidad de satisfacer una necesidad de interés general pero no sólo eso sino que además debe existir la intención y la voluntad del gobernante para que establezca que reconoce a dicha actividad el carácter de servicio público. El establecimiento de un servicio público dice Jezu depende de la voluntad de los gobernantes y de que -- ellos decidan satisfacer una necesidad de interés general, concibe al servicio público como un procedimiento y piensa -- que cuando existe un servicio público es por que los agentes-públicos se propusieron satisfacer necesidades de interés general, aplicando los procedimientos de Derecho Público así como un orden jurídico especial pudiendo ser modificado dicho - servicio público en su organización a través de las leyes y - reglamentos que le sean aplicables, por lo anterior llega a - la conclusión de que el Derecho Administrativo es la rama del derecho que tiene por objeto reglamentar lo relativo a los -- servicios públicos, como consecuencia de que esta institución necesita contar con reglas jurídicas especiales, creando la - idea de que el servicio público es la piedra angular del Derecho Administrativo.

Maurice Hauriou consideró al servicio público como una creación de la Administración y como un servicio técnico prestado al público en forma regular y continua para satisfacer necesidades públicas.

2.10. NOCION DE SERVICIO PUBLICO EN LA LEGISLACION MEXICANA

La necesidad de analizar el servicio público dentro de nuestro derecho positivo surge de una forma lógica por que como se ha mencionado el Estado es el que determina cuales son las actividades a las que les dá el carácter de servicio público. Y en este orden de ideas nuestra Carga Magna hace referencia en diversas ocasiones a los servicios públicos, en sus múltiples acepciones, así por ejemplo en su artículo 3, fracción IX señala que:

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

El artículo 13 señala: "... nadie puede ser juzgado por leyes privativas ni por tribunales especiales. Ninguna persona o corporación puede tener fuero ni gozar más emolumentos que los que sean compensación de servicios públicos y estén fijados por la ley..."

En el artículo 27, también de nuestra Constitución Política se señala: "Los Estados y el Distrito Federal, lo mismo

que los municipios de toda la República, tendrán plena capacidad para adquirir y poseer todos los bienes raíces necesarios para los servicios públicos."

El artículo 73 en su fracción XXV se refiere a los servicios públicos de la siguiente manera: El Congreso tiene facultad: para... dictar las leyes encaminadas a distribuir convenientemente entre la Federación, los Estados y los Municipios el ejercicio de la función educativa y las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio público, buscando unificar y coordinar la educación en toda la República..."; y en la fracción XXIX señala: para establecer contribuciones: 4° sobre servicios públicos concesionados o explotados directamente por la Federación.

Por su parte el artículo 123, apartado A, fracción XVIII dispone que "Las huelgas serán lícitas cuando tengan por objeto conseguir el equilibrio entre los diversos factores de la producción, armonizando los derechos del trabajo con los de capital.

En los servicios públicos será obligatorio para los trabajadores dar aviso con diez días de anticipación a la Junta de Conciliación y Arbitraje de la fecha señalada para la suspensión del trabajo."

Otro artículo constitucional que hace referencia a los servicios públicos, es el 132 que dice: "Los fuertes, los cuarteles, almacenes de depósito y demás bienes inmuebles destinados por el Gobierno de la Unión al servicio público o al uso común, estarán sujetos a la jurisdicción de los Poderes Federales en los términos que establezca la ley que expedirá el Congreso de la Unión..."

Por último, el artículo 28 de nuestra Ley fundamental -- alude a los servicios públicos diciendo en sus párrafos nove-

no y décimo que "... El Estado sujetándose a las leyes, podrá en casos de interés general, concesionar la prestación de servicios públicos o la explotación, uso y aprovechamiento de bienes de dominio de la Federación, salvo las excepciones que las mismas prevengan. Las leyes fijarán las modalidades y -- condiciones que aseguren la eficacia de la prestación de los servicios y la utilización social de los bienes y evitarán fe nómmenos de concentración que contrarfen el interés público.

La sujeción a regímenes de servicio público se apegará a lo dispuesto por la Constitución y sólo podrá llevarse a cabo mediante Ley..."

Además de la Constitución existen una serie de leyes que regulan lo relativo a los servicios públicos.

Una de ellas es la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal que en su artículo 20 dice: corresponde (a dicho Departamento de Estado) el despacho de los siguientes - - asuntos en materia de obras y servicios:

XII. Determinar la actividad que deba considerarse de servicio público.

XIII. Fijar y ejecutar las políticas del Departamento - del Distrito Federal en materia de servicios públicos.

Art. 23. Indica que para los efectos de dicha Ley se en tiende por servicio público la actividad organizada que se -- realiza conforme a las leyes o reglamentos vigentes en el Distrito Federal con el fin de satisfacer en forma continua, un forme, regular y permanente, necesidades de carácter colectivo. La prestación de estos servicios es de interés público. - La declaración oficial de que determinada actividad constituye un servicio público, implica que la prestación de dicho -- servicio es de utilidad pública. El Ejecutivo Federal podrá-

decretar la expropiación, limitación de dominio, servidumbre u ocupación temporal de los bienes que se requieren para la prestación de servicio.

La misma ley en su artículo 24 señala que cuando a propuesta del Jefe del Departamento del Distrito Federal el Presidente de la República decida que un servicio público debe ser prestado en colaboración con particulares, dicho jefe tendrá a su cargo la organización del mismo y la dirección correspondiente.

La Ley Federal del Trabajo, por su parte también hace referencia al servicio público y lo conceptúa en el artículo 455 diciendo que son los de: comunicaciones y transportes, los de gas, los de luz y energía eléctrica, los de limpia y los de aprovisionamiento y distribución de aguas destinados al servicio de las poblaciones, los sanitarios, los de hospitales, los de cementerios y los de alimentos y alimentación cuando se refieran a artículos de primera necesidad siempre que en este último caso se afecte alguna rama completa del servicio".

2.11. DIVERSOS MODOS DE PRESTAR LOS SERVICIOS PUBLICOS

Antes de iniciar el estudio de las formas a través de las cuales pueden ser proporcionados los servicios públicos - cabe señalar que no existe un criterio generalizado sobre el particular entre la doctrina por que el elemento que determina el surgimiento y establecimiento de un servicio público -- por parte del Estado es la existencia previa de una necesidad pública que satisfacer, elemento que como ha sido señalado, es por demás variable.

Las formas en las que con mayor frecuencia son prestados los servicios públicos por el Estado ya sea directamente o a

través de sus funciones de control y vigilancia de aquellos - que son proporcionados por los particulares, son los siguientes:

1. ADMINISTRACION DIRECTA

En esta modalidad el servicio público es prestado por - el Estado, lo cual le es permitido por prescripción de las le - yes aplicables en el caso concreto de que se trate, realizán- - dolo por medio de la Administración Pública, de toda su es- - tructura y además con sus propios recursos.

2. ARRENDAMIENTO Y ADMINISTRACION (gestión interesada)

El Estado autoriza a las empresas privadas a proporci- - nar el servicio público pero él interviene absorbiendo el as- - pecto económico bajo determinadas condiciones que son fija- - das por la Administración Pública como son el pago de una can- - tidad de dinero, o la participación en los ingresos de esa em- - presa, pero no participará de las pérdidas que ésta sufra. - Por parte de la Administración se nombra un gestor que reali- - zará funciones de naturaleza económica permaneciendo la obli- - gación del Estado de mantener y vigilar dicho servicio.

3. CONCESION DE SERVICIO PUBLICO

Se trata de una necesidad colectiva que en primera ins- - tancia le corresponde al Estado satisfacer pero que por diver- - sas circunstancias le concede a un particular que recibe el - nombre de concesionario los derechos derivados de la presta- - ción de ese servicio público, por un tiempo determinado, tam- - bién en este caso el Estado deberá vigilar que ese particular - preste el servicio público que le fué concesionado en forma - continua, permanente ininterrumpida etc., la naturaleza de la - intervención que tiene el Estado en esta figura jurídica es -

de tipo contractual y reglamentaria y lo relativo a la instalación y explotación de los servicios públicos es regulado en primer lugar por el interés particular del concesionario.

4. DESCENTRALIZACION POR SERVICIO

Este modo de prestación de los servicios públicos surge cuando el Estado regula con una Ley la forma en que va a estar estructurado dicho servicio público, lo organiza dándole personalidad jurídica y un patrimonio propios así como un régimen jurídico que vaya de acuerdo con su finalidad que perseguirá. El servicio público será prestado en forma autónoma y el Estado sólo tendrá facultades de vigilancia y fiscalización para intervenir en la prestación de este servicio.

5. SERVICIOS SUBVENCIONADOS O SERVICIOS PUBLICOS PERSONIFICADOS

Son los servicios públicos prestados por los particulares quienes los proporcionan con sus propios recursos económicos pero posteriormente por diversas causas generalmente derivados de su insuficiencia económica, reciben del Estado diversas ayudas y beneficios, como son exenciones de impuestos, subsidios, etc., para que puedan satisfacer las necesidades colectivas que es su finalidad primordial.

6. EMPRESAS DE ECONOMIA MIXTA O EMPRESAS PRIVADAS DE INTERES PUBLICO

Las empresas de economía mixta son personas jurídicas públicas y privadas, en México sólo se consideran como tales -- aquellas en las que el Estado tiene reservada la facultad de dirigir la empresa en virtud de ser accionista mayoritario o por aportar acciones con mejor preferencia,

7. OTRAS FORMAS

Son todas aquellas en las que el Estado interviene reservándose algunas atribuciones o facultades y le concede otras a los particulares.

2.12. CREACION, ORGANIZACION Y SUPRESION DE LOS SERVICIOS PUBLICOS

La creación, organización y la supresión de un servicio público son manifestaciones de voluntad por parte del Estado, en la creación se declara que determinada necesidad colectiva debe ser satisfecha por un procedimiento de derecho público, la organización de un servicio público son las reglas generales que regirán a la actividad de ciertas personas o la administración de ciertos bienes, y la supresión de un servicio público implica una declaración del Estado en el sentido de que determinada necesidad colectiva no será satisfecha en adelante por el citado procedimiento de derecho público, por lo anterior tanto la creación, como la organización y la supresión de un servicio público tienen una misma naturaleza jurídica y por lo tanto el Estado para llevarlas a cabo debe hacerlo a través de una ley en el sentido material por eso se dice que las autoridades que legalmente tienen facultad para crear normas jurídicas también son competentes para organizar o suprimir un servicio público. El Poder Legislativo es competente para determinar cuales son las necesidades colectivas que deberán ser satisfechas por el procedimiento de derecho público, (aunque haya quienes digan que no es un elemento esencial el que lo sea a través de este procedimiento especial de derecho público) en nuestro país esto es así por mandato constitucional, pero independientemente de lo anterior los autores que sostienen la competencia legislativa en el ca

so específico que nos ocupa argumentan que al crearse un servicio público se afectará a los particulares en su libertad, en su propiedad en su libertad de comercio de industria, etc., que los medios con los que cuenta el Estado para prestar un servicio público perjudican a las actividades privadas concurrentes y que todo nuevo gasto público debe ser autorizado -- por el Poder Legislativo.

Esta idea de que el servicio público ha de ser creado -- por el parlamento nació en Francia, su principal sostenedor -- fué Gastón Jeze y posteriormente otros autores retomaron esta idea. Se sostuvo que la creación de un servicio público le -- corresponde al Poder Legislativo principalmente por que en -- ese entonces sólo se concebía un servicio público prestado -- por el Estado directamente o indirectamente por el particular a través de la concesión y se creaban sólo para realizar actividades muy limitadas como por ejemplo los ferrocarriles, la energía eléctrica etc., autores diversos sostienen que respecto a los servicios públicos impropios ya no se requiere de -- una Ley formal que le sirva de base, porque estos servicios -- públicos surgen virtualmente del hecho mismo de su prestación con la autorización de la Administración Pública.

La ley que crea un servicio público puede ser explícita o potestativa, será explícita si al mismo tiempo que crea al servicio público señala los lineamientos necesarios para su organización y potestativa si crea el servicio público pero -- otorga al poder Ejecutivo la facultad para que él lo organice y además reglamente todo lo que permita o facilite su mejor funcionamiento.

La organización de un servicio público surge como una manifestación del Estado en el sentido de indicar cuales son -- las reglas generales según las cuales será regida la actividad de ciertas personas o deberán ser administrados ciertos --

bienes; organizar un servicio público significa adecuar los medios necesarios para el funcionamiento efectivo del servicio, estos medios pueden ser de dos tipos: materiales o sea físicos como fondos, dinero, obras, etc. y normativos, como son las disposiciones jurídicas a que deberá sujetarse dicho servicio público.

En nuestro país el Congreso de la Unión también es el competente para la organización de un servicio público.

En lo tocante a la supresión de un servicio público también se manifiesta como una expresión de la voluntad del Estado en el sentido de que determinada necesidad colectiva o general ya no va a ser satisfecha por el mencionado procedimiento de derecho público, sino que lo será por un procedimiento de derecho privado, entregándose a la iniciativa privada o prohibiéndose en lo absoluto la satisfacción de esa necesidad, como la supresión de un servicio público conduce a la abrogación de un acto emanado del Poder Legislativo es competente dicho poder como consecuencia para realizarlo y nadie más, con la salvedad de que esta competencia no funciona en la hipótesis de que se pretendiera suprimir por ejemplo los servicios públicos de educación y cultura, porque ellos como tantos más son consagrados por la Constitución Política de nuestro país como parte integrante de su esencia misma. Puede darse también el caso de que la Ley que crea el servicio público faculte a la autoridad administrativa a decidir sobre el funcionamiento de ese servicio público y también lo faculte para que lo suprima y por último, un servicio público también puede ser suprimido por "hechos" por que si la necesidad o el interés a que obedecía el servicio público desaparecen, éste debe desaparecer simultáneamente, pues resultaría inconcebible el mantenimiento de un servicio público para satisfacer una necesidad inexistente.

A diferencia de lo que sucede en nuestro país, en Francia de acuerdo con la constitución de 1958, actualmente la -- creación de un servicio público le incumbe al Órgano Ejecutivo, sin perjuicio de que el Poder Legislativo intervenga para el otorgamiento de los créditos necesarios. En Chile, la -- creación de servicios públicos requiere de una Ley del Parlamento y en Argentina el poder competente para crear un servicio público depende de si será prestado mediante concesión y de si trae aparejado un privilegio como por ejemplo un monopolio, exención impositiva, etc., si así fuere dicha creación será atribución del Poder Legislativo, y también lo será cuando la Constitución de ese país le atribuya expresamente al -- Congreso la facultad de legislar sobre ciertas instituciones que impliquen servicios públicos. Si el caso concreto de que se trate no se encuentra en ninguno de los supuestos mencionados la competencia para crear el servicio público le corresponderá el Poder Ejecutivo.

2.13. LA CRISIS DEL SERVICIO PUBLICO

Actualmente, se ha propagado la idea de que existe una crisis del servicio público, y ha nacido precisamente donde -- brotó este término, lo anterior se ha derivado del contenido de diversos fallos judiciales, emitidos por el Consejo de Estado que forman la jurisprudencia francesa por que en ella -- admitido que en ciertos casos puede haber servicios públicos -- a cargo de particulares, que existen servicios públicos industriales y comerciales regulados por Derecho Privado, así como servicios públicos sometidos al Derecho Privado.

Autores como Laubadere, Sayagués Laso, Garrido Falla, -- Silva Cimma, entre otros, consideran que no sólo el servicio público como noción es el que se encuentra sufriendo una cri-

sis, sino que, inclusive considerado éste como institución, - consecuentemente, tal crisis se espande hasta llegar a afectar también el Derecho Administrativo.

En contraposición con las ideas mencionadas existen - - otras sostenidas por autores como Andrés Serra Rojas, Jorge - Olivera Toro y Miguel S. Marienhoff entre otros que señalan - que no existe tal crisis, lo único que sucede, dicen, es que el régimen administrativo en términos generales, está sufriendo como todo el derecho, constantes modificaciones y cambios-derivados de su propia naturaleza que le exige que regule y - que haga tangible, las necesidades de una sociedad que también se encuentra a su vez en constante evolución.

Así por ejemplo Olivera Toro⁽⁴⁸⁾ dice que "... eso a lo que llaman crisis no es otra cosa sino el devenir social, económico y jurídico mismo, los conceptos se modifican cada vez más para que haya una interpretación del Derecho Público y -- del Privado..."

Por su parte Marienhoff⁽⁴⁹⁾ considera impropia la palabra "crisis" por eso la cambia por la de "evolución" que para él significa que actualmente se estén interpretando de una manera diferente a la de antes, varios elementos que deben caracterizar al servicio público, tanto en lo que respecta a la jurisprudencia como a la doctrina, los mencionados elementos son los siguientes:

a). "... sobre la índole o naturaleza de la necesidad - que se va a satisfacer a través del servicio público, antes - se hablaba de que era una necesidad de carácter colectivo y - ahora se habla de necesidad general, pues en la actualidad el

(48) Op. cit. pág. 78.

(49) Marienhoff S. Miguel. Tratado de Derecho Administrativo. Tomo I. 2a. edición, Editorial Abeledo. Periot. Buenos Aires, 1977.

término servicio público ya comprende a todas las actividades que satisfacen necesidades vitales o permanentes de la población, o sea los que han sido denominados como servicio público impropio o virtual que tienen un eminente carácter público..." Este autor da como ejemplos de ellos los servicios públicos de panaderías, lecherías, carnicerías, farmacias, servicio de automóviles de alquiler dentro de las ciudades, etc.

b). "... El sujeto que prestaba el servicio público antes también ha cambiado pues en ese entonces cuando surge la doctrina francesa sobre el servicio público se consideraba -- que sólo el Estado podía prestarlos, y en la actualidad también pueden los particulares administrativos prestar los servicios públicos..." Esto, a través de las diversas formas en las cuales como ya se mencionó el Estado le permite al particular participar en la prestación de los servicios públicos, ejerciendo sus facultades de control y vigilancia respecto de los mismos.

c). "... Respecto al sistema legal del servicio público antes se sostenía que el servicio público estaba sujeto a un régimen jurídico especial de derecho público ahora se acepta que también pueda ser este régimen de derecho privado..." El régimen al que estará sujeto el servicio público como ya se mencionó dependerá de la forma en la que se preste el mismo - incluso hay quienes piensan que no hay ninguna clase de sujeción a ningún régimen o procedimiento jurídico especial, pues lo único que sucede es que está encuadrado dentro del derecho público.

Marienhoff dice que para precisar mejor el concepto del servicio público que originalmente se elaboró es que se le -- han dado "retoques", nunca con la intención de restringirlo y mucho menos para suprimirlo, por lo que agrega "...El instituto servicio público como medio adecuado para lograr el bienes

tar general, a medida que se le dé la aplicación debida, adquirirá más afianzamiento y amplitud, confirmando así su idoneidad para obtener los fines que tuvieron en vista los grandes juristas del pasado...".

CAPITULO III
LA RELACION JURIDICA ENTRE LOS SERVIDORES
PUBLICOS Y EL ESTADO

- 3.1. Advertencia
- 3.2. Antecedentes históricos y surgimiento de la -
Ley Federal de los Trabajadores al Servicio -
del Estado
- 3.3. Clasificación de los servidores o empleados -
públicos
- 3.4. Teorías sobre la naturaleza jurídica de la --
función pública:
 - a). Teoría del Servicio Obligatorio
 - b). Teoría Contractual
 - c). Teoría del acto condición
 - d). Teoría Estatuitaria
- 3.5. Tesis adoptada por la Ley Federal de los Tra-
bajadores al Servicio del Estado, reglamenta-
ria del apartado B del artículo 123 Constitu-
cional
- 3.6. Inconsistencia de la tesis sobre el Estado-Pa-
trón
- 3.7. Los Deberes y obligaciones de la Función Pú-
blica
 - A. Prestar la Protesta Legal
 - B. Ejercer las Funciones
 - C. Diligencia
 - D. Obediencia

- E. Discreción y servicio profesional
- F. Seguridad
- G. Lealtad o fidelidad a la Nación Mexicana
- H. Residencia

3.8. Los derechos de los empleados públicos

- A. Estabilidad
- B. Ascenso
- C. Sueldo o salario
- D. Licencias, vacaciones y descansos
- E. Honores y consideraciones
- F. Seguridad social
- G. Pensiones
- H. Otras ventajas económicas
- I. Derechos colectivos

3.9. Análisis de las erogaciones efectuadas por el Estado con motivo del otorgamiento de los derechos que corresponden a los trabajadores a su servicio

3.1 ADVERTENCIA

El presente capítulo así como el marcado con el número-IV denominados "La Relación Jurídica entre los Servidores Públicos y el Estado" y "La Administración Pública Federal" serán analizados tomando como base para ello, fundamentalmente dos obras del destacado Doctor en Derecho Andrés Serra Rojas quien fué distinguido en la sesión solemne de la H. Cámara - de Senadores celebrada el 5 de octubre de 1990 con la entrega de la Medalla de Honor Belisario Domínguez del Senado de la República como un reconocimiento a su ciencia y su virtud en grado eminente como servidor de nuestra patria y de la humanidad por su actividad docente ejercida por más de treinta años en las materias de Derecho Administrativo, Teoría General del Estado, Sociología, Economía Política y Economía Mexicana en varias Universidades y en el Instituto Politécnico Nacional; por los diversos cargos oficiales que ha desempeñado en la Administración de Justicia, en la Secretaría de Gobernación, en la de Hacienda y Crédito Público, como Director del Banco Cinematográfico, como Diputado Federal, y como Secretario de Estado en el período del Presidente Miguel Alemán; por haber promovido la creación de diversas instituciones como son el Instituto de la Juventud Mexicana, hoy Consejo Nacional de Recursos para la Atención de la Juventud, el Registro de la Propiedad Federal y el Instituto Mexicano de Derecho Internacional; por las diversas ocasiones en que ha representado a nuestro país en el extranjero, de las cuales se destacan la Conferencia de San Francisco en que redactó la Carta de las Naciones Unidas y la Trigésima Conferencia del Trabajo celebrada en Ginebra donde fungió como Jefe de la Delegación Mexicana; así como por su amplia producción de más de cuarenta libros sobre Política, Derecho y temas de interés general.

Por lo anterior sea éste modesto trabajo de tesis una forma de expresar mi admiración y respeto al Doctor en Derecho Andrés Serra Rojas.

3.2 ANTECEDENTES HISTORICOS Y SURGIMIENTO DE LA LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO

El movimiento burocrático en México, se hizo patente y se ha manifestado a través de la historia con la creación de instituciones que buscan estabilizar a los trabajadores en sus puestos o empleos, fijar sus derechos y deberes, crear tribunales para resolver sus conflictos con el Estado etc. porque el movimiento burocrático en México ha sido eminentemente institucional y las conquistas de este sector social han quedado plasmadas en las disposiciones legales que han existido.

Durante el Porfiriato prevaleció una burocracia pronta para acatar las determinaciones administrativas de la dictadura y la Revolución Mexicana no creó ninguna ordenación jurídica que protegiera a los servidores públicos, en 1911 surgieron como breves intentos de reconocer los derechos adquiridos por los burócratas y como consecuencia de su antigüedad el Proyecto de Ley del Servicio Civil de los Empleados Federales presentado por los Diputados Justo Sierra Jr. y Tomás-Berlanga sin que haya sido aprobada, de la misma forma, también fracasó el Proyecto de Ley del Servicio Civil del Poder Legislativo presentado por el Diputado Amilcar Zentella en sesión del 30 de octubre de 1929.

En 1930 se consideró que era verdaderamente necesaria la existencia de normas legales que garantizaran la estabilidad de los servidores públicos en sus empleos, porque con anterioridad la única disposición protectora para ellos era

el artículo 5º Constitucional que establece que nadie puede ser obligado a prestar trabajos sin la justa retribución y - sin pleno consentimiento pero propiamente no amparaba los derechos del personal burocrático, porque tanto la Ley como la doctrina y la jurisprudencia sostenían que los empleados públicos no podían gozar de la protección de la legislación -- del trabajo sino únicamente las Leyes del Servicio Civil serían las encargadas de regular su situación laboral.

Un precedente importante de la legislación burocrática -- fué el Reglamento para el Personal de la Secretaría de Hacienda publicada el 14 de julio de 1931, después, el 12 de abril de 1934, se publicó el Acuerdo sobre Organización y -- Funcionamiento de la Ley del Servicio Civil, dictado por el entonces Presidente de la República Gral. Abelardo L. Rodríguez que representa a decir de Jorge Olivera Toro⁽⁵⁰⁾ "el -- primer paso serio de regulación de los derechos de los trabajadores al servicio del Estado, aun cuando su inconstitucionalidad era manifiesta; por ello su vigencia fué fugaz. Sancionaba los derechos de percepción del sueldo, conservación del cargo, ascenso, tratamiento con consideración, vacaciones y días de descanso, percepción de indemnizaciones y pensiones etc. ..." Dicho Acuerdo fué considerado inconstitucional porque se pensó que debería ser una Ley la que regulara los aspectos señalados y no una disposición reglamentaria.

En el año de 1935, el Partido Nacional Revolucionario -- elaboró un proyecto de Ley del Servicio Civil que tenía como objetivos primordiales mejorar la situación en que se encontraban los servidores públicos y establecer tanto los derechos como las obligaciones que les correspondían a los mis-

(50) Olivera Toro, Jorge. Manual de Derecho Administrativo. 4a. Edición. Editorial Porrúa, México 1976.

mos, este proyecto no obtuvo la aprobación por parte del Congreso de la Unión, sin embargo fué importante porque constituyó el antecedente del Estatuto de los Trabajadores al Servicio del Estado promulgado el 27 de septiembre de 1938 y publicado en el diario oficial del 5 de diciembre del mismo año, con lo que la burocracia mexicana logró una de sus más caras conquistas a fin de asegurar su estabilidad en los empleos públicos, el reconocimiento de su antigüedad y de sus derechos como son el de protección o su salario, el de escalafón, el de una jornada justa y razonable, así como la existencia de un tribunal encargado de resolver sus controversias con el Estado en segunda instancia porque inicialmente los conflictos entre servidores del Estado y cualquiera de los Poderes de la Unión eran planteados ante las juntas arbitrales que para tal efecto existían en todas las unidades burocráticas.

El Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión del 5 de diciembre de 1938 fué sustituido por el del 4 de abril de 1941, cuyo contenido era igual que el primero de los mencionados, ambos fueron igualmente considerados inconstitucionales por lo que el 5 de diciembre de 1960, el artículo 123 Constitucional fué adicionado con el Apartado B) a iniciativa del entonces Presidente de nuestro país Lic. Adolfo López Mateos quien argumentó como motivos de ello que: "... Los trabajadores al servicio del Estado, por diversas y conocidas circunstancias, no habían disfrutado de todas las garantías sociales que el artículo 123 de la Constitución General de la República consigna para los demás trabajadores. Es cierto que la relación jurídica que une a los trabajadores en general con sus respectivos patrones, es de distinta naturaleza de la que liga a los servidores públicos con el Estado, puesto que aquellos laboran para empresas con fines de lucro o de satisfacción personal, mientras que éstos trabajan para Institución de Interés General, constitu

yéndose en íntimos colaboradores en el ejercicio de la función pública. Pero también es cierto, que el trabajo no es una simple mercancía, sino que forma parte esencial de la -- dignidad del hombre, de allí que deba ser siempre legalmente tutelado*.

Finalmente, al haber sido elevados a preceptos constitucionales los principios tutelares del trabajo de los servidores públicos por la adición del Apartado B) del artículo 123, procedía completar ese avance, mediante la expedición de la Ley reglamentaria correspondiente, además según la iniciativa presidencial la Revolución Mexicana a través de sus gobiernos había reconocido y protegido los derechos de los servidores del Estado y el Estatuto de los mismos había cumplido su función armonizadora y de justicia social, por lo que resultaba conveniente adecuarlo a las nuevas disposiciones constitucionales aprovechando la experiencia de los años en que había regido, por todo ello el 27 de diciembre de 1963 se promulgó la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del Apartado B) del artículo 123 Constitucional, resolviéndose así la necesidad de otorgar a los trabajadores al servicio del Estado las mayores garantías y estímulos, dentro del imperativo de proporcionar a la Administración Pública una progresiva eficacia operativa, -- sin que con esas garantías y estímulos reconocidos a los empleados públicos se limite en ninguna forma el desarrollo de los servicios ni la aptitud de los órganos públicos para realizar las funciones que les corresponden, sino al contrario las estimula concediendo al personal encargado de acometerlas, una protección integral.

La Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado tiene encomendada la reglamentación de la relación jurídica que existe entre el Estado y sus servidores públicos y de las obligaciones y los derechos que de ella se derivan por --

lo tanto es necesario señalar qué es lo que se entiende por servidor o empleado público, al respecto, podemos decir que la organización jurídica de la Administración Pública requiere necesariamente de personas físicas que le ofrezcan su capacidad y actividad tanto física como intelectual para que se cumplan los fines que desde su creación le han sido asignados, las personas físicas son lo que llamamos funcionarios, empleados o trabajadores públicos o burócratas que reciben prestaciones por ello. Además cualquier actividad del Estado necesita de un personal administrativo que sea idóneo y preste sus servicios siguiendo los principios elementales de legalidad, eficiencia, eficacia, lealtad y honradez que todo servidor público debe observar en el desempeño de sus funciones para que las actividades encomendadas al Estado, principalmente las destinadas a la prestación de los servicios públicos puedan ser cumplidas de la manera más correcta.

La Doctrina distingue entre los órganos de la Administración Pública y sus titulares porque los primeros son esferas especiales de competencia que no tienen personalidad jurídica, que tienen una existencia permanente, la que no se ve afectada con los cambios que haya en sus titulares que son propiamente las personas físicas que ejercitan las actividades necesarias para que el Estado cumpla con sus fines.

Andrés Serra Rojas⁽⁵¹⁾ citando a Alessandro Groppali dice que el órgano de la Administración Pública se forma a su vez de dos elementos, uno es el cargo a quien está encomendada la realización de uno o más de los diversos deberes que tiene el Estado y que está dotado de los poderes y los medios necesarios para ello, concretamente es un conjunto de funciones, de poderes y de medios y se nos presenta como una

(51) Serra Rojas, Andrés. Derecho Administrativo. 9a. Edición. Editorial Porrúa. México 1979.

manifestación de los Poderes del Estado y el otro es la persona o personas físicas que se encargarán de poner en práctica el puesto público y a través de las cuales el Estado cumplirá con sus fines. El titular del Organismo de la Administración Pública, es un individuo y a través de su voluntad y de su conducta es como se pone en movimiento el orden jurídico y se realizan los diversos fines que esa comunidad determina se propuso.

3.3 CLASIFICACION DE LOS SERVIDORES O EMPLEADOS PUBLICOS

Los empleados públicos o servidores del Estado, según - Serra Rojas se pueden clasificar en los siguientes grupos dependiendo del órgano al que presten sus servicios, por ejemplo si los prestan al gobierno federal, a un organismo descentralizado, a una institución nacional de crédito, a una empresa de participación estatal etc.:

a). Trabajadores reglamentados por la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado y Trabajadores regulados por la Ley Federal del Trabajo..

Este primer grupo es una clasificación que toma como punto de partida el régimen jurídico al cual están sometidos los empleados públicos y de él derivan algunas subclasificaciones entre las cuales se encuentran las siguientes:

- Los trabajadores que son regulados por un régimen de derecho público general al que hace referencia el artículo 123 en su apartado B y su ley reglamentaria y son todos aquellos que dependen de la Administración Pública centralizada y desconcentrada principalmente y en algunos casos excepcionales también los que dependen de organismos descentralizados.

- Se comprenden a los empleados que se encuentran adscritos a instituciones descentralizadas como por ejemplo Petróleos Mexicanos, Ferrocarriles Nacionales de México, Instituto Mexicano del Seguro Social, Comisión Federal de Electricidad y los cuales están reglamentados por la Ley Federal del Trabajo, las Leyes Orgánicas correspondientes, Reglamentos Interiores y Contratos Colectivos de Trabajo.
- Los trabajadores que prestan sus servicios en empresas de participación estatal, también se registrarán por la Ley Federal del Trabajo, por ejemplo los de Altos Hornos de México, S.A., Compañía Mexicana de Luz y Fuerza del Centro, S.A., Teléfonos de México, S.A. de C.V. etc.
- Los trabajadores que laboran en las sociedades nacionales de crédito se regulan por el artículo 123, - Apartado B, en su fracción XIII bis de la Constitución y su Ley Reglamentaria.
- Trabajadores sujetos a un régimen jurídico especial y por disposición constitucional (artículo 123, Apartado B, fracción XIII) son: "Los militares, marinos y miembros de los cuerpos de seguridad pública, así como el personal del servicio exterior, los que están regulados por sus propias leyes.

b). Trabajadores de base y trabajadores de confianza.

Esta clasificación se refiere a que existen trabajadores de base y trabajadores de confianza inspirada principalmente por la Ley Federal del Trabajo.

Para saber cuales son los trabajadores de confianza es indispensable recurrir a la Ley de los Trabajadores al Servi

cio del Estado, en el artículo 5 hace la siguiente enumeración de ellos:

I. Los que integran la planta de la Presidencia de la República y aquellos cuyo nombramiento o ejercicio requiera la aprobación expresa del Presidente de la República.

II. En el Poder Ejecutivo, los de las dependencias y - los de las entidades comprendidas dentro del régimen del - - Apartado "B" del artículo 123 Constitucional, que desempeñen funciones que conforme a los catálogos a que alude el artículo 20 de esta Ley sean de:

- a). Dirección, como consecuencia del ejercicio de sus atribuciones legales, que de manera permanente y general le confieren la representatividad e implican poder de decisión en el ejercicio del mando ni nivel de directores generales, directores de área, - adjuntos, sub-directores y jefes de departamento.
- b). Inspección, vigilancia y fiscalización: exclusiva mente a nivel de las jefaturas y sub-jefaturas, -- cuando estén considerados en el presupuesto de la dependencia o entidad de que se trate, así como el personal técnico que en forma exclusiva y permanente desempeñen tales funciones ocupando puestos que a la fecha son de confianza.
- c). Manejo de Fondos y Valores, cuando se implique la facultad legal de disponer de éstos, determinando su aplicación o su destino. El personal de apoyo queda excluido.
- d). Auditoría: a nivel de auditores y sub-auditores - generales, así como el personal técnico que en forma exclusiva y permanente desempeñe funciones de -

esa naturaleza siempre que presupuestalmente dependa de las Contralorías o de las Áreas de Auditoría.

- e). Control directo de adquisiciones: cuando tengan la representación de la dependencia o entidad de que se trate, con facultades para tomar decisiones sobre las adquisiciones y compras, así como el personal encargado de apoyar con elementos técnicos estas decisiones y que ocupe puestos presupuestalmente considerados en estas áreas de las dependencias y entidades con tales características.
- f). En almacenes e inventarios, el responsable de autorizar el ingreso o salida de bienes o valores y su destino a la baja y alta en inventarios.
- g). Asesoría o Consultoría, únicamente cuando se proporcione a los siguientes servidores públicos superiores: Secretario, Sub-secretario, Oficial Mayor, Coordinador General y Director General en las Dependencias del Gobierno Federal o sus equivalentes en las Entidades.
- h). El personal adscrito presupuestalmente a las Secretarías Particulares o Ayudantías.
- i). Los secretarios particulares de: Secretario, Sub-secretario, Oficial Mayor y Director General de las dependencias del Ejecutivo Federal o sus equivalentes en las entidades, así como los destinados presupuestalmente al servicio de los funcionarios a que se refiere la fracción I de este artículo.
- j). Los Agentes del Ministerio Público Federal y del Distrito Federal.

- k). Los Agentes de las Policías Judiciales y los miembros de las Policías Preventivas.

Son de base todas las categorías que con aquella clasificación consigne el Catálogo de Empleos de la Federación, - para el personal docente de la Secretaría de Educación Pública.

La clasificación de los puestos de confianza en cada -- una de las dependencias o entidades, formará parte de su catálogo de puestos.

III. En el Poder Legislativo: en la Cámara de Diputados: el Oficial Mayor, el Director General de Departamentos y Oficinas, el Tesorero General, los Cajeros de la Tesorería, el Director General de Administración, el Oficial Mayor de - la Gran Comisión, el Director Industrial de la Imprenta y En cuaternación y el Director de la Biblioteca del Congreso.

En la Contaduría Mayor de Hacienda: el Contador y el - Subcontador Mayor, los Directores y Sub-directores, los Jefes de Departamento, los Auditores, los Asesores y los Secretarios Particulares de los funcionarios mencionados.

En la Cámara de Senadores: Oficial Mayor, Tesorero y - Sub-tesorero.

IV. En el Poder Judicial: Los Secretarios de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y en el -- Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, los Secretarios del Tribunal Pleno y de las Salas.

Los trabajadores de base de conformidad con lo dispuesto por el artículo 6° de la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado son todos los no incluidos en la enumeración anterior y por lo tanto gozan de la inmovilidad en el empleo.

salvo aquellos que sean de nuevo ingreso que adquirirán la inamovilidad después de que transcurra un periodo de seis meses de su ingreso al servicio.

Tanto los trabajadores de base como los de confianza estarán regidos por el apartado B del artículo 123 Constitucional y por la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado.

c). Trabajador definitivo, interino, provisional, por obra determinada o a tiempo fijo.

El artículo 15, fracción III de la Ley Burocrática seña la que los nombramientos expedidos en favor de los trabajadores públicos deberán expresar entre otras cosas el carácter del nombramiento.

d). Trabajadores de presupuesto fijo y trabajadores su pernumerarios.

Esta clasificación se refiere a los trabajadores de base que se encuentran incluidos en el Presupuesto de Egresos de la Federación y los empleados supernumerarios que a diferencia de los de base se encuentran comprendidos en partidas globales del mismo.

Los empleados supernumerarios según la Suprema Corte de Justicia de la Nación son "aquellos que el Estado ocupa, además del número regular y permanente de los de planta, para el desempeño de labores de planta, para el desempeño de labores extraordinarias de carácter temporal, cuando las circunstancias así lo requieren y los gastos que éste origina se solventan con partidas extraordinarias destinadas al pago de los trabajadores que se encargan de tales labores, dichos empleados pueden ser contratados para desarrollar cualquier clase de servicio que desempeñen los trabajadores de planta" Ind. 1917-1965, 4a. Sala, tesis jurisprudencia 197, pág. 184.

e). Trabajadores con nombramiento, a lista de raya y -
trabajadores por contrato.

f). Otro grupo de servidores públicos es el que com- -
prende a todos los empleados que se encuentran sujetos a un --
régimen jurídico especial y éstos son los miembros de las --
Fuerzas Armadas, Ejército Mexicano y Marina Nacional, etc.

g). Empleados de confianza de instituciones que pres--
tan servicio público de banca y crédito.

3.4. TEORIAS SOBRE LA NATURALEZA JURIDICA DE LA FUNCION PUBLICA

Referente a la naturaleza jurídica de las relaciones --
que existen entre los servidores públicos y el Estado, han -
surgido diversas teorías que determinan cual es su naturale-
za jurídica. Entre ellas Andrés Serra Rojas cita las si- -
guientes:

	contractual
Tesis	del acto unilateral
	del acto condición
	estatutaria

En términos generales señala el mencionado autor que --
existen dos grupos dentro de los cuales se pueden incluir a-
todas las teorías que intentan explicar la naturaleza jurfdi-
ca de las relaciones que se establecen entre los servidores-
públicos y el Estado, estos dos grupos son el de las teorías
de derecho privado y el de las teorías de derecho público. -
Entendiendo por Derecho Público el conjunto de normas que re-
gulan la estructura, organización y funcionamiento del Esta-
do y su actividad encaminada al cumplimiento de sus fines, -

cuando interviene en relaciones con los particulares, con el carácter de autoridad y por Derecho Privado el conjunto de normas que regulan las relaciones entre los particulares entre sí y aquellas en las que el Estado interviene y en las que no hace uso de su carácter de autoridad, sin que por ello pierda su carácter de ente público.

Las teorías de derecho privado intentan aplicar elementos generales de ese derecho a las relaciones que se dan entre el Estado y sus servidores públicos y luchan por encontrar categorías e instituciones jurídicas de derecho privado que puedan equipararse a las relaciones a que nos hemos venido refiriendo.

Las teorías de derecho público se caracterizan por su búsqueda constante por encontrar soluciones las cuales siempre tienen como elemento esencial la presencia del interés público pero sin que ello implique que se produzca una afectación a otros intereses que pueden coexistir con el público dentro de la estructura general de una institución administrativa.

Dentro de estas teorías publicistas las que más destacan son las siguientes:

a). Teoría Unilateral.

Sostiene que el Estado regula en forma unilateral la relación que se establecerá entre él y las personas que le prestarán sus servicios por lo tanto no necesita que exista el consentimiento del servidor o empleado público quien debe cumplir con ello porque se encuentra ante una obligación que le impone el orden público.

En nuestro sistema jurídico es inadmisibles la tesis unilateral porque es contraria a lo que dispone nuestra Constitución.

tución en su artículo 5º párrafos tercero y cuarto cuando se ñala que "Nadie podrá ser obligado a prestar trabajos personales sin la justa retribución y sin su pleno consentimiento, salvo el trabajo impuesto como pena por la autoridad judicial, el cual se ajustará a lo dispuesto en las fracciones I y II del artículo 123. En cuanto a los servicios públicos, sólo podrán ser obligatorios en los términos que establezcan las leyes respectivas, el de las armas y los de jurado así como el desempeño de los cargos concejiles y los de elección popular, directa o indirectamente. Las funciones electorales y censales tendrán carácter obligatorio y gratuito. Los servicios profesionales de índole social serán obligatorios y retribuidos en los términos de la Ley y con las excepciones que ésta señale".

b). Teoría Contractual.

Sostiene que la naturaleza jurídica de la relación entre el Estado y sus trabajadores es contractual, que en ella interviene tanto la voluntad del Estado como la del trabajador mismo y que estas voluntades están sometidas al orden jurídico que les indicará la situación en la que se encuentran. Se incluye una posición especial que señala que lo que realmente se presenta entre el Estado y el particular que le prestará sus servicios es un contrato pero de adhesión porque una de las partes, en este caso el Estado establece las condiciones bajo las cuales se va a contratar y la otra parte, o sea el individuo sólo se adhiere al contrato.

No es aceptada por una parte considerable de los estudiosos del Derecho Administrativo por que piensan que la idea tradicional que se tiene de lo que es un contrato no encaja en este tipo de relaciones. Además Andrés Serra Rojas dice que en virtud de que la relación existente entre el Estado y sus servidores o empleados públicos es una relación -

de derecho público inegablemente no deben intervenir figuras del derecho privado de ningún género por que debe tomarse en consideración que los puestos públicos se crean en vista de un interés público, para poder satisfacer necesidades públicas y para que de esta forma el Estado cumpla sus fines a -- través de sus órganos.

c). Tesis del Acto Condición.

Sostiene que al momento de que el particular ingresa al servicio público, para prestarle su trabajo físico o intelectual al Estado, lo que está haciendo es que propicia un acondicionamiento para que se apliquen determinadas disposiciones legales preexistentes a su caso en particular y que son las que se encargarán de regular la nueva relación que surgió. Andrés Serra Rojas dice que el acto unión proviene de la voluntad del Estado y del particular nombrado y del efecto jurídico que origina que es el de acondicionar la aplicación de las Leyes que existían al caso concreto de que se trate.

d). Tesis del Estatuto Legal y Reglamentario.

Dice que el Estado a través de leyes y reglamentos regula las relaciones entre él mismo y sus empleados, que también a través de ellos establece los derechos y las obligaciones de dichos empleados que el hecho de fijar las condiciones necesarias para el servicio es una facultad reservada a los Poderes de la Unión.

La teoría del servicio civil sostiene que el Estado debe vigilar que efectivamente no se afecte el interés general y que al mismo tiempo se logren obtener las ventajas de los servicios públicos sin que se nieguen por ello todos sus derechos a los trabajadores, los cuales nunca podrán ser opuestos al interés general.

3.5. TESIS ACEPTADA POR LA LEY DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO

Sobre el particular el artículo 11 de la Ley General de los Trabajadores al Servicio del Estado que es reglamentaria del apartado B del artículo 123 Constitucional establece:

"En lo no previsto por esta Ley o disposiciones - especiales, se aplicarán supletoriamente, y en su orden, la Ley Federal del Trabajo, el Código Federal de Procedimientos Civiles, las leyes del orden común, la costumbre, el uso, los principios - generales de derecho y la equidad".

El artículo 46, fracción V, inciso j de la ley de referencia dispone que:

"Ningún trabajador podrá ser cesado sino por justa causa".

En consecuencia, el nombramiento o designación de los - trabajadores sólo dejará de surtir efectos sin responsabilidad para los titulares de las dependencias por las siguientes causas:

V.- Por resolución del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, en los casos siguientes:

j) Por prisión que sea el resultado de una sentencia.-
El artículo 44, fracciones I y III de la ley de que se trata dice:

Son obligaciones de los trabajadores:

I. Desempeñar sus labores con la intensidad, cuidado - y esmero apropiados, sujetándose a la dirección de sus jefes y reglamentos respectivos.

III. Cumplir con las obligaciones que les impongan las condiciones generales de trabajo.

Del análisis de los artículos transcritos se puede concluir que efectivamente, la tesis que adopta la Ley General de los Trabajadores al Servicio del Estado es la Tesis del estatuto legal y reglamentario. Asimismo, la Suprema Corte de Justicia también reconoce esta tesis al establecer "Aún cuando es cierto que, en términos generales, existe una relación de trabajo entre el poder público y sus servidores, también lo es que esta relación no tiene las características de un verdadero contrato de trabajo tal como está previsto en la ley laboral, supuesto que ésta tiende esencialmente a regular las actividades del capital y del trabajo como factores de la producción, o sea, en funciones económicas, lo que no sucede tratándose del poder público y de sus empleados, - atenta nuestra organización política y social, por que las funciones encomendadas al Estado no persiguen ningún fin económico, sino más bien un objetivo de control para la convivencia de los componentes de la sociedad. Por ello no puede afirmarse que exista paridad en los fenómenos jurídicos enunciados y por lo mismo lógicamente no puede aceptarse que la jurisprudencia sustentada en relación con la suspensión, tratándose de verdaderos contratos de trabajo, haya de regir -- ese mismo fenómeno, cuando se trata de trabajadores al servicio del Estado". Índice de Jur. 1917-1965, 4a. Sala Tesis - Jurisprudencial, núm. 200, pág. 187.

3.6. INCONSISTENCIA DE LA TESIS SOBRE EL ESTADO PATRON

Andrés Serra Rojas al tocar el tema lo hace mediante -- una enumeración de los propósitos que en su concepto tuvo el

hecho de que se reformara la constitución política de nuestro país y se regularan las relaciones entre el Estado y sus empleados creándose un apartado especial que es el apartado B del artículo 123 de la Ley fundamental, estos propósitos son los siguientes:

1. El propósito del Presidente de la República al presentar su iniciativa y el del Congreso de la Unión al aprobar dicha iniciativa fué concretamente el hacer realidad los deseos de los servidores públicos al incluir las diversas -- normas protectoras de sus derechos y sus obligaciones en el texto de nuestra constitución.

2. Los derechos de los servidores públicos lejos de -- verse afectados con lo anterior se aseguraron y se hicieron más amplios porque la Carta Magna consideró que para que la Administración Pública funcione en forma eficiente y los ser vicios públicos sean prestados en la misma forma es necesario que ella cuente con el personal suficiente y capaz.

3. La reforma aprovechó las experiencias administrativas anteriores, resolviendo los problemas que trajo consigo la aplicación del Estatuto.

4. Se tomó en cuenta al realizar la reforma constitucional la jurisprudencia y las ejecutorias del Tribunal Pleno de la Cuarta Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y la de los otros tribunales que conocen de esa materia.

5. La reforma constitucional utilizó una nueva terminología y dejó a un lado la que se venía empleando y que se caracterizaba principalmente por equiparar al Estado con la em presa patronal por que se pensaba que el Estado era el patrón que se encontraba frente al trabajador de la misma forma que en una empresa privada.

Andrés Serra Rojas dice que la tesis del Estado-Patrónes inadmisibles en nuestro régimen constitucional pues éste dispone que el interés general siempre predominará frente a cualquier interés particular, lo que no implica que por ello no sean respetados los derechos de los trabajadores públicos sino que la Constitución trata de conciliar el interés de -- sus empleados con el interés de la colectividad.

6. La reforma a la constitución trajo consigo consecuentemente la necesidad de que se creara una nueva Ley que reglamentara los aspectos señalados.

Serra Rojas cita una ejecutoria emitida por la Suprema Corte de Justicia que dice: Los trabajadores al servicio -- del Estado no gozan de las prerrogativas que para los trabajadores consigné el artículo 123 de la Constitución ya que -- éste tendió a buscar un equilibrio entre el capital y el trabajo como factores de la producción, circunstancias que no -- concurren en las relaciones que median entre el poder público y los empleados que de él dependen. Sem. Jud. de la Fed.- T. 25, pág. 918.

3.7. LOS DEBERES Y OBLIGACIONES DE LA FUNCION PUBLICA

Como lo hemos mencionado el Estado es creado por una sociedad determinada para que satisfaga una serie de necesidades que ellos por sí mismos y de una manera individual no -- pueden satisfacer, razón por la cual desde el momento de su surgimiento el Estado tiene ya diversos fines y para lograrlos se sirve de sus empleados entablándose una relación jurídica sui generis entre ellos, misma que origina que esos empleados o servidores públicos tengan ciertos deberes y también ciertos derechos.

A continuación analizaremos cuales son esos deberes y -
derechos.

Deberes	Prestar la Protesta Legal
	Ejercer las funciones
	Diligencia
	Obediencia
	Discreción y servicio profesional
	Seguridad
	Lealtad o fidelidad a la Nación Mexicana
Residencia	

A. DEBER DE PRESTAR LA PROTESTA LEGAL

Se refiere a que el servidor público realizará una promesa legal relacionada con la función pública que va a desempeñar y que lo unirá en forma jurídica con el Estado.

Este deber de los servidores públicos de prestar la protesta legal sustituyó al deber de efectuar un juramento que era empleado en nuestro país desde la época colonial para señalar que se ponía a Dios como testigo de que era cierta alguna declaración, lo cual todavía se utilizaba por disposición de la Constitución de 1857 que en su artículo 121 disponía que "todo funcionario público, sin excepción alguna, antes de tomar posesión de su cargo, prestará juramento de guardar la Constitución y las Leyes que de ella emanen", más tarde el 25 de septiembre de 1873 fue adicionada y reformada esta Constitución y en su artículo 4º se determinó que la simple promesa de decir verdad y de cumplir las obligaciones que se contraen, sustituirá al juramento religioso en sus efectos y penas". Actualmente el deber de prestar la protesta legal se encuentra prevista en el artículo 128 de nuestra Constitución Política que dispone: "Todo funcionario público, sin excepción alguna, antes de tomar posesión de su en--

cargo, prestará la protesta de guardar la Constitución y las leyes que de ella emanen".

La protesta legal es una forma para tomar posesión del cargo y tiene por finalidad el que el funcionario o empleado público que la realice quede comprometido publicamente y una vez hecho esto si no lo cumple se le finquen las responsabilidades respectivas. Por mandato constitucional sólo es obligatorio prestarla para los funcionarios públicos, la considera innecesaria para los empleados.

Los altos funcionarios como por ejemplo el Presidente de la República debe prestar la protesta solemne al tomar posesión de su cargo ante el Congreso de la Unión, o ante la Comisión Permanente en los recesos del primero, en los términos que dispone el artículo 87 Constitucional.

B. DEBER DE EJERCER LAS FUNCIONES

Para Andrés Serra Rojas éste es el deber principal del trabajador público, por que está obligado a cumplir con las funciones correspondientes al cargo que le fué conferido para que esté asegurada la armonía de la jerarquía administrativa. Implica que las funciones que les son conferidas a los trabajadores públicos deben desempeñarlas en forma personal porque los cargos públicos en términos generales no son delegables salvo las contadas ocasiones en que por disposición legal pueden serlo; deben prestar sus servicios con responsabilidad aportando su mejor esfuerzo, con la intensidad, cuidado y esmero apropiados, sometiénose a la dirección de sus superiores jerárquicos, a las leyes aplicables y reglamentos; los empleados públicos para cumplir lo harán desempeñando sus labores en forma continua, es decir respetando sus horarios de labores.

C. DEBER DE DILIGENCIA

Es un deber de carácter moral que implica que el servidor público esté obligado a prestar sus servicios personalmente, en el horario que le sea fijado, asistiendo regularmente y si incumple con este deber y con todo lo que él implica incurrirá en las causales de cese previstas por la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado en su artículo 46.

El deber de diligencia recibe también el nombre de asiduidad y tiene consecuencias como las siguientes:

- Que todo servidor o empleado público sea responsable de las tareas que desempeñe.
- Que el empleado o servidor público durante su horario de trabajo debe dedicar su tiempo a las labores que le son asignadas.
- Que el trabajador del Estado preste personalmente -- sus funciones sin tener ningún interés material o -- económico en los actos, adjudicaciones, resoluciones, etc. En los asuntos de los que es responsable, además debe evitar tener dos cargos públicos simultáneamente porque es difícil que pueda desempeñar ambos - correctamente pero en el caso de que no pueda evitar lo por múltiples circunstancias debe cumplir estrictamente con las disposiciones legales aplicables al caso concreto, ambas plazas que ocupe no interfieran en sus respectivos horarios entre sí.

D. DEBER DE OBEDIENCIA

Significa que todos los funcionarios y empleados que se encuentran en una relación de jerarquía inferior deben acatar las órdenes que les sean dadas por servidores públicos -

de mayor jerarquía, como lo establece el artículo 44 fracciones I y III de la Ley Burocrática y si no cumple con él, el empleado público incurrirá en la causal de cese prevista por la fracción V inciso g) del artículo 46 de dicha Ley.

Para los empleados públicos inferiores existe la obligación de obedecer las órdenes de sus superiores jerárquicos y tiene la limitante de que si la orden u órdenes dadas fuesen notoriamente ilegales o entrañaran la comisión de un delito no estarán los primeramente mencionados obligados a obedecer las. Cuando se da la hipótesis de que una persona obedeciendo órdenes de su superior jerárquico legítimo realiza actos u omisiones que constituyen un delito y ello no es muy notorio además de que lo desconoce, su conducta quedará justificada pues operará una excluyente de responsabilidad.

E. DEBER DE DISCRECION Y DE SECRETO PROFESIONAL

Los servidores públicos estarán obligados a guardar reserva de los asuntos que por razones de sus cargos y funciones tuvieren conocimiento, es muy importante que se cumpla por que de no hacerlo así podría ponerse en peligro la estabilidad del Estado mismo o del interés público, principalmente en la diplomacia, en el ejército, en materia fiscal, bancaria y de medicina está regulado por la fracción IV del artículo 44 de la Ley de referencia.

F. DEBER DE SEGURIDAD

Consiste en la obligación de los empleados públicos de abstenerse de ejecutar actos que pongan en peligro su vida o sus pertenencias o las de sus compañeros.

G. EL DEBER DE LEALTAD O FIDELIDAD A LA NACION MEXICANA

"Es una exaltación patriótica de orgullo, desinterés y nobleza del funcionario y del empleado para servir a su patria, a la que desea ver grande y respetada". Sem. Jud. Fed. 6a. ep.t. 28, pág. 28.

La constitución en su artículo 87 al señalar como deber prestar la protesta el Presidente de la República señala que tendrá el deber de lealtad al orden constitucional, a su vez la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado sólo impone como obligación al empleado público abstenerse de hacer propaganda comercial política, religiosa, etc., dentro de los edificios o lugares de trabajo, y en algunas ocasiones el deber de lealtad a la nación y el de abstención de realizar propaganda política o religiosa pueden implicarse.

H. EL DEBER DE RESIDENCIA

Implica que el empleado está obligado a residir en el mismo lugar en el que esté prestando sus servicios y que debe permanecer en sus funciones el tiempo previamente fijado, es por esta razón que su nombramiento debe contener el dato relativo al lugar en el que prestará sus servicios.

Sólo en caso de emergencia de que sucedan calamidades públicas la Administración Pública puede movilizar a sus trabajadores a otro lugar fuera de su residencia; o en su defecto en caso de que se esté dando una reorganización de la entidad o dependencia de que se trate, por necesidades del servicio debidamente justificadas, por que desaparezca el centro de trabajo, a causa de una permuta debiendo estar autorizada por la autoridad competente o por fallo del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.

Para el caso de que el trabajador sea trasladado de una población a otra deberá comunicarle la Dependencia de su adscripción los motivos que originaron dicho traslado, y estará obligada también a cubrirle los gastos de viaje y menaje de casa a no ser de que el traslado hubiera sido realizado a petición del propio trabajador.

Si el traslado fuese por un periodo mayor de seis meses el trabajador también podrá exigir que se le paguen los gastos de traslado y menaje de casa necesarios para que su cónyuge se traslade y se instale en el lugar al que fué trasladado el trabajador, así como también sus familiares que dependan económicamente de él.

Una vez estudiados los deberes de los servidores o empleados públicos procederemos a analizar de acuerdo a como lo establece Andrés Serra Rojas los derechos de esos trabajadores públicos.

3.8. LOS DERECHOS DE LOS EMPLEADOS PUBLICOS

Los derechos de los servidores o empleados públicos reconocidos en el apartado B del artículo 123 Constitucional, la Ley reglamentaria de dicho apartado y las demás disposiciones administrativas aplicables son los siguientes:

	Estabilidad
	Ascenso
	Sueldo o salario
Derecho a	Licencias, vacaciones y descanso
	Honores o consideraciones
	Seguridad social
	Pensiones

A. DERECHO AL CARGO O EMPLEO O DERECHO
A LA ESTABILIDAD

Es relativo, por que el Estado legalmente tiene facultades para modificar la estructura y residencia de su personal a fin de satisfacer las necesidades del interés general, la misma constitución en el artículo 73 fracción XI dice que el Congreso de la Unión tiene facultad para "crear y suprimir - empleos públicos de la Federación y señalar aumentar o disminuir sus dotaciones".

No obstante lo anterior la Ley de los Trabajadores al servicio del Estado en el artículo 6° establece que los trabajadores de base serán inamovibles y exclusivamente podrán ser removidos por las causas que señala la propia ley y que mencionamos.

Por lo anterior se ha creado la controversia entre los diversos autores en el sentido de que hasta que punto puede considerarse que el servidor público tiene el derecho a esta inamovilidad.

Los empleados públicos tienen derecho a conservar su -- cargo siempre y cuando sean considerados en las leyes de -- egresos respectivas y la ley les mantenga su régimen jurídico de conformidad con la reforma constitucional del artículo 123, Andrés Serra Rojas dice que este derecho al cargo es -- "el presupuesto y la condición de los otros derechos, por -- que equivale al derecho de permanecer en la relación del empleo, dentro del cual se contienen los demás..."

Existen tres aspectos importantes que hay que tomar en consideración: 1. Que la Constitución en su artículo 89, - fracción II le dé al Presidente de la República la facultad para nombrar y remover libremente a los funcionarios y em-

pleados superiores que no provienen de elección popular. . -
2. Que la ley aplicable al caso concreto fije las condiciones de permanencia de los empleados públicos en la función pública y que la ley aplicable al caso concreto establezca un plazo determinado durante el cual el ejercicio de la función será permanente. 3. Y por último los casos en los que los empleados públicos no pueden ser separados de sus empleos a no ser de que se actualice alguna de las causales de rescisión a que hace referencia el artículo 46 de la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado que señala:

Ningún trabajador podrá ser cesado sino por justa causa. En consecuencia, el nombramiento o designación de los trabajadores sólo dejará de surtir efectos sin responsabilidad para los titulares de las dependencias, por las siguientes causas:

1. Por renuncia, por abandono de empleo o por abandono o repetida falta injustificada a labores técnicas relativas al funcionamiento de maquinaria o equipo o la atención de personas que ponga en peligro esos bienes o que cause la suspensión o la deficiencia de un servicio, o que ponga en peligro la salud o vida de las personas, en los términos que señalen los reglamentos de trabajo aplicables a la dependencia respectiva".

Los funcionarios judiciales son inamovibles en sus cargos para tener seguridad en sus funciones.

B. EL DERECHO AL ASCENSO

Ascender para un empleado del Estado significa subir de una categoría inferior dentro de los cuadros de la administración a otras categorías administrativas superiores y lo cual le trae como consecuencia que tenga a partir de ese mo-

mento más derechos, más obligaciones y una remuneración mejor. Para llevar a cabo estos ascensos en favor de los trabajadores al servicio del Estado, éste sigue un sistema de escalafón tomando en consideración la antigüedad, la capacidad o bien puede decidirlo libremente en caso de que se trate de servidores públicos de confianza o bien de los que se encuentren en los últimos lugares del escalafón.

Es una oportunidad que tienen los trabajadores para pasar a ocupar los puestos inmediatos a los suyos por poseer una antigüedad considerable y la capacidad requerida para el desempeño de determinadas funciones, por su disciplina o su puntualidad.

La ley de los Trabajadores del Estado señala que es un derecho de los trabajadores el presentar exámenes o concursos para poder ser ascendidos siempre y cuando tratándose de trabajadores de base cuenten con un mínimo de seis meses en la plaza del grado inmediato inferior. En cada dependencia se deberá expedir un reglamento de escalafón que será producto del acuerdo en que llegue el titular de dicha dependencia con el sindicato de que se trate y cuando existan plazas vacantes se le deberá dar preferencia a los servidores públicos que estén ocupando la plaza con categoría inmediata inferior a la que se encuentra vacante y que acredite que cuenta con mayor tiempo de prestar sus servicios en esa unidad burocrática.

C. DERECHO AL SUELDO O SALARIO

La Constitución es en primer lugar la que señala las bases a que se ajusta este derecho de los trabajadores burocráticos en los siguientes términos:

- IV. Los salarios serán fijados en los presupuestos -- respectivos sin que su cuantía pueda ser disminuída durante su vigencia.

En ningún caso los salarios podrán ser inferiores al mínimo para los trabajadores en general.

V. A trabajo igual corresponderá salario igual, sin tener en cuenta el sexo".

VI. Sólo podrán hacerse retenciones, descuentos, deducciones o embargos al salario, en los casos previstos por las leyes".

El artículo 32 de la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado cita: El sueldo o salario que se asigna en el Catálogo General de Puestos del Gobierno Federal, constituye la retribución básica presupuestal que debe pagarse al trabajador a cambio de los servicios prestados".

El salario que se pague a empleados públicos de una misma categoría siempre debe ser igual para todos esos empleados y será fijado en los presupuestos de egresos respectivos no podrán ser disminuidos durante la vigencia del presupuesto de egresos correspondiente, deben establecerse aumentos periódicos de salario por años de servicio pero esto dependerá directamente de la capacidad económica que tenga el Estado, además el salario en términos generales es inembargable, no obstante lo anterior el Estado está facultado para efectuar diversos descuentos a los trabajadores en su salario -- por ejemplo las cuotas sindicales, descuentos judiciales o del régimen de seguridad, o descuentos especiales por deudas que haya contraído el trabajador con el Estado por ejemplo préstamos de dinero etc.

D. DERECHOS A LICENCIAS , VACACIONES Y DESCANSOS

a). Vacaciones:

El artículo 123 constitucional en su apartado B frac-

ción III dispone que los trabajadores gozarán de vacaciones que nunca serán menores de veinte días por año".

De conformidad con lo dispuesto por el artículo 30 de la ley burocrática los servidores públicos tendrán derecho a disfrutar de dos periodos de vacaciones al año siempre y cuando tengan una antigüedad en el servicio mínima de seis meses continuos, cada periodo será de diez días hábiles, en las fechas que las soliciten o en las que por necesidades del servicio le correspondan, algo que sucede en la Administración Pública es que en determinados periodos vacacionales la mayoría de los empleados solicitan sus vacaciones en el mismo periodo, en este caso, pueden serles concedidas, sin embargo debe formarse un grupo de personas que lleven a cabo guardias en esos periodos para terminar los asuntos urgentes, generalmente es personal que por ser de nuevo ingreso no les corresponde este derecho los que tienen la obligación de cubrir las guardias.

b). En materia de descanso dispone la Constitución Política de nuestro país en el artículo 123 apartado B, fracción II que "... por cada seis días de trabajo, disfrutará el trabajador de un día de descanso, cuando menos, con goce de salario íntegro.

Por su parte la Ley Burocrática impone como obligación a los titulares el de establecer centros para vacaciones y para recuperación de los trabajadores, así como de guarderías infantiles y de tiendas económicas. Otro beneficio de esta Ley para los trabajadores es que reconoce la semana de 40 horas de trabajo; en el caso de las mujeres trabajadoras señala que disfrutarán de un mes de descanso con goce de salario íntegro antes de la fecha que aproximadamente sea fijada por el especialista para el parto y otros dos meses después del mismo. Durante la lactancia tendrán derecho a dos-

descansos por día que serán de media hora cada uno con la finalidad de que puedan amamantar a sus hijos.

c). En materia de Licencias pueden diferenciarse si -- son con goce de sueldo o sin goce de sueldo.

Las licencias con goce de sueldo son concedidas cuando se da la hipótesis de que el trabajador público sufra algún accidente o enfermedad profesionales y las mismas le produzcan una incapacidad para desempeñar sus funciones, en este caso tendrá derecho a recibir su salario íntegro.

Las licencias sin goce de sueldo deben ser autorizadas por los titulares de las dependencias o entidades a los trabajadores porque es una obligación que les impone el artículo 43 fracción VIII de la ley burocrática, para que puedan desempeñar comisiones sindicales que les sean conferidas o las comisiones especiales a las que sean promovidos temporalmente y que tengan que llevar a cabo en dependencias diferentes a la que esté adscrito o como funcionario de elección popular y estas licencias se computarán como tiempo efectivo de servicio dentro del escalafón.

Con la finalidad de que no sea descuidado el servicio se autorizan interinatos para cubrir las vacantes temporales o sea las que son por menos de seis meses y las vacantes definitivas si son por más de seis meses y que se originan por las licencias.

E. EL DERECHO A LA SEGURIDAD SOCIAL

La Constitución Política de nuestro país cita cuales -- son las bases sobre las cuales deberá organizarse la seguridad social como un importantísimo derecho de los empleados públicos señalando como tales las siguientes:

- Cubrirá los accidentes y enfermedades profesionales; las enfermedades no profesionales, la maternidad; la jubilación, la invalidez, vejez y muerte.
- En caso de accidente o enfermedad, se conservará el derecho al trabajo por el tiempo que determine la -- Ley.
- Las mujeres disfrutarán de un mes de descanso antes de la fecha que aproximadamente se fije para el parto y de otros dos después del mismo. Durante el período de lactancia, tendrán dos descansos extraordinarios por día, de media hora cada uno, para amamantar a sus hijos. Además disfrutarán de asistencia médica y obstétrica, de medicinas, de ayudas para la lactancia y del servicio de guarderfas infantiles.
- Los familiares de los trabajadores tendrá derecho a asistencia médica y medicinas en los casos y en la proporción que determine la Ley.
- Se establecerán centros para vacaciones y para recuperación, así como tiendas económicas para beneficio de los trabajadores y sus familiares.
- Se proporcionarán a los trabajadores habitaciones ba ratas en arrendamiento o venta conforme a los progra mas previamente aprobados".

Para atender los problemas de la seguridad social de -- los servidores del Estado y para asegurar que se cumplan las bases mínimas que sobre este tema establece la Constitución, fué creado el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, que es un organismo descentrali zado que a su vez creó su propia ley señalando en la misma - que la seguridad social de los trabajadores comprende dos re

gímenes, el obligatorio y el voluntario y es importante destacar que el régimen obligatorio comprende diversos seguros, prestaciones y servicios como son:

- I. Medicina preventiva.
- II. Seguro de enfermedades y maternidad.
- III. Servicios de rehabilitación física y mental.
- IV. Seguros de riesgos del trabajo.
- V. Seguro de jubilación.
- VI. Seguro de retiro por edad y tiempo de servicios.
- VII. Seguro de invalidez.
- VIII. Seguro por causa de muerte.
- IX. Seguro de cesantía en edad avanzada.
- X. Indemnización global.
- XI. Servicios de atención para el bienestar y desarrollo infantil.
- XII. Servicios de integración a jubilados y pensionados.
- XIII. Arrendamiento o venta de habitaciones económicas pertenecientes al Instituto.
- XIV. Préstamos hipotecarios para la adquisición en propiedad de terrenos y casas, construcción, reparación, ampliación o mejoras de las mismas; así como para el pago de pasivos adquiridos por estos conceptos.
- XV. Préstamos a mediano plazo.
- XVI. Préstamos a corto plazo.
- XVII. Servicios que contribuyan a mejorar la calidad de vida del servidor público y familiares de derechohabientes.
- XVIII. Servicios turísticos.
- XIX. Promociones culturales, de preparación, técnica, fomento deportivo y recreación y
- XX. Servicios funerarios.

F. DERECHO A LAS PENSIONES

Andrés Serra Rojas define a la pensión en los siguientes términos: "La pensión es un derecho patrimonial temporal que la Ley otorga a los servidores del Estado que se separen del empleo, y subsidiariamente a sus causahabientes, - por méritos o servicios propios o extraños, o bien por puragracia del que lo concede o como remuneración de servicios - prestados".

El mencionado autor hace mención a la diferencia que -- existe entre una pensión por gracia o graciable y pensión de derecho u obligatoria.

Las pensiones por gracia o graciabiles son aquellas que el Estado otorga a personajes importantes de la vida nacional o a sus descendientes que reúnen determinadas condiciones por haber prestado servicios importantes a la patria, y lo anterior lo hace el Estado en ejercicio de sus facultades discrecionales, además de que esta modalidad en las pensiones no tiene un fundamento constitucional no obstante que se trata de una erogación especial y como tal debfa estar regulada por dicho ordenamiento constitucional. Ejemplo de este tipo de pensión es la que se otorgó mediante decreto a los - diputados y empleados del Congreso Constituyente de 1916- - 1917 mayores de 53 años, publicado en el Diario Oficial de - la Federación del 4 de febrero de 1939.

Las pensiones obligatorias que también reciben el nombre de pensiones de derecho son las concedidas por la ley a los servidores o empleados del Estado o a sus causahabientes que han satisfecho o cubierto los requisitos legales correspondientes, estas pensiones pueden clasificarse de la siguiente forma:

-- Seguro de riesgos del Trabajo.

Está regulada por el artículo 33 de la Ley de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado que establece que respecto a la misma el Instituto se subrogará en la medida y términos de dicha ley, en las obligaciones de las dependencias o entidades derivadas de la Ley de que se trata y las leyes del trabajo.

En el artículo 34 de la Ley de referencia señala que son considerados como riesgos de trabajo los accidentes y enfermedades a que están expuestos los trabajadores en el ejercicio o con motivo del trabajo.

En términos generales los accidentes de trabajo es toda lesión orgánica o perturbación funcional, inmediata o posterior, o la muerte producida repentinamente en el ejercicio o con motivo del trabajo, cualquiera que sea el lugar o tiempo en que se presente, así como aquellos que ocurran al trabajador al trasladarse directamente de su domicilio al lugar en que desempeña su trabajo o viceversa.

Los riesgos de trabajo además comprenden a las enfermedades señaladas en las Leyes del trabajo.

- Pensión por jubilación.

De conformidad con el artículo 60 de la Ley Burocrática se harán merecedores a esta pensión los trabajadores del Estado que tengan 30 años o más de servicios y que durante dicho período hayan cotizado al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, sin que importe la edad que tengan. En la inteligencia de que este tipo de pensión por jubilación le da el derecho al trabajador público a recibir el pago del 100% de su sueldo a partir del día siguiente a aquel en que hubiese disfrutado de su último sueldo antes de causar baja en el servicio.

- Pensión de retiro por edad y tiempo de servicio.

Esta pensión la reciben los trabajadores de 55 años de edad y que cuenten con 15 años de servicios e igual tiempo de cotizar al Instituto citado.

- Pensión por Invalidez.

Es para los trabajadores que se encuentren inhabilitados física o mentalmente y que haya sido por causas ajenas al desempeño de su empleo, cargo o comisión y además de que durante quince años como mínimo hubieran cotizado para el Instituto y el derecho al pago de esta pensión comenzará a contar a partir del día siguiente al día en que el trabajador cause baja en el servicio, a consecuencia de su inhabilitación.

- Pensión por causa de muerte.

Tiene su origen en el hecho de la muerte del trabajador que se encontrase en las siguientes hipótesis:

- a) Cualquiera que fuese su edad y hubiera cotizado al ISSSTE por más de quince años.
- b) Si hubiese cumplido sesenta o más años de edad o hubiese cotizado al ISSSTE por diez años como mínimo.
- c) Si se tratase de un pensionado por jubilación.
- d) Si se hubiese retirado por edad y tiempo de servicios.
- e) Si se tratase de un pensionado por cesantía en edad avanzada o invalidez.

En cualquiera de los mencionados supuestos procederán - las pensiones de viudez, concubinato, orfandad o ascendencia en su caso.

- Pensión por cesantía en edad avanzada.

Esta pensión será recibida por el trabajador que separe voluntariamente del servicio o que quede privado de - trabajo remunerado, que cuente con más de sesenta años de -- edad y haya cotizado al Instituto por diez años como mínimo.

- Por último para el caso de que existan trabajadores- del Estado que no tengan derecho a recibir pensiones por jubilación, ni de retiro por edad y tiempo de servicios, ni -- cesantía en edad avanzada o invalidez y que se retiren definitivamente del servicio tendrá derecho a recibir una indemnización global equivalente a:

- I. El monto total de las cuotas en que hubiese contribuido si tuviese de uno a cuatro años de servicio.
- II. El monto total de las cuotas que hubiese entregado más cuarenta y cinco días de su último sueldo básico, si tuviese de cinco a nueve años de servicio.
- III. El monto total de las cuotas que hubiera pagado -- más noventa días de su último sueldo básico, si tu viera una antigüedad en el servicio de diez a ca- torce años.
- IV. En el supuesto de que el trabajador muriera sin te ner derecho a las pensiones mencionadas el Institu to entregará a sus beneficiarios el importe de la indemnización global.

Una vez otorgada una pensión no se puede revocar la mis

ma, porque ésta es una facultad exclusiva de los tribunales-judiciales, no obstante esta regla general, en casos excepcionales. La Ley del ISSSTE faculta al propio Instituto para que a través de su Junta Directiva pueda revocar las pensiones.

H. OTRAS VENTAJAS ECONOMICAS PARA LOS EMPLEADOS PUBLICOS

La Ley de los Trabajadores del Estado, el Presupuesto - de Egresos de la Federación y diversas leyes administrativas contemplan otras ventajas económicas para los empleados públicos a parte de las ya mencionadas de las cuales podemos citar las siguientes:

- Sobresueldos.
- Sobrehaberés.
- Honorarios.
- Compensaciones.
- Horas extras.
- Gastos de representación.
- Gratificaciones.
- Aguinaldos.
- Servicios especiales o extraordinarios, etc.

Además de los derechos que quedaron apuntados nuestra Constitución Política y la Ley Federal de los Trabajadores - al Servicio del Estado reglamentan derechos colectivos en favor de los servidores públicos como son el de Asociación, de Sindicalización y de Huelga, sin embargo los mismos no pueden tener la debida eficacia en virtud de que no son exigibles ante un patrón particular que cuente con una empresa cuyos fines sean de lucro y para satisfacer necesidades propias, sino que lo son ante el Estado, quien está encargado de satisfacer necesidades de orden público.

3.9. ANALISIS DE LAS EROGACIONES EFECTUADAS POR EL ESTADO CON MOTIVO DEL OTORGAMIENTO DE LOS DERECHOS QUE CORRESPONDEN A LOS TRABAJADORES A SU SERVICIO

Durante el gobierno del Licenciado Carlos Salinas de Gortari se ha tratado de asegurar la estricta disciplina y control del ejercicio del gasto público, reforzando las medidas contenidas en el Acuerdo de Austeridad emitido el 19 de abril de 1989 mediante el cual se obliga a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, incluidas las sociedades nacionales de crédito, fideicomisos y fondos de fomento a adoptar las medidas que les permitan el aprovechamiento integral y óptimo de sus recursos humanos, materiales y presupuestales y aseguren la adecuada operación de las unidades administrativas, el ejercicio eficiente de la función pública, la oportuna ejecución de los programas y proyectos a su cargo, así como la eficaz prestación de los servicios públicos que les corresponden.

El citado Acuerdo se enmarca en el contexto del programa de modernización administrativa, que persigue elevar la eficiencia y productividad de las dependencias y entidades del sector público, adecuando su infraestructura organizacional a las necesidades económicas, políticas y sociales de la Nación; por lo cual, se ha profundizado en la aplicación de los mecanismos que permiten la racionalización y compactación de las estructuras administrativas, tanto del sector central como del paraestatal.

El proceso de modernización implica, además de la reducción de las estructuras orgánicas, la implantación de acciones tendientes al mejor aprovechamiento de los recursos, así como el desarrollo de las aptitudes de los servidores públicos, la adecuación de sistemas y procedimientos de trabajo y la celeridad y simplificación de los trámites administrati-

vos, tanto internos como de atención al público.

La política de racionalización de estructuras organizacionales dió como resultado la reducción de novecientos noventa y tres unidades administrativas, lo que permitió que durante 1989 desaparecieran mil seiscientos dos plazas de servidores públicos, de mandos medios y superiores. (52)

El Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado informó⁽⁵³⁾ que durante el año de 1988 existían dos millones doscientos sesenta y cuatro mil ocho burócratas, de los cuales tres mil seiscientos nueve pertenecían al Poder legislativo Federal, nueve mil noventa y cinco al Judicial Federal y dos millones doscientos cincuenta y un mil trescientos cuatro al Poder Ejecutivo Federal.

En el mismo año, existieron dos millones noventa y ocho mil cuatrocientos cuarenta y siete trabajadores afiliados al citado Instituto, setecientos diecinueve mil setecientos veintinueve en el Distrito Federal y un millón trescientos setenta y ocho mil setecientos dieciocho, en el interior de la República, divididos de la siguiente manera:

- (52) Salinas de Gortari, Carlos. Primer Informe Presidencial. México 1989.
- (53) Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores - al Servicio del Estado. Anuario Estadístico. México 1988.

No de trabajadores	Entidad Federativa
18,562	Agascalientes
28,925	Baja California Norte
19,607	Baja California Sur
14,761	Campeche
46,933	Coahuila
18,451	Colima
60,884	Chiapas
42,009	Chihuahua
719,729	D.F.
44,489	Durango
76,662	Guanajuato
73,657	Guerrero
40,806	Hidalgo
62,096	Jalisco
112,698	México
67,997	Michoacán
28,766	Morelos
24,140	Nayarit
67,734	Nuevo León
60,785	Oaxaca
49,403	Puebla
21,924	Querétaro
16,690	Quintana Roo
41,770	San Luis Potosí
58,504	Sinaloa
37,109	Sonora
23,818	Tabasco
62,758	Tamaulipas
16,626	Tlaxcala
85,689	Veracruz
24,832	Yucatán
28,747	Zacatecas
947	En el Extranjero

La Administración Pública en general, en 1989 mostró -- una contracción como consecuencia de la reestructuración de algunas Secretarías de Estado, la congelación de plazas y el programa de retiro voluntario, las Secretarías más afectadas fueron las de Agricultura y Recursos Hidráulicos, Comunicaciones y Transportes, Desarrollo Urbano y Ecología, Energía, Minas e Industria Paraestatal y Comercio y Fomento Industrial. Las Dependencias que en menor medida sufrieron dicha reestructuración fueron las Secretarías de Defensa, Marina y Gobernación, y la Procuraduría General de la República. (54)

Asimismo, al finalizar el año de 1989 el número de entidades vigentes se redujo de cuatrocientos doce que habían en 1988 a trescientos setenta y nueve, de las cuales ochenta y ocho son organismos descentralizados, doscientos veintinueve, empresas de participación estatal y sesenta y dos fideicomisos públicos. (55)

No obstante haberse realizado los mencionados ajustes -- en las estructuras orgánicas de la Administración Pública -- Central y de la Paraestatal, las erogaciones del Gobierno Federal por concepto de servicios personales como proporción -- del Producto Interno Bruto durante 1989, aumentaron de 5% -- que ascendían en 1988 a 5.2%, comportamiento que obedeció al adelanto, de casi un mes, en la revisión del Salario Mínimo, a que el Gobierno Federal concedió un incremento extraordinario al magisterio nacional a mitad del año, a una retabulación de sueldos de los servidores públicos en el mes de noviembre y a que algunas entidades paraestatales otorgaron aumentos salariales superiores a los programados.

(54) Banco de México. Informe del Banco de México. México 1989.

(55) Nacional Financiera. La Economía Mexicana en Cifras. 1a. Edición México 1990.

Lo anterior produjo como consecuencia que mientras que durante el año de 1988 el Estado erogó la cantidad de - - 23'151,058 (millones de pesos) por concepto de salarios pagados a sus burócratas, de los cuales 14'292,248 (millones de pesos) correspondieron al Gobierno Central y 4'417,577 (millones de pesos) al Gobierno Local además 4'441,233 (millones de pesos) correspondientes a seguridad social, en 1989 - ascenderían dichas erogaciones del Gobierno Federal a las - cantidades de 44'542,867 (millones de pesos) por los salarios de los trabajadores del Estado en General, a 27'594,758 (millones de pesos) por los salarios de los trabajadores del Gobierno Central y a 8'434,568 por los de los Gobiernos Locales y por último a 8'513,541 (millones de pesos) correspondientes a seguridad social. (56)

Por lo anterior considero que es preciso que se continúe disminuyendo el número de burócratas que existen en la actualidad mediante la prolongación del Sistema de Retiro Voluntario y la no contratación de nuevos elementos, al mismo tiempo que se otorgue en forma adecuada el adiestramiento, capacitación y actualización a los empleados públicos que permanezcan en sus cargos y los estímulos y recompensas que sean necesarios para impulsarlos a realizar las funciones que tienen encomendadas con la máxima diligencia, calidad y esmero y con las cuales se les reconozcan sus esfuerzos; pero también resulta en la misma medida necesario que se mejoren los sistemas de control interno que permitan seleccionar a los burócratas que infringen los principios elementales de legalidad, lealtad, honradez, eficiencia y eficacia que todo servidor público debe observar durante el desempeño de su empleo, cargo o comisión y les sean impuestas las sanciones le

gales correspondientes, con ello se lograrfa, creo yo, una eficiencia burocrática que desde hace bastante tiempo se pretende y que, debemos reconocerlo, no se ha cumplido, además con la disminución del número de burócratas que existen y -- con el ahorro que el Gobierno Federal obtendría con tal motivo se podría disminuir también el importe de la deuda interna que a fines de 1989 ascendía a 629.45 (miles de millones de pesos) por que los indicadores económicos señalan que los incrementos reales de la deuda pública interna entre el año de 1978 al de 1989 han obedecido, en gran parte, a la necesidad de financiar el déficit del sector público, y por último con las medidas apuntadas también podría reducirse, aunque sea en forma parcial, el importe de la deuda externa que en 1989 ascendía a 76 059.0 millones de dólares y que, como se sabe, son unos de los más grandes problemas que vive nuestro país.

CAPITULO IV
LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL

- 4.1. Concepto de Administración Pública
- 4.2. Personalidad jurídica de la Administración Pública
- 4.3. Formas de Organización Administrativa Federal
- 4.4. La Organización Administrativa Centralizada Federal
- 4.5. Facultades reservadas al Poder Central
 - A. Facultad de mando, decisión y nombramiento
 - B. Facultad de vigilancia
 - C. Facultad disciplinaria
 - D. Facultad de revisión
 - E. Facultad para resolver conflictos de competencia
- 4.6. Organos que integran la Administración Pública Centralizada Federal
 - I. El Presidente de la República
 - II. Las Secretarías de Estado
 - III. Los Departamentos de Estado o Departamentos Administrativos
 - IV. La Desconcentración Administrativa Federal
- 4.7. Organos que integran la Administración Pública Paraestatal
 - A. Los Organismos Descentralizados
 - 1. La Descentralización Administrativa Territorial o Regional
 - 2. La Descentralización Administrativa por -- Servicio Funcional o Institucional
 - B. Las Empresas de Participación Estatal
 - C. El Fideicomiso Público

4.1. CONCEPTO DE ADMINISTRACION PUBLICA

Andrés Serra Rojas dice⁽⁵⁷⁾ que la Administración Pública es "la acción del Estado encaminada a concretar sus fines, por que Administrar es servir, es satisfacer las necesidades e intereses de una sociedad a través de la prestación de servicios públicos y de servicios públicos administrativos y -- que es precisamente el Poder Ejecutivo el que realiza esta función tan importante al momento de ejecutar las Leyes que para tal efecto expide el Congreso de la Unión".

La importancia del tema relativo a la Administración Pública radica en que es ella quien selecciona, coordina y organiza las actividades del Estado mediante la utilización de los materiales y del personal técnico necesarios con la finalidad de proporcionar en forma eficaz los servicios públicos que tiene encomendados sea en forma directa o a través del ejercicio de sus funciones de inspección y vigilancia que -- ejerce sobre los servicios públicos prestados por empresas-privadas o de participación estatal.

Para este autor la Administración en términos generales es una acción técnica subordinada a determinados principios, encaminada a cumplir con un fin o propósito público.

Andrés Serra Rojas citando a Marion B. Folsom dice que el Concepto de Administración Pública puede verse desde diversos puntos de vista y señala como los más comunes los siguientes:

(57) Serra Rojas, Andrés. Derecho Administrativo. Tomo I. 13a. Edición. Editorial Porrúa. México 1985.

- a). La administración vista desde un ángulo material u objetivo se refiere a la actividad o acción, es decir, al hecho mismo de administrar un negocio o administrar los asuntos públicos.
- b). La administración desde un punto de vista orgánico, subjetivo o formal que se refiere al conjunto de - órganos, servicios o actividades bajo la misma dirección o consejo, a fin de perseguir una tarea de terminada de interés privado o público.
- c). Y por último la administración pública moderna que traspasa el ámbito de la ejecución de la Ley para llegar hasta el de la economía nacional determinando la base, los medios y formas de su desarrollo - por que cada día es mayor el campo de penetración de la administración pública, la cual no sólo construye carreteras, sistemas de riego, plantas eléctricas, escuelas, etc., sino que se ha convertido en rectora de la vida económica.

La administración pública forma parte de la actividad - del Estado, se encuentra dependiendo directamente del Ejecutivo Federal, se integra por el conjunto de órganos centralizados, desconcentrados y paraestatales que están encargados de atender las necesidades públicas organizadas en servicios administrativos generales o en servicios públicos, de lo anterior se desprende que el fin de la administración pública es realizar el interés general a través de su acción que en ningún momento debe tener propósitos de lucro y apegándose - siempre a un régimen jurídico que será exorbitante respecto al régimen privado.

Por lo que Andrés Serra Rojas conceptúa a la administración pública como una "entidad constituida por los diversos órganos del Poder Ejecutivo Federal, que tienen por finali-

dad realizar las tareas sociales, permanentes y eficaces del interés general, que la Constitución y las leyes administrativas señalan al Estado para dar satisfacción a las necesidades generales de una nación!

4.2. PERSONALIDAD JURIDICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA

Las teorías tradicionales no admitían que la Administración Pública tuviese personalidad jurídica propia, sino que contrariamente a ello consideraban que únicamente participaba de la personalidad jurídica del Estado en general, por -- que decían que la función administrativa es una función del Estado como personalidad jurídica, pero en la actualidad -- existe un criterio casi generalizado en el pensamiento administrativo que sostiene que para el Derecho Administrativo -- la Administración Pública sí es una persona jurídica, misma que tiene diversas personalidades que de acuerdo con lo que dispone la Constitución Política de nuestro país son las siguientes:

1. La Federación
2. Las Entidades Federativas
3. Los municipios

También dentro del pensamiento administrativo actual -- los autores coinciden en señalar que los organismos descentralizados que el Estado crea a través de una Ley o de un Decreto del Ejecutivo, o por el derecho privado en el caso de las empresas de participación estatal tienen personalidad jurídica.

Pero aún en la actualidad existen autores de derecho administrativo que niegan que la Administración Pública pueda tener personalidad jurídica, uno de ellos es Alfonso Nava Ne

grete, quien sostiene que "... La administración pública no es una persona jurídica, no es un ente o sujeto de derechos y obligaciones. Pero nominalmente encierra un conjunto de sujetos de derecho. La identificación de los sujetos de derecho bajo la denominación administrativa pública, hace perder de vista que son ellos y no ella los sujetos de derecho, en el sentido propio de este concepto".⁽⁵⁸⁾

No obstante lo anterior y como quedó señalado, la personalidad jurídica de la administración pública es un principio aceptado casi por la totalidad de la doctrina.

4.3. FORMAS DE ORGANIZACION ADMINISTRATIVA FEDERAL

Respecto a las formas de organización administrativa federal tomando en cuenta lo dispuesto por el artículo 90 de nuestra Carta Magna, pueden ser de dos tipos: centralizada y paraestatal, los cuales se regirán por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 29 de diciembre de 1976 y que entró en vigor el día 30 del mismo mes y año. El régimen de la centralización administrativa puede presentarse con dos modalidades a saber: La centralización administrativa propiamente dicha y la desconcentración administrativa.

Respecto al régimen de centralización administrativa la función de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal es principalmente la de distribuir los negocios de orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos.

(58) Nava Negrete, Alfonso. Derecho Administrativo. Tomo I. pág. 51.

La centralización administrativa se presenta cuando los órganos tienen un orden jerárquico que es dependiente de la Administración Pública, quien se encarga de mantener la unidad de acción para conseguir sus fines.

Por su parte la desconcentración administrativa se presenta cuando a los órganos se les otorgan ciertas facultades para actuar y decidir pero continúan ligados al poder central, porque la competencia que se les otorga no llega a -- convertirse en autonomía, simplemente se trata de un ligero-relajamiento de los vínculos jerárquicos y de subordinación-que lo unen al poder central.

Ambos regímenes, es decir tanto el centralizado propiamente dicho como el desconcentrado carecen de autonomía orgánica, así como de autonomía financiera por que dependen del poder central, existe un sistema de jerarquías que aunado a una serie de poderes tales como el de mando, de nombramiento, decisión, vigilancia, disciplinario y el de resolver competencias son utilizados para mantener la unidad de la compleja estructura administrativa.

En el régimen paraestatal la función de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal es la de definir las bases generales de creación de las entidades paraestatales y - la intervención del Ejecutivo Federal en su operación así como las relaciones entre dichas entidades y el Ejecutivo Federal o entre las mismas y las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos, se integra por todas aquellas entidades que se alejan en gran parte de la Administración Pública centralizada, por lo que existe entre ellos un relajamiento-mayor en los vínculos jerárquicos y el poder central sólo -- conserva facultades muy limitadas de control y vigilancia sobre las mencionadas entidades.

La Administración Pública Paraestatal se integra con: - organismos descentralizados, empresas de participación estatal, instituciones nacionales de crédito, organizaciones auxiliares nacionales de crédito, instituciones nacionales de seguros y de fianzas y con fideicomisos públicos, los cuales tienen personalidad jurídica y patrimonio propios.

4.4. LA ORGANIZACION ADMINISTRATIVA CENTRALIZADA FEDERAL

Andrés Serra Rojas⁽⁵⁹⁾ la define como "el régimen que establece la subordinación unitaria coordinada y directa de los órganos administrativos al poder central, bajo los diferentes puntos de vista del nombramiento, ejercicio de sus -- funciones y la tutela jurídica, para satisfacer las necesidades públicas".

En este tipo de organización administrativa se monopolizan todas las facultades legales en un centro de poder superior que es el Presidente de la República en primera instancia por que es el Jefe de Estado que se encarga de ejecutar las leyes federales con la ayuda de los otros órganos administrativos que le siguen en importancia y que carecen de facultades para decidir por ellos mismos porque únicamente se encargan de preparar y ejecutar las decisiones administrativas.

Andrés Serra Rojas establece cuatro supuestos de la Centralización administrativa en los siguientes términos:

1. El Estado es la persona jurídica total que dispone de los poderes públicos originarios que a su vez forman un -

(59) Op. cit. pág.145.

grupo de diversos grados de importancia. La administración es un órgano que rige la vida administrativa y que tiene diversas personalidades.

2. La centralización es un régimen administrativo, una forma de organizarse por parte de la administración pública para coordinar y unir a los órganos públicos.

3. Las facultades de mando y decisión se concentran en el Poder Ejecutivo, principalmente en el Presidente de la República, porque el artículo 89 constitucional en sus fracciones VI, VII, VIII y IX señala como facultades y al mismo tiempo obligaciones de dicho funcionario las de disponer de la totalidad de la Fuerza Armada permanente, o sea el Ejército terrestre, de la Marina de Guerra y de la Fuerza Aérea, - para la seguridad interior y defensa exterior de la Federación; disponer de la Guardia Nacional para los mismos objetos previo consentimiento que le sea otorgado por el Senado de la República en los términos de lo previsto por el artículo 76 fracción IV de la Carta Magna y declarar la guerra en nombre de los Estados Unidos Mexicanos, previa Ley del Congreso de la Unión, respectivamente, y todas las demás autoridades actúan en nombre del Presidente de la República que es el titular del poder central, guiados por sus instrucciones, que deben ser determinaciones legales.

4. La existencia de un régimen jerárquico porque la organización centralizada es una agrupación de órganos que se acomodan de arriba a abajo, formando una estructura unitaria y todo esto se logra a través de las determinaciones del poder central es decir del órgano que se encuentra ubicado en la parte más alta de esa estructura unitaria.

4.5. FACULTADES RESERVADAS AL PODER CENTRAL

Para que la autoridad administrativa pueda fortalecer la unidad y la uniformidad de acción de sus órganos se vale de ciertas facultades con las que cuenta y que son las de --mando, decisión y nombramiento, de vigilancia, disciplinaria, de revisión y la facultad para resolver conflictos de competencia.

A. Respecto a la facultad de mando Andrés Serra Rojas dice que es una de las notas distintivas del poder público -- más importante, que se manifiesta a través de las órdenes, --instrucciones y circulares que son giradas por los órganos -- administrativos superiores a los inferiores para dirigir su trabajo que desempeñan, esta facultad de mando además se da en situaciones jurídicas concretas que surgen con motivo del cumplimiento de la ley o de su interpretación.

B. La facultad de vigilancia es importante porque a -- través de ella la autoridad administrativa central puede tener conocimiento de las incidencias que se presentan en el -- desempeño de las funciones encargadas a los órganos administrativos inferiores y puede ser ejercido de dos maneras:

- a). A través de los actos de la autoridad administrativa central consistentes en la vigilancia directa.
- b). A través de los informes, cuentas, estados de contabilidad, visitas o inspecciones que realicen las autoridades administrativas inferiores y que sean rendidas a los superiores.

También es importante esta facultad porque permite a -- los órganos superiores acreditar el trabajo realizado por -- sus subordinados y de esta forma encontrarse en posibilidad -- también de corregir las irregularidades que se presenten, --

los actos indebidos que se cometan y en su caso, fincar las responsabilidades que sean procedentes.

C. La facultad disciplinaria consiste en el procedimiento de represión administrativa que es llevado a cabo en contra de los actos u omisiones que puedan dañar a la Administración Pública y a los particulares y que sean causado por los servidores públicos quienes serán responsables civil, penal o administrativamente dependiendo del caso concreto, y se harán acreedores a las sanciones respectivas.

D. La facultad de revisión es una competencia que tiene el órgano administrativo superior que le permite revisar los actos de sus subordinados y si acaso encontrare en ellos algo irregular puede también ordenarle que se apegue en todo a lo dispuesto por las leyes aplicables al caso concreto, esta facultad a su vez hace posible que los particulares afectados por un acto de autoridad que no haya sido emitido en forma legal puedan acudir ante el superior de dicha autoridad a fin de que ésta revise el acto que le causa agravio siempre y cuando el acto no sea considerado como definitivo y si la autoridad superior determina que es efectivamente ilegal puede dejarlo sin efectos.

E. La facultad para resolver conflictos de competencia es aquella que se ejerce para resolver los problemas que se originan cuando la ley no señala hasta donde llega y donde comienza la competencia de cada órgano público, o cuando la misma ley tiene disposiciones contradictorias entre sí respecto a que órgano público es el competente para conocer determinado asunto o también cuando el propio órgano público es el que niega ser competente en ese asunto.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal da solución a estos conflictos descritos señalando en su artículo

lo 24 que "En casos extraordinarios o cuando exista duda sobre la competencia de alguna Secretaría de Estado o Departamento Administrativo para conocer de un asunto determinado, el Presidente de la República resolverá, por conducto de la Secretaría de Gobernación, a qué dependencia corresponde el despacho del mismo.

4.6. ORGANOS QUE INTEGRAN LA ADMINISTRACION PUBLICA CENTRALIZADA FEDERAL

I. El Presidente de la República.

Andrés Serra Rojas lo define como "el funcionario representativo de emanación popular, que ejerce el poder por un tiempo limitado y que es el titular de uno de los Poderes de la Unión, por medio de los cuales el pueblo ejerce su soberanía".

A su vez el Presidente de la República cuenta con diversos órganos públicos para realizar todas las funciones que la ley le encomienda y de los cuales nos encargaremos de analizar, esas funciones son las administrativas.

El Poder Ejecutivo Federal se integra con el Presidente de la República por que así lo establece nuestra Ley fundamental en su artículo 80 al disponer que "se deposita el ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo de la Unión en un solo individuo, que se denominará Presidente de los Estados Unidos Mexicanos".

La elección de dicho funcionario será directa y en los términos que disponga la ley Electoral, esto de acuerdo con el artículo 81 de nuestra Carta Magna.

Para poder ser Presidente de la República es necesario se satisfagan una serie de requisitos exigidos por nuestra Constitución Política en su numeral 82 y que son los siguientes:

I. Ser ciudadano mexicano por nacimiento, en pleno goce de sus derechos, e hijo de padres mexicanos por nacimiento.

II. Tener treinta y cinco años cumplidos al tiempo de la elección.

III. Haber residido en el país durante todo el año anterior al día de la elección.

IV. No pertenecer al estado eclesiástico ni ser ministro de algún culto.

V. No estar en servicio activo, en caso de pertenecer al Ejército, seis meses antes del día de la elección.

VI. No estar comprendido en alguna de las causas de incapacidad establecidas en la propia Constitución, artículo 83 que son el haber desempeñado ya el cargo de Presidente de la República electo popularmente, o con el carácter de interino, provisional o sustituto.

Una vez que resulta electo el Presidente de la República y que emite su protesta legal respecto del cargo que le es conferido, estará en posibilidad de actuar para desempeñarlo; Andrés Serra Rojas distingue entre las funciones de derecho constitucional y administrativo que realiza éste funcionario y las que son propias de su investidura como Jefe de Estado.

Sus funciones en el derecho constitucional y administrativo son las siguientes:

- Es la más alta representación de la vida política nacional, y el titular directo de la representación -- del Estado.
- Su rango, consideraciones y honores lo colocan como el personaje político más relevante del Estado.
- Es jefe del Ejército y de la Armada y de toda la Administración Pública.
- Dirige la política exterior, financiera y general -- del Estado, actuando con precisas facultades constitucionales.

Y las funciones del Presidente de la República como Jefe de Estado son las siguientes:

- Las funciones legislativas del Presidente de la República, que ejercita cuando expide leyes o emite reglamentos.
- Las funciones jurisdiccionales las realiza el Presidente por ejemplo en materia fiscal, obrera o agraria.
- Las funciones administrativas y ejecutivas se refieren a que es precisamente al titular del Poder Ejecutivo al que le corresponde ejecutar las leyes que -- son expedidas por el Congreso de la Unión, disponiendo que en el ámbito administrativo se cumpla con las mismas.
- Las funciones políticas se desarrollan como actos generales de gobierno, dirección y orientación política.
- Las funciones financieras por su misma naturaleza son unas de las más importantes.

- Las funciones militares son las que desempeña el Presidente de la República con el carácter de jefe del-Ejército, Armada, Fuerza Aérea y Guardia Nacional como por ejemplo el poder declarar la guerra en nombre de los Estados Unidos Mexicanos.
- Las funciones burocráticas que consisten en que el -funcionario de que se trata está facultado para nombrar los cargos y señalar las categorías que los empleados de la Administración Pública ocuparán.
- Las funciones internacionales, son las que le otorga la Constitución en sus artículos 89, fracciones II, III y X y 133 al Presidente de la República y que --consisten en:
 - a). Nombrar y remover libremente a los Secretarios-del Despacho, al Procurador General de la Repú-blica, al Gobernador del Distrito Federal, al -Procurador de Justicia del Distrito Federal, re mover a los agentes diplomáticos y empleados superiores de Hacienda y nombrar y remover libremente a los demás empleados de la Unión, cuyo -nombramiento o remoción no esté determinado de-otro modo en la Constitución o en las leyes;
 - b). Nombrar los ministros, agentes diplomáticos y -cónsules generales, con aprobación del Senado.
 - c). Dirigir las negociaciones diplomáticas y cele-brar tratados con las potencias extranjeras, sometiéndolos a la ratificación del Congreso Fede-ral; el artículo 133 Constitucional, además eleva al rango de "Ley Suprema de toda la Unión" a los tratados celebrados o que se celebren por -

el Presidente de la República y que estén aprobados por el Senado y de acuerdo con la propia Constitución Política, es decir que no contengan disposiciones contrarias a ella.

- Las funciones honoríficas implican que el Presidente de la República pueda conceder honores, privilegios o distinciones a las personas que de acuerdo con la ley se lo merezcan.

El presidente de la República durante el ejercicio de estas funciones a que hemos hecho referencia realiza diversos tipos de actos, encontrándose entre los más comunes los reglamentos, decretos, órdenes, acuerdos, aprobaciones, visos buenos, instrucciones, declaraciones y mensajes.

II. Las Secretarías de Estado.

Las Secretarías de Estado son las ramas de la administración pública que se forma con el conjunto de servicios y demás actividades encomendadas a las dependencias que aseguran la acción del gobierno ejecutando la ley bajo la dirección inmediata del Presidente de la República.

Las Secretarías de Estado tienen titulares que reciben el nombre de Secretarios de Estado o Ministros, son los que se encuentran colaborando con el Presidente de la República en forma más cercana porque cada uno de ellos se encarga de una rama específica de la Administración Pública y entre ellos todos tienen el mismo rango.

Desde el surgimiento de nuestra Constitución Política vigente se le ha otorgado a las Secretarías de Estado el carácter de órganos político-administrativos, porque el mismo Congreso Constituyente de 1917 señalaba que "... al grupo de órganos políticos o político-administrativos pertenecen las-

Secretarías de Estado, que conservan en el proyecto de la Comisión los mismos lineamientos generales que tenían en la -- Constitución de 1857, a saber: ser el nombramiento y remoción exclusivos del Presidente de la República, como simples secretarios que ellos son; refrendar todo acuerdo, decreto, etc., que expida el Presidente de la República, y los cuales no serán obedecidos sin la firma del secretario respectivo; tener ciertas cualidades que presenten analogía con las exigidas al Presidente de la República, como son: ser mexicano por nacimiento, etc. ..."

En nuestra Constitución se establecen como requisitos para ser Secretarios de Estado los de ser ciudadano mexicano por nacimiento, estar en ejercicio de sus derechos y tener treinta años cumplidos.

Una vez satisfechos estos requisitos los Secretarios de Estado tienen una serie de poderes jurídicos que Andrés Serra Rojas describe en los siguientes términos:

- a). Ejercen el poder jerárquico y disciplinario sobre las personas a sus órdenes, de acuerdo con la ley, dándoles órdenes, instrucciones, autorizaciones y modificándolas cuando lo estiman razonable.
- b). Toman las decisiones ejecutorias importantes que exige la marcha del servicio. No tienen el poder-reglamentario, pero sí emiten decisiones particulares.
- c). Representan la administración pública, persona moral, en todos los casos que conciernen a la Secretaría, la administración de los bienes de dominio público afectados al servicio de su dependencia, celebración de contratos, representación ante los tribunales de acuerdo con la ley.

- d). El Secretario de Estado tiene el carácter de autoridad administrativa y en su caso el de autoridad-responsable.
- e). Ejercen sobre las instituciones descentralizadas - que se relacionan con su ramo, los poderes de tutela o de control previstos en las leyes, mediante la sectorización de organismos descentralizados en la que la Secretaría de Estado que corresponda por materia será cabeza de sector.
- f). El Secretario de Estado actúa subordinado a los lineamientos financieros y económicos del Estado, en la política general que señala el Presidente de la República y las contenidas en el Presupuesto de Egresos de la Federación y las demás limitaciones que legalmente se fijan.

Como órganos político-administrativos que son los Secretarios de Estado tienen ciertas funciones propias de dicha naturaleza que son las siguientes:

- El que comparten con el presidente de la República - la dirección política del país.
- El que son los Secretarios de Estado los que elaboran en forma de proyecto todos los reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes que más tarde someten a la superior consideración del Presidente de la República y una vez que éste da su visto bueno, los emite él mismo y él secretario lo refrenda a fin de que pueda ser obedecido, por lo que se entiende que los Secretarios de Estado participan en la dirección y responsabilidad del Presidente de la República con motivo de la realización de todos esos actos.

- Los Secretarios de Estado y los Jefes de los Departamentos Administrativos ejercen las funciones para -- las cuales son competentes por acuerdo del Presidente de la República.

- Como regla general la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal establece en su artículo 16 que el despacho y resolución de los asuntos en las Secretarías y Departamentos de Estado corresponden a sustitulares pero que para organizar en mejor forma la realización de sus funciones dichos titulares podrán delegar algunas funciones en servidores públicos subalternos siempre y cuando no se trate de facultades administrativas discrecionales.

El Refrendo Ministerial.

El Refrendo Ministerial se encuentra regulado por nuestra Constitución Política en su artículo 92 que dispone: "Todos los reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del Presidente deberán estar firmados por el Secretario de Estado o Jefe de Departamento Administrativo a que el asunto corresponda y sin este requisito no serán obedecidas".

Esta facultad de los Secretarios de Estado y del Jefe del Departamento del Distrito Federal implica que para que pueda ser obedecido un acto del Presidente debe contar con la autorización y autenticación de dichos funcionarios aunque esto es lo que la ley establece, en nuestro país, esta facultad no es tan efectiva por que es el propio Presidente de la República el que puede legalmente nombrar y remover libremente a sus ministros o secretarios de Estado y si llegare a actualizarse la hipótesis de que alguno de ellos se negare a refrendar un acto del titular del Poder Ejecutivo Federal tendría también que presentar su renuncia al cargo y -

no obstante lo anterior ello no nulificaría el acto presidencial sino que únicamente condiciona su cumplimiento a que se perfeccione con el refrendo respectivo.

Por lo anterior se puede afirmar que el refrendo ministerial como institución política corresponde y es eficaz en los sistemas parlamentarios.

Al respecto Andrés Serra Rojas a manera de resumen indica que el refrendo ministerial tiene las siguientes funciones:

1. Autenticar que un acto del Presidente ha sido hecho dentro de la esfera de competencia que a éste le corresponde, es decir al Poder Ejecutivo.
2. Asegurar el cumplimiento de la resolución emitida por el Presidente de la República poniendo los medios de la organización administrativa necesarios para lograrlo.
3. Responsabilizarse con el Presidente de la República por los actos que este funcionario emita y ellos refrenden.
4. Delimitar las funciones del Presidente de la República para subordinar sus actos a la ley.

Ahora bien, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en su artículo 26 señala que para el estudio, planeación y despacho de los negocios del orden administrativo, el Poder Ejecutivo de la Unión contará con dieciocho Secretarías de Estado y un Departamento Administrativo, las Secretarías de Estado son las siguientes:

1. Secretaría de Gobernación.
2. Secretaría de Relaciones Exteriores.

3. Secretaría de la Defensa Nacional.
4. Secretaría de Marina.
5. Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
6. Secretaría de Programación y Presupuesto.
7. Secretaría de la Contraloría General de la Federación.
8. Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal.
9. Secretaría de Comercio y Fomento Industrial.
10. Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos.
11. Secretaría de Comunicaciones y Transportes.
12. Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología.
13. Secretaría de Educación Pública.
14. Secretaría de Salud.
15. Secretaría del Trabajo y Previsión Social.
16. Secretaría de la Reforma Agraria.
17. Secretaría de Turismo.
18. Secretaría de Pesca.

1. La Secretaría de Gobernación.

De acuerdo con el artículo 27 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal a esta Secretaría le corresponden las siguientes facultades:

I. Presentar ante el Congreso de la Unión las iniciativas de ley del Ejecutivo;

II. Publicar las leyes y decretos que expidan el Congreso de la Unión, alguna de las dos Cámaras o el Presidente de la República;

III. Publicar el Diario Oficial de la Federación;

IV. Vigilar el cumplimiento de los preceptos constitu-

cionales por parte de las autoridades del país, especialmente en lo que se refiere a las garantías individuales, y dictar las medidas administrativas que requiera ese cumplimiento;

V. Cuidar el cumplimiento de las disposiciones legales sobre culto religioso y disciplina externa, dictando las medidas que procedan;

VI. Aplicar el artículo 33 de la Constitución en lo -- que se refiere a hacer abandonar el territorio nacional, inmediatamente y sin necesidad de juicio previo, a todo extranjero cuya permanencia juzgue inconveniente;

VII. Conducir las relaciones del Poder Ejecutivo con -- los otros Poderes de la Unión, con los Gobiernos de los Estados y con las autoridades municipales; ante estos dos últimos, impulsar y orientar la creación y el funcionamiento de las Juntas de Mejoramiento Moral, Cívico y Material;

VIII. Otorgar al Poder Judicial Federal el auxilio que requiera para el debido ejercicio de sus funciones;

IX. Tramitar lo relativo al ejercicio de las facultades que otorgan al Ejecutivo los artículos 96, 98, 99 y 100 de la Constitución, sobre nombramientos, renunciaciones y licencias de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia y el artículo 73, fracción VI sobre nombramientos de los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal;

X. Recopilar y mantener al corriente la información sobre los tributos personales, académicos y técnicos de los -- funcionarios judiciales a que se refiere la fracción anterior;

XI. Intervenir en los nombramientos, destituciones, renun

cias y jubilaciones de funcionarios que no se atribuyan expresamente por la ley a otras dependencias del Ejecutivo;

XII. Tramitar lo relacionado con los nombramientos, re mociones, renunciaciones y licencias de los Secretarios y Jefes de Departamento del Ejecutivo Federal, y de los Procuradores de Justicia de la República y del Distrito Federal;

XIII. Llevar el registro de autógrafos de los funcionarios federales y de los Gobernadores de los Estados, y legalizar las firmas de los mismos;

XIV. Conducir las relaciones del Gobierno Federal con el Tribunal de Conciliación y Arbitraje de los Trabajadores al Servicio del Estado;

XV. Administrar las islas de ambos mares de jurisdicción federal;

En las islas a que se refiere el párrafo anterior, regirán las leyes civiles, penales y administrativas, aplicables en el Distrito Federal y tendrán jurisdicción los tribunales federales con mayor cercanía geográfica;

XVI. Fomentar el desarrollo político e intervenir en las funciones electorales, conforme a las leyes;

XVII. Manejar el servicio nacional de identificación personal;

XVIII. Manejar el Archivo General de la Nación;

XIX. Ejercitar el derecho de expropiación por causa de utilidad pública en aquellos casos no encomendados a otra dependencia;

XX. Promover la producción cinematográfica de radio y-

televisión y la industria editorial; vigilar que las publicaciones impresas y las transmisiones de radio y televisión, - así como las películas cinematográficas, se mantengan dentro de los límites del respeto a la vida privada, a la paz y moral pública y a la dignidad personal y no ataquen los derechos de terceros, ni provoquen la comisión de algún delito o perturben el orden público, y dirigir y coordinar la administración de las estaciones radiodifusoras y televisoras pertenecientes al Ejecutivo Federal, con exclusión de las que dependan de otras Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos;

XXI. Reglamentar, autorizar y vigilar el juego, las apuestas, las loterías y rifas, en los términos de las leyes relativas;

XXII. Compilar y ordenar las normas que impongan modalidades a la propiedad privada, dictadas por el interés público;

XXIII. Reivindicar la propiedad de la nación, por conducto del Procurador General de la República;

XXIV. Reglamentar y autorizar la portación de armas -- por empleados federales;

XXV. Formular y conducir la política de población, salvo lo relativo a colonización, asentamientos humanos y turismo;

XXVI. Organizar la defensa y prevención social contra la delincuencia, estableciendo en el Distrito Federal un Consejo Tutelar para menores infractores de más de seis años e instituciones auxiliares; creando colonias penales, cárceles y establecimientos penitenciarios en el Distrito Federal y en los Estados de la Federación, mediante acuerdo con sus

Gobiernos, ejecutando y reduciendo las penas y aplicando la retención por delitos del orden federal o común en el Distrito Federal; así como participar conforme a los tratados relativos, en el traslado de los reos a que se refiere el quinto párrafo del artículo 18 constitucional o sea de los reos de nacionalidad mexicana que se encuentren compurgando penas en países extranjeros.

XXVII. Fijar el Calendario Oficial;

XXVIII. Rendir las informaciones oficiales del Ejecutivo de la Unión;

XXIX. Conducir la política interior que compete al Ejecutivo y no se atribuya expresamente a otra dependencia;

XXX. Formular, regular y conducir la política de comunicación social del Gobierno Federal y las relaciones con -- los medios masivos de información.

XXXI. Orientar, autorizar, coordinar, supervisar y evaluar los programas de comunicación social de las dependencias del Sector Público Federal; y

XXXII. Los demás que le atribuyan expresamente las leyes y reglamentos.

2. La Secretaría de Relaciones Exteriores.

Las facultades de esta Secretaría de Estado las señala la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en su artículo 28 en los siguientes términos:

A la Secretaría de Relaciones Exteriores corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

I. Promover, propiciar y asegurar la coordinación de -

acciones en el exterior de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal; y sin afectar el ejercicio de las atribuciones que a cada una de ellas corresponda, conducir la política exterior, para lo cual intervendrá en toda clase de tratados, acuerdos y convenciones en los que el país sea parte;

II. Dirigir el servicio exterior en sus aspectos diplomático y consular en los términos de la ley del Servicio Exterior Mexicano y, por conducto de los agentes del mismo servicio, velar en el extranjero por el buen nombre de México; impartir protección a los mexicanos; cobrar derechos consulares y otros impuestos; ejercer funciones notariales, de registro civil, de auxilio judicial y las demás funciones federales que señalan las leyes y adquirir, administrar las propiedades de la Nación en el extranjero;

III. Intervenir en lo relativo a comisiones, congresos, conferencias y exposiciones internacionales, y participar en los organismos e institutos internacionales de que el Gobierno mexicano forme parte;

IV. Intervenir en las cuestiones relacionadas con los límites territoriales del país y aguas internacionales;

V. Conceder a los extranjeros las licencias o autorizaciones que requieran conforme a las leyes para adquirir el dominio de las tierras, aguas y sus accesiones en la República Mexicana obtener concesiones y celebrar contratos, intervenir en la explotación de recursos naturales o para invertir o participar en sociedades mexicanas civiles o mercantiles, así como conceder permisos para la constitución de éstas o reformar sus estatutos o adquirir bienes inmuebles o derechos sobre ellos;

VI. Llevar el registro de las operaciones realizadas - conforme a la fracción anterior;

VII. Intervenir en todas las cuestiones relacionadas - con nacionalidad y naturalización.

VIII. Guardar y usar el Gran Sello de la Nación;

IX. Coleccionar los autógrafos de toda clase de documentos diplomáticos;

X. Legalizar las firmas de los documentos que deban -- producir los efectos en el extranjero, y de los documentos extranjeros que deban producirlo en la República;

XI. Intervenir, por conducto del Procurador General de la República, en la extradición conforme a la ley o tratados, y en los exhortos internacionales o comisiones rogatorias para hacerlos llegar a su destino, previo examen de que llenen los requisitos de forma para su diligenciación y de su procedencia o improcedencia, para hacerlo del conocimiento de las autoridades judiciales competentes, y

XII. Los demás que le atribuyan expresamente las leyes y reglamentos.

3. La Secretaría de la Defensa Nacional.

De acuerdo con el artículo 29 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal le corresponde a esta Secretaría el despacho de los siguientes asuntos:

I. Organizar, administrar y preparar al Ejército y la Fuerza Aérea;

II. Organizar y preparar el servicio militar nacional;

III. Organizar las reservas del Ejército y de la Fuerza Aérea, e impartirles la instrucción técnica militar correspondiente;

IV. Manejar el activo del Ejército y la Fuerza Aérea, de la Guardia Nacional al Servicio de la Federación y los contingentes armados que no constituyan la guardia nacional de los Estados;

V. Conceder licencias y retiros, e intervenir en las pensiones de los miembros del Ejército y de la Fuerza Aérea;

VI. Planear, dirigir y manejar la movilización del país en caso de guerra, formular y ejecutar, en su caso, los planes y órdenes necesarios para la defensa del país y dirigir y asesorar la defensa civil;

VII. Construir y preparar las fortificaciones, fortalezas y toda clase de recintos militares para uso del Ejército y de la Fuerza Aérea, así como la administración y conservación de cuarteles y hospitales y demás establecimientos militares;

VIII. Asesorar militarmente la construcción de toda clase de vías de comunicación terrestre y aérea;

IX. Manejar los almacenes del Ejército y de la Fuerza Aérea;

X. Administrar la Justicia Militar;

XI. Intervenir en los indultos de delitos del orden militar;

XII. Organizar y prestar los servicios de sanidad militar;

XIII. Dirigir la educación profesional de los miembros del Ejército y de la Fuerza Aérea, y coordinar, en su caso, la instrucción militar de la población civil;

XIV. Adquirir y fabricar armamento, municiones, vestuario y toda clase de materiales y elementos destinados al Ejército y a la Fuerza Aérea;

XV. Inspeccionar los servicios del Ejército y de la Fuerza Aérea;

XVI. Intervenir en la expedición de permisos para la portación de armas de fuego, con objeto de que no incluyan las armas prohibidas expresamente por la Ley, y aquellas que la nación reserve para el uso exclusivo del Ejército, Armada y Guardia Nacional con excepción de lo consignado en la fracción XXIV del artículo 27 (es decir la portación de armas por empleados federales porque es la Secretaría de Gobernación a la que le corresponde el despacho de dichos asuntos), así como vigilar y expedir permisos para el comercio, transporte y almacenamiento de armas de fuego, municiones, explosivos, agresivos químicos, artificios y material estratégico;

XVII. Intervenir en la importación y exportación de toda clase de armas de fuego, municiones, explosivos, agresivos químicos, artificios y material estratégico.

XVIII. Intervenir en el otorgamiento de permisos para expediciones o exploraciones científicas extranjeras o internacionales en el territorio nacional;

XIX. Prestar los servicios auxiliares que requieran el Ejército y la Fuerza Aérea, así como los servicios civiles que a dichas fuerzas señale el Ejecutivo Federal, y

XX. Los demás que le atribuyan expresamente las leyes y reglamentos.

4. La Secretaría de Marina.

El artículo 30 de la multicitada Ley Orgánica de la Administración Pública Federal establece que esta Secretaría - de Estado se encargará del despacho de los siguientes asuntos:

- I. Organizar, administrar y preparar la Armada;
- II. Manejar el activo y las reservas de la Armada en todos sus aspectos;
- III. Conceder licencias y retiros, e intervenir en las pensiones de los miembros de la Armada;
- IV. Ejercer la soberanía en aguas territoriales, así como la vigilancia de las costas del territorio, vías navegables, islas nacionales y la zona económica exclusiva;
- V. Organizar, administrar y operar el servicio de aeronáutica naval militar;
- VI. Dirigir la educación pública naval;
- VII. Organizar y administrar el servicio de policía, - marítima;
- VIII. Inspeccionar los servicios de la Armada;
- IX. Construir, reconstruir y conservar las obras portuarias que requiera la Armada;
- X. Establecer y administrar los almacenes y estaciones de combustible y lubricantes de la Armada;
- XI. Ejecutar los trabajos topohidrográficos de las costas, islas, puertos y vías navegables, así como organizar el archivo de cartas marítimas y las estadísticas relativas;

XII. Intervenir en el otorgamiento de permisos para expediciones o exploraciones científicas extranjeras o internacionales en aguas nacionales;

XIII. Intervenir en la administración de la justicia - militar;

XIV. Construir, mantener y operar astilleros, diques, - varaderos y establecimientos navales destinados a los buques de la Armada de México;

XV. Asesorar militarmente a los proyectos de construcción de toda clase de vías generales de comunicación por -- agua y sus partes integrantes;

XVI. Organizar y prestar los servicios de sanidad naval;

XVII. Programar y ejecutar, directamente o en colaboración, con otras dependencias e instituciones, los trabajos - de investigación oceanográfica en las aguas de jurisdicción - federal;

XVIII. Integrar el archivo de información oceanográfica nacional, y

XIX. Los demás que le atribuyan expresamente las leyes o reglamentos.

5. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Los asuntos encargados a esta Secretaría para su despacho los señala la Ley Orgánica de referencia en su artículo - 31 y son los siguientes:

I. Estudiar y formular los proyectos de leyes y disposiciones impositivas, y las leyes de ingresos federal y del -

Departamento del Distrito Federal;

II. Cobrar los impuestos, derechos, productos y aprovechamientos federales en los términos de las leyes;

III. Cobrar los derechos, impuestos, productos y aprovechamientos del Distrito Federal, en los términos de la Ley de Ingresos del Departamento del Distrito Federal y las leyes fiscales correspondientes;

IV. Determinar los criterios y montos globales de los estímulos fiscales, estudiar y proyectar sus efectos en los ingresos de la Federación, y evaluar sus resultados conforme a sus objetivos, escuchando para ello a las dependencias responsables de los sectores correspondientes; administrar su aplicación en los casos en que no competa a otra Secretaría; así como comprobar el cumplimiento de las obligaciones de los beneficiarios, a fin de ejercer las facultades fiscales que le confieran las leyes cuando los particulares se beneficien sin derecho de un subsidio o estímulo fiscal;

V. Dirigir los servicios aduanales y de inspección y la policía fiscal de la Federación;

VI. Proyectar y calcular los ingresos de la Federación, del Departamento del Distrito Federal y de las Entidades de la Administración Pública Federal, considerando las necesidades del Gasto Público Federal que prevea la Secretaría de Programación y Presupuesto, la utilización razonable del crédito público y la sanidad financiera de la Administración Pública Federal;

VII. Planear, coordinar, evaluar y vigilar el sistema bancario del país que comprende el Banco Central, a la Banca Nacional de Desarrollo y las demás instituciones encargadas de prestar el servicio público de banca y crédito;

VIII. Practicar inspecciones y reconocimientos de existencias en almacenes, con objeto de asegurar el cumplimiento de las disposiciones fiscales;

IX. Manejar la deuda pública de la Federación y del Departamento del Distrito Federal;

X. Dirigir la política monetaria y crediticia;

XI. Realizar o autorizar todas las operaciones en que se haga uso del crédito público;

XII. Administrar las casas de moneda y ensaye;

XIII. Ejercer las atribuciones que le señalen las leyes en materia de seguros; fianzas valores y de organizaciones auxiliares de crédito;

XIV. Representar el interés de la Federación en controversias fiscales;

XV. Establecer y revisar los precios y tarifas de los bienes y servicios de la Administración Pública Federal, o bien, las bases para fijarlos, escuchando a las Secretarías de Programación y Presupuesto y de Comercio y Fomento Industrial y con la participación de las dependencias que correspondan, y

XVI. Los demás que le atribuyan expresamente las leyes y reglamentos.

6. La Secretaría de Programación y Presupuesto.

Los asuntos encargados para su despacho a esta Secretaría de Estado de conformidad con el artículo 32 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal son los siguientes:

I. Proyectar la planeación nacional del desarrollo y -
elaborar, con la participación de los grupos sociales intere-
sados, el Plan Nacional correspondiente;

II. Proyectar y coordinar con la participación que co-
rresponda a los gobiernos estatales y municipales la planea-
ción regional, así como la ejecución de los programas espe-
ciales que le señale el Presidente de la República;

III. Coordinar las actividades de planeación nacional-
del desarrollo, así como procurar la congruencia entre las -
acciones de la Administración Pública Federal y los objeti-
vos y prioridades del Plan Nacional de Desarrollo;

IV. Coordinar las acciones que el Ejecutivo Federal --
convenga con los gobiernos locales para el desarrollo inte-
gral de las diversas regiones del país;

V. Proyectar y calcular los egresos del Gobierno Fede-
ral y de la Administración Pública Paraestatal, haciéndolos-
compatibles con la disponibilidad de recursos que señale la
Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y en atención a --
las necesidades y políticas del desarrollo nacional;

VI. Formular el programa del gasto público federal y -
el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación y pre-
sentarlos, junto con el del Departamento del Distrito Fede-
ral, a la consideración del Presidente de la República;

VII. Autorizar los programas de inversión pública de -
las dependencias y entidades de la Administración Pública Fe-
deral;

VIII. Llevar a cabo las tramitaciones y registros que-
requiera la vigilancia y evaluación del ejercicio del gasto-
público federal y de los presupuestos de egresos;

IX. Verificar que se efectúe en los términos establecidos, la inversión de los subsidios que otorgue la Federación, así como la aplicación de las transferencias de fondos en favor de Estados, Municipios, Instituciones o particulares;

X. Establecer normas, lineamientos y políticas en materia de administración, remuneraciones, capacitación y desarrollo de personal, así como coordinar y vigilar la operación del Sistema General de Administración y Desarrollo de Personal del Poder Ejecutivo Federal;

XI. Fijar los lineamientos que se deben seguir en la elaboración de la documentación necesaria para la formulación del Informe Presidencial e integrar dicha documentación;

XII. Regular la planeación, programación, presupuestación, ejecución y evaluación de las obras públicas que realicen las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal;

XIII. Emitir o autorizar, en consulta con la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, los catálogos de cuentas para la contabilidad del gasto público federal; consolidar los estados financieros que emanen de las contabilidades de las entidades comprendidas en el Presupuesto de Egresos de la Federación, así como formular la Cuenta Anual de la Hacienda Pública Federal;

XIV. Establecer la política y las directrices que apruebe el Presidente de la República para la modernización administrativa de carácter global, sectorial e institucional, que orienten a los Secretarios de Estado y Jefes de Departamento Administrativo en la determinación y ejecución de las acciones que autoricen en el ámbito de su competencia;

XV. Someter a la consideración del Presidente de la República los cambios a la organización que determinen los tí-

tuales de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, que impliquen modificaciones a su estructura orgánica básica y que deban reflejarse en su reglamento interior;

XVI. Vigilar el cumplimiento de las obligaciones derivadas de las disposiciones en materia de planeación nacional, así como de programación, presupuestación, contabilidad y -- evaluación;

XVII. Coordinar y desarrollar los servicios nacionales de estadística y de información geográfica; establecer las normas y procedimientos para la organización, funcionamiento y coordinación de los sistemas nacionales estadísticos y de información geográfica, así como normar y coordinar los servicios de informática de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal;

XVIII. Dictar las normas para las adquisiciones de toda clase que realicen las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal Centralizada y Paraestatal, escuchando la opinión de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, así como las normas y procedimientos para el manejo de almacenes, inventarios, avalúos y baja de maquinaria y equipo, instalaciones industriales y los demás bienes muebles que formen parte del patrimonio de la Administración Pública Federal, y

XIX. Los demás que le fijen expresamente las leyes y reglamentos.

7. La Secretaría de la Contraloría General de la Federación.

El artículo 32 bis de la Ley Orgánica de la Administra

ción Pública Federal dice que a esta Secretaría le corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

I. Planear, organizar y coordinar el sistema de control y evaluación gubernamental. Inspeccionar el ejercicio del gasto público federal y su congruencia con los presupuestos de egresos;

II. Expedir las normas que regulen el funcionamiento de los instrumentos y procedimientos de control de la Administración Pública Federal. La Secretaría, discrecionalmente, podrá requerir de las dependencias competentes, la instrumentación de normas complementarias para el ejercicio de facultades que aseguren el control.

III. Vigilar el cumplimiento de las normas de control y fiscalización, así como asesorar y apoyar a los órganos de control interno de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal;

IV. Establecer las bases generales para la realización de auditorías en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como realizar las auditorías -- que se requieren a las dependencias y entidades en sustitución o apoyo de sus propios órganos de control.

V. Comprobar el cumplimiento, por parte de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal de las obligaciones derivadas de las disposiciones en materia de planeación, presupuestación, ingresos, financiamiento, inversión, deuda, patrimonio y fondos y valores de la propiedad o al cuidado del Gobierno Federal;

VI. Sugerir normas a la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros en relación con el control y fiscalización de las entidades bancarias y de otro tipo que formen parte de la Ad

Administración Pública Federal;

VII. Realizar, por sí o a solicitud de las Secretarías de Hacienda y Crédito Público, de Programación y Presupuesto o de la coordinadora del sector correspondiente, auditorías o evaluaciones a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal con el objeto de promover la eficiencia en sus operaciones y verificar el cumplimiento de los objetivos contenidos en sus programas.

VIII. Inspeccionar y vigilar directamente o a través de los órganos de control que las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal cumplan con las normas y disposiciones en materia de: sistemas de registro y contabilidad, contratación y pago de personal, contratación de servicios, obra pública, adquisiciones, arrendamientos, conservación, uso, destino, afectación, enajenación y baja de bienes muebles e inmuebles, almacenes y demás activos y recursos materiales de la Administración Pública Federal;

IX. Opinar, previamente a su expedición, sobre los proyectos de normas de contabilidad y de control en materia de programación, presupuestación, administración de recursos humanos, materiales y financieros que elabore la Secretaría de Programación y Presupuesto, así como sobre los proyectos de normas en materia de contratación de deuda y de manejo de fondos y valores que formule la Secretaría de Hacienda y Crédito Público;

X. Designar a los auditores externos de las entidades y normar y controlar su actividad;

XI. Proponer la designación de comisarios o sus equivalentes en los órganos de vigilancia en los consejos o juntas de gobierno y administración de las entidades de la Administración Pública Paraestatal;

XII. Opinar sobre el nombramiento, y en su caso, soli citar la remoción de los titulares de las áreas de control - de las dependencias y entidades. Tanto en este caso, como - en las de las dos fracciones anteriores, las personas pro- - puestas o designadas deberán reunir los requisitos que esta- blezca la Secretaría;

XIII. Coordinarse con la Contaduría Mayor de Hacienda- para el establecimiento de los procedimientos necesarios que permitan a ambos órganos el cumplimiento de sus respectivas- responsabilidades;

XIV. Informar anualmente al titular del Ejecutivo Federal sobre el resultado de la evaluación de las dependencias- y entidades de la Administración Pública Federal que hayan - sido objeto de fiscalización, e informar a las autoridades - competentes, si así fuere requerida, el resultado de tales - intervenciones;

XV. Recibir y registrar las declaraciones patrimonia- les que deban presentar los servidores de la Administración- Pública Federal y verificar y practicar las investigaciones- que fueren pertinentes de acuerdo con las leyes y reglamen- tos.

XVI. Atender las quejas que presenten los particulares con motivo de acuerdos, convenios o contratos que celebren - con las dependencias y entidades de la Administración Públi- ca Federal, de acuerdo con las normas que se emitan;

XVII. Conocer e investigar los actos, omisiones o con- ductas de los servidores públicos para constituir responsabi- lidades administrativas, aplicar las sanciones que correspon- dan en los términos que las leyes señalen, y en su caso, - hacer las denuncias correspondientes ante el Ministerio Púb- lico prestandole para tal efecto la colaboración que le fue- re requerida;

XVIII. Vigilar el cumplimiento de las normas internas de la Secretaría, constituir las responsabilidades administrativas de su personal aplicándole las sanciones que correspondan y hacer al efecto las denuncias a que hubiere lugar, y

XIX. Las demás que le encomienden expresamente las leyes y reglamentos.

8. La Secretaría de Energía, Minas e
Industria Paraestatal

El despacho de los asuntos que a continuación se enumeran corresponde a esta Secretaría de conformidad con lo dispuesto por el artículo 33 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

I. Poseer, vigilar, conservar o administrar los bienes de propiedad originaria, los que constituyan recursos naturales no renovables, los de dominio público y los de uso común, siempre que no estén encomendados expresamente a otra dependencia;

II. Compilar y ordenar las normas que rijan las concesiones, autorizaciones, licencias y permisos, o la vigilancia para la explotación de los bienes y recursos a que se refiere la fracción anterior; así como otorgar, conceder, y -- permitir su uso, aprovechamiento o explotación, cuando dichas funciones no estén expresamente encomendadas a otra dependencia;

III. Compilar, revisar y ordenar las normas que rijan las concesiones, licencias y permisos, y la vigilancia, cuando se requiera conforme a las leyes, para usar, aprovechar o explotar bienes de propiedad privada, ejidal o comunal, siem

pre que no corresponda, expresamente hacerlo a otra dependencia y con la cooperación, en su caso, de las Secretarías de la Reforma Agraria y de Agricultura y Recursos Hidráulicos;

IV. Ejercer la facultad o el derecho de reversión que proceda, respecto de los bienes concesionados, cuando no estén encomendados expresamente a otra dependencia;

V. Proyectar, realizar y mantener al corriente el inventario de los recursos no renovables, cuando no estén encomendados expresamente a otra dependencia, y compilar, revisar y determinar las normas y procedimientos para los inventarios de recursos que deban llevar otras dependencias;

VI. Llevar el catastro petrolero y minero;

VII. Regular la explotación de las salinas ubicadas en terrenos propiedad nacional y en las formadas directamente por las aguas del mar;

VIII. Regular la industria petrolera, petroquímica básica, minera, eléctrica y nuclear;

IX. Promover y, en su caso, organizar la investigación técnico industrial en materia de energía, siderurgia, fertilizantes y recursos naturales no renovables;

X. Regular y promover las industrias extractivas;

XI. Impulsar el desarrollo de los energéticos, de la industria básica o estratégica y de la industria naviera;

XII. Conducir, aprobar, coordinar y vigilar la actividad de las industrias paraestatales con exclusión de las que estén asignadas a otra dependencia; atendiendo a la política industrial establecida por la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial;

XIII. Formular y conducir la política de desarrollo de la industria de fertilizantes, en coordinación con las dependencias correspondientes, así como aprobar y coordinar los programas de producción de las entidades de la Administración Pública Federal;

XIV. Formular la política de desarrollo de la industria siderúrgica, en coordinación con la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial; así como regular y conducir la producción de las entidades paraestatales correspondientes, y

XV. Los demás que le encomienden expresamente las leyes y reglamentos.

9. La Secretaría de Comercio y Fomento Industrial

Según el artículo 34 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal a esta Secretaría corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

I. Formular y conducir las políticas generales de industria, comercio exterior, interior, abasto y precios del país; con excepción de los precios de bienes y servicios de la Administración Pública Federal;

II. Regular, promover y vigilar la comercialización, distribución y consumo de los bienes y servicios;

III. Establecer la política de industrialización, distribución y consumo de los productos agrícolas, ganaderos, forestales, minerales y pesqueros, escuchando la opinión de las dependencias competentes.

IV. Fomentar el comercio exterior del país.

V. Estudiar, proyectar y determinar los aranceles y fijar los precios oficiales, escuchando la opinión de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; estudiar y determinar las restricciones para los artículos de importación y exportación; y participar con la mencionada Secretaría en la fijación de los criterios generales para el establecimiento de los estímulos al comercio exterior;

VI. Estudiar y determinar mediante reglas generales, conforme a los montos globales establecidos por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, los estímulos fiscales necesarios para el fomento industrial y el comercio interior y exterior y el abasto, incluyendo los subsidios sobre impuestos de importación, y administrar su aplicación, así como vigilar y evaluar sus resultados;

VII. Establecer la política de precios, y con el auxilio y participación de las autoridades locales, vigilar su estricto cumplimiento, particularmente en lo que se refiera a artículos de consumo y uso popular, y establecer las tarifas para la prestación de aquellos servicios de interés público que considere necesarios, con la exclusión de los precios y tarifas de los bienes y servicios de la Administración Pública Federal; y definir el uso preferente que deba darse de protección al consumidor;

VIII. Regular, orientar y estimular las medidas de protección al consumidor;

IX. Coordinar y dirigir el Sistema Nacional para el Abasto, con el fin de asegurar la adecuada distribución y comercialización de productos y el abastecimiento de los consumos básicos de la población;

X. Fomentar la organización y constitución de toda clase de sociedades cooperativas, cuyo objeto sea la producción

industrial, la distribución o el consumo;

XI. Autorizar y vigilar en los términos de las leyes - relativas, la actividad de las sociedades mercantiles, cámaras y asociaciones industriales y comerciales, lonjas, y asociaciones de corredores;

XII. Normar y registrar la propiedad industrial y mercantil, así como regular y orientar la inversión extranjera y la transferencia de tecnología;

XIII. Establecer y vigilar las normas de calidad, pesas y medidas necesarias para la actividad comercial; así como las normas y especificaciones industriales;

XIV. Promover el desarrollo de lonjas, centros y sistemas comerciales, de carácter regional o nacional;

XV. Fomentar el desarrollo del pequeño comercio rural y urbano;

XVI. Impulsar, en coordinación con las dependencias -- centrales o entidades del sector paraestatal que tengan relación con las actividades específicas de que se trate, la producción de aquellos bienes y servicios que se consideren fundamentales para la regulación de los precios;

XVII. Organizar y patrocinar exposiciones, ferias y -- congresos de carácter industrial y comercial;

XVIII. Organizar la distribución y consumo a fin de -- evitar el acaparamiento y que las intermediaciones innecesarias o excesivas provoquen el encarecimiento de los produc--tos y servicios;

XIX. Regular la producción industrial con exclusión de la que esté asignada a otras dependencias;

XX. Asesorar a la iniciativa privada en el establecimiento de nuevas industrias en el de las empresas que se dediquen a la exportación de manufacturas nacionales;

XXI. Fomentar, regular y promover el desarrollo de la industria de transformación, e intervenir en el suministro de energía eléctrica a usuarios y en la distribución del gas;

XXII. Fomentar, estimular y organizar la producción económica del artesanado, de las artes populares y de las industrias familiares;

XXIII. Promover, orientar, fomentar y estimular la industria nacional;

XXIV. Promover, orientar, fomentar y estimular el desarrollo de la industria pequeña, mediana y rural y regular la organización de productores industriales;

XXV. Promover, y en su caso, organizar la investigación técnico-industrial;

XXVI. Registrar los precios de mercancías, arrendamiento de bienes muebles y contratación de servicios que registrarán para el sector público; dictaminar los contratos o pedidos respectivos, autorizar las compras del sector público en el país de bienes de procedencia extranjera, así como conjuntamente con la Secretaría de Programación y Presupuesto, autorizar las bases de las convocatorias para realizar concursos internacionales, y

XXVII. Los demás que le encomienden expresamente las leyes y reglamentos.

10. La Secretaría de Agricultura y Recursos
Hidráulicos

Los asuntos que corresponden a esta Secretaría para su despacho los señala el artículo 35 de la multicitada Ley Orgánica en los siguientes términos:

A la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos - corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

I. Programar, fomentar y asesorar técnicamente la producción agrícola, ganadera, avícola, apícola y forestal en - todos sus aspectos;

II. Definir, aplicar y difundir los métodos y procedimientos técnicos destinados a obtener mejor rendimiento en - la agricultura, silvicultura, ganadería, avicultura y apicultura;

III. Encauzar el crédito ejidal, agrícola, forestal y ganadero, en coordinación con la Secretaría de Hacienda y -- Crédito Público, hacia los renglones prioritarios; participar con ella en la determinación de los criterios generales para el establecimiento de los estímulos fiscales y financieros necesarios para el fomento de la producción agropecuaria, y administrar su aplicación, así como vigilar y evaluar sus resultados;

IV. Determinar y conducir las políticas de organización de productores del sector agropecuario, en torno a programas regionales y nacionales, con la participación de las autoridades locales que corresponda;

V. Fomentar las organizaciones mixtas con fines de producción agropecuaria o silvícola;

VI. Organizar y administrar los servicios de defensa -

agrícola y ganadera y de vigilancia de sanidad, agropecuaria y forestal, considerando la producción de fármacos biológicos destinados a la población animal;

VII. Establecer los controles que se estimen necesarios para garantizar la calidad de los productos que se utilicen en la alimentación animal;

VIII. Coordinar y dirigir en su caso las actividades de la Secretaría con los centros de educación agrícola superior y media, y establecer y dirigir escuelas de agricultura, ganadería, apicultura, avicultura, en los lugares que proceda;

IX. Organizar y fomentar las investigaciones agrícolas, ganaderas, avícolas, apícolas, silvícolas, estableciendo institutos experimentales, laboratorios, estaciones de cría, reservas, cotos de caza, semilleros y viveros;

X. Organizar y patrocinar congresos, ferias, exposiciones y concursos agrícolas, ganaderos, avícolas, apícolas y silvícolas;

XI. Cuidar de la conservación de los suelos agrícolas, pastizales y bosques, estudiando sus problemas para definir y aplicar las técnicas y procedimientos adecuados;

XII. Programar y proponer la construcción de pequeñas obras de irrigación, y proyectar, ejecutar y conservar bordos, canales, tajos, abrevaderos y jagüeyes que compete realizar al Gobierno Federal por sí o en cooperación con los Gobiernos de los Estados, los municipios o los particulares;

XIII. Organizar y mantener al corriente los estudios económicos sobre la vida rural, con objeto de establecer los medios y procedimientos para mejorarla;

XIV. Organizar y dirigir los estudios, trabajos y servicios meteorológicos y climatológicos, creando el sistema meteorológico nacional, y participar en los convenios internacionales de la materia;

XV. Difundir los métodos y procedimientos técnicos destinados a obtener mejores rendimientos de los bosques.

XVI. Organizar y regular el aprovechamiento racional de los recursos forestales; atendiendo a las restricciones de protección ecológica que señale la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología;

XVII. Fomentar y realizar programas de reforestación en coordinación con la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología;

XVIII. Administrar los recursos forestales en los terrenos baldíos y nacionales;

XIX. Realizar el censo de predios forestales y silvopastoriles y de sus productos, así como levantar, organizar y manejar la cartografía y estadística forestal;

XX. Organizar y administrar reservas forestales;

XXI. Otorgar contratos, concesiones y permisos forestales;

XXII. Promover la industrialización de los productos forestales;

XXIII. Organizar, dirigir y reglamentar los trabajos de hidrología en cuencas, cauces y álveos de aguas nacionales, tanto superficiales como subterráneos;

XXIV. Vigilar el cumplimiento y aplicación de la Ley Federal de Aguas;

XXV. Reconocer derechos y otorgar concesiones, permisos y autorizaciones para el aprovechamiento de las aguas nacionales, con la cooperación de la Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal, cuando se trate de la generación de energía eléctrica;

XXVI. Administrar, controlar y reglamentar el aprovechamiento de las cuencas hidráulicas, vasos, manantiales y aguas de propiedad nacional, así como de las zonas federales correspondientes, con exclusión de lo que se atribuya expresamente a otra dependencia;

XXVII. Estudiar, proyectar, construir y conservar las obras de riego, desecación, drenaje, defensa y mejoramiento de terrenos y las de pequeña irrigación, de acuerdo con los programas formulados y que compete realizar al Gobierno Federal, por sí o en cooperación con los Gobiernos de los Estados, Municipios o de particulares;

XXVIII. Regular y vigilar la conservación de las corrientes, lagos y lagunas, en la protección de cuencas alimentadoras y las obras de corrección torrencial;

XXIX. Realizar los estudios geohidrológicos relacionados con la existencia y el aprovechamiento de los recursos hidráulicos y con la construcción de las obras relativas;

XXX. Manejar el sistema hidrológico del Valle de México;

XXXI. Controlar los ríos y demás corrientes y ejecutar las obras de defensa contra inundaciones;

XXXII. Ejecutar las obras hidráulicas que se deriven de Tratados Internacionales.

XXXIII. Organizar y manejar la explotación de los sistemas nacionales de riego, con la intervención de los usuarios, en los términos que lo determinen las leyes;

XXXIV. Otorgar las asignaciones y concesiones correspondientes a la dotación de agua para las poblaciones, previa consulta con la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecológica;

XXXV. Intervenir en la dotación de agua a los centros de población e industrias y programar, proyectar, construir, administrar, operar y conservar las obras de captación, potabilización y conducción, hasta los sitios en que se determine con la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecológica;

XXXVI. Levantar y mantener actualizado el inventario de recursos naturales, específicamente de agua, suelo y cubierta vegetal, así como los de población animal, y

XXXVII. Los demás que le fijen expresamente las leyes y reglamentos.

11. La Secretaría de Comunicaciones y Transportes.

Esta Secretaría está encargada del despacho de los siguientes asuntos de acuerdo con el artículo 36 de la Ley Orgánica a que hemos venido haciendo referencia:

I. Formular y conducir las políticas y programas para el desarrollo del transporte y las comunicaciones de acuerdo a las necesidades del país;

II. Organizar y administrar los servicios de correos y telégrafos en todos sus aspectos y conducir la administración de los servicios federales de comunicaciones eléctricas

y electrónicas y su enlace con los servicios similares públicos concesionados, con los servicios privados de teléfonos, telégrafos e inalámbricos y con los estatales y extranjeros; así como del servicio público de procesamiento remoto de datos;

III. Otorgar concesiones y permisos previa opinión de la Secretaría de Gobernación, para establecer y explotar sistemas y servicios telegráficos, telefónicos, sistemas y servicios de comunicación inalámbrica por telecomunicaciones y satélites, de servicio público de procesamiento remoto de datos, estaciones radio experimentales, culturales y de aficionados y estaciones de radiodifusión comerciales y culturales, vigilar el aspecto técnico del funcionamiento de tales sistemas, servicios y estaciones;

IV. Otorgar concesiones y permisos para establecer y operar servicios aéreos en el territorio nacional, fomentar, regular y vigilar su funcionamiento y operación, así como negociar convenios para la prestación de servicios aéreos internacionales;

V. Regular y vigilar la administración de los aeropuertos nacionales, conceder permisos para la construcción de aeropuertos particulares y vigilar su operación;

VI. Administrar la operación de los servicios de control de tránsito, así como de información y seguridad de la navegación aérea;

VII. Construir las vías férreas, patios y terminales de carácter federal para el establecimiento y explotación de ferrocarriles, y la vigilancia técnica de su funcionamiento y operación;

VIII. Regular y vigilar la administración del sistema ferroviario;

IX. Otorgar concesiones y permisos para la explotación de servicios de autotransportes en las carreteras federales y vigilar técnicamente su funcionamiento y operación, así como el cumplimiento de las disposiciones legales respectivas;

X. Realizar la vigilancia en general y el servicio de policía en las carreteras federales;

XI. Participar en los convenios para la construcción y explotación de los puentes internacionales;

XII. Fijar normas técnicas del funcionamiento y operación de los servicios públicos de comunicaciones y transportes y las tarifas para el cobro de los mismos, así como otorgar concesiones y permisos y fijar las tarifas y reglas de aplicación de todas las maniobras y servicios marítimos, portuarios, auxiliares y conexos relacionados con los transportes o las comunicaciones; y participar con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en el establecimiento de las tarifas de los servicios que presta la Administración Pública Federal de Comunicaciones y Transportes;

XIII. Fomentar la organización de sociedades cooperativas cuyo objeto sea la prestación de servicios de comunicación y transporte;

XIV. Regular, promover y organizar la marina mercante;

XV. Establecer los requisitos que deban satisfacer el personal técnico de la aviación civil, marina mercante, servicios públicos de transporte terrestre y de telecomunicaciones, así como conceder las licencias y autorizaciones respectivas;

XVI. Regular las comunicaciones y transportes por agua;

XVII. Inspeccionar los servicios de la marina mercante;

XVIII. Construir, reconstruir y conservar las obras marítimas, portuarias y de dragado, instalar el señalamiento marítimo y proporcionar los servicios de información y seguridad para la navegación marítima;

XIX. Adjudicar y otorgar contratos, concesiones y permisos para el establecimiento y explotación de servicios relacionados con las comunicaciones por agua; así como coordinar en los puertos marítimos y fluviales las actividades de servicios marítimos y portuarios, los medios de transporte que operen en ellos y los servicios principales, auxiliares y conexos de las vías generales de comunicación para su eficiente operación y funcionamiento, salvo los asignados a la Secretaría de Marina;

XX. Administrar los puertos centralizados y coordinarlos de la administración paraestatal, y otorgar concesiones y permisos para la ocupación de las zonas federales dentro de los recintos portuarios;

XXI. Construir y conservar los caminos y puentes federales, incluso los internacionales; así como las estaciones y centrales de autotransporte federal,

XXII. Construir y conservar caminos y puentes, en cooperación con los gobiernos de las entidades federativas, con los municipios y los particulares;

XXIII. Construir aeropuertos federales y cooperar con los gobiernos de los Estados y las autoridades municipales, en la construcción y conservación de obras de este género;

XXIV. Otorgar concesiones o permisos para construir - las obras que le corresponda ejecutar;

XXV. Cuidar en apoyo de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología de los aspectos ecológicos en los derechos - de vía de las vías federales de comunicación;

XXVI. Promover y en su caso, organizar la capacitación, investigación y el desarrollo tecnológico en materia de comunicaciones y transportes, y

XXVII. Los demás que expresamente le fijen las leyes y reglamentos.

12. La Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología

El artículo 37 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal dice:

A la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

I. Formular y conducir las políticas generales de asentamientos humanos, urbanismo, vivienda y ecología;

II. Proyectar la distribución de la población y la ordenación territorial de los centros de población, conjuntamente con las dependencias y entidades del Ejecutivo Federal que corresponda, así como coordinar las acciones que el Ejecutivo Federal convenga con los Ejecutivos locales para la - realización de acciones coincidentes en esta materia, con la participación de los sectores social y privado;

III. Promover el desarrollo urbano de la comunidad y -

fomentar la organización de sociedades cooperativas de vivienda y materiales de construcción;

IV. Promover el desarrollo de programas de vivienda y urbanismo, y apoyar a las autoridades estatales y municipales en su ejecución;

V. Fomentar el desarrollo de los sistemas de agua potable, drenaje y alcantarillado en los centros de población; y apoyar técnicamente a las autoridades locales en su proyección, construcción, administración, operación y conservación, a partir de los sitios determinados con la Secretaría de - - Agricultura y Recursos Hidráulicos;

VI. Determinar y conducir la política inmobiliaria de la Administración Pública Federal; dictar normas técnicas, autorizar y, en su caso, realizar la construcción, reconstrucción y conservación de los edificios públicos, monumentos, obras de ornato, y las demás que realice la Federación por sí o en cooperación con otros países, con los estados y municipios o con los particulares, excepto las encomendadas expresamente por la Ley a otras dependencias;

VII. Poseer, vigilar, conservar o administrar los inmuebles de propiedad federal destinados o no a un servicio público, o a fines de interés social o general, cuando no estén encomendados a las dependencias usufructuarias, los propios que de hecho utilice para dicho fin y los equiparados a éstos, conforme a la Ley, y las plazas, paseos y parques públicos cuya construcción o conservación esté a cargo del Gobierno Federal;

VIII. Prever a nivel nacional las necesidades de tierra para vivienda y para el desarrollo urbano, y regular en coordinación con los Gobiernos de los Estados y Municipios -

el sistema tendiente a satisfacer dichas necesidades;

IX. Organizar y administrar los parques nacionales;

X. Proyectar las normas y, en su caso, celebrar los -- contratos relativos al mejor uso, explotación y aprovecha- - miento de los bienes federales, especialmente para fines de beneficio social;

XI. Ejercer la posesión de la nación en las playas y - zona marítimo terrestre y administrarlas en los términos de Ley;

XII. Regular y representar el interés de la Federación en la adquisición, enajenación, destino o afectación de los bienes inmuebles de la Administración Pública Federal Centralizada y Paraestatal; así como determinar normas y procedi- - mientos para la formulación de inventarios y la realización de avalúos de dichos bienes;

XIII. Mantener al corriente el avalúo de los bienes in muebles nacionales y reunir, revisar y determinar las normas y procedimientos para realizarlo;

XIV. Tener a su cargo el registro de la propiedad fed eral, y elaborar y manejar el inventario general de los bie- - nes de la Nación;

XV. Formular y conducir la política de saneamiento ambiental, en coordinación con la Secretaría de Salud;

XVI. Establecer los criterios ecológicos para el uso y destino de los recursos naturales y para preservar la cali- - dad del medio ambiente;

XVII. Determinar las normas que aseguren la conserva- - ción de los ecosistemas fundamentales para el desarrollo de la comunidad;

XVIII. Vigilar en coordinación con las autoridades federales, estatales y municipales la aplicación de las normas y programas que establezca para la protección o restitución de los sistemas ecológicos del país;

XIX. Normar el aprovechamiento racional de la flora y fauna silvestre; con el propósito de conservarlos y desarrollarlos;

XX. Decretar las vedas forestales y de caza; otorgar - contratos, concesiones y permisos de caza o de explotación - cinegética; y organizar y manejar la vigilancia forestal y - de caza;

XXI. Organizar y administrar reservas de flora y fauna terrestres, parques zoológicos; jardines botánicos y colecciones forestales;

XXII. Hacer exploraciones y recolecciones científicas de la flora y de la fauna terrestre;

XXIII. Fomentar y distribuir colecciones de los elementos de la flora y de la fauna terrestre;

XXIV. Cuidar de las arboledas y demás vegetación, con la cooperación de las autoridades federales y locales competentes, así como llevar el registro y cuidar la conservación de los árboles históricos y notables del país;

XXV. Regular el alejamiento, la explotación, uso o - aprovechamiento de aguas residuales y las condiciones que deben satisfacerse antes de descargarse en las redes colectoras, cuencas, cauces, vasos y demás depósitos y corrientes de agua; así como su infiltración en el subsuelo, para evitar la contaminación que ponga en peligro la salud pública o degrade los sistemas ecológicos, en coordinación con las Secretarías de Agricultura y Recursos Hidráulicos y de Salud;

XXVI. Organizar y fomentar las investigaciones relacionadas con la vivienda, desarrollo urbano y ecología;

XXVII. Conservar y fomentar el desarrollo de la flora y fauna marítimas, fluviales y lacustres;

XXVIII. Establecer viveros, criaderos y reservas de especies acuáticas; y

XXIX. Los demás que le encomienden expresamente las leyes y reglamentos.

13. La Secretaría de Educación Pública.

Los asuntos que corresponden para su despacho a esta Secretaría de Estado según el artículo 38 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal son las siguientes:

I. Organizar, vigilar y desarrollar en las escuelas -- oficiales, incorporadas o reconocidas;

a). La enseñanza preescolar, primaria, secundaria y -- normal, urbana, semiurbana, rural.

b). La enseñanza que se imparta en las escuelas, a que se refiere la fracción XII del artículo 123 Constitucional, es decir la que se impartirá en las empresas agrícolas, industriales, mineras o de cualquier otra clase de trabajo, en las cuales por dicha posición constitucional expresa deberán establecerse escuelas en el caso de que las citadas negociaciones estén situadas fuera de las poblaciones.

c). La enseñanza técnica, industrial, comercial y de artes y oficios, incluida la educación que se imparte a los adultos.

- d). La enseñanza agrícola, con la cooperación de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos.
- e). La enseñanza superior y profesional.
- f). La enseñanza deportiva y militar, y la cultura física en general.

II. Organizar y desarrollar la educación artística que se imparta en las escuelas e institutos oficiales, incorporados o reconocidos para la enseñanza y difusión de las bellas artes y de las artes populares;

III. Crear y mantener las escuelas oficiales en el Distrito Federal, excluidas las que dependen de otras dependencias;

IV. Crear y mantener, en su caso, escuelas de todas --clases que funcionen en la República, dependientes de la Federación, exceptuadas las que por la Ley estén adscritas a --otras Dependencias del Gobierno Federal;

V. Vigilar que se observen y cumplan las disposiciones relacionadas con la educación preescolar, primaria, secundaria, técnica y normal, establecidas en la Constitución y --prescribir las normas a que debe ajustarse la incorporación de las escuelas particulares al sistema educativo nacional;

VI. Ejercer la supervisión y vigilancia que proceda en los planteles que impartan educación en la República, conforme a lo prescrito por el artículo 3º constitucional;

VII. Organizar, administrar y enriquecer sistemáticamente las bibliotecas generales o especializadas que sostenga la propia Secretaría o que formen parte de sus dependencias;

VIII. Promover la creación de institutos de investigación científica y técnica, y el establecimiento de laboratorios, observatorios, planetarios y demás centros que requiera el desarrollo de la educación primaria, secundaria, normal, técnica y superior; orientar en coordinación con las dependencias competentes del Gobierno Federal y con las entidades públicas y privadas el desarrollo de la investigación científica y tecnológica;

IX. Patrocinar la realización de congresos, asambleas y reuniones, eventos, competencias y concursos de carácter científico, técnico, cultural educativo y artístico;

X. Fomentar las relaciones de orden cultural con los países extranjeros, con la colaboración de la Secretaría de Relaciones Exteriores;

XI. Mantener al corriente el escalafón del magisterio y el seguro del maestro, y crear un sistema de compensaciones y estímulos para el profesorado; atendiendo a las directrices que emita la Secretaría de Programación y Presupuesto sobre el sistema general de administración y desarrollo de personal;

XII. Organizar, controlar y mantener al corriente el registro de la propiedad literaria y artística;

XIII. Otorgar becas para que los estudiantes de nacionalidad mexicana puedan realizar investigaciones o completar ciclos de estudios en el extranjero;

XIV. Estimular el desarrollo del teatro en el país y organizar concursos para autores, actores y escenógrafos y en general promover su mejoramiento;

XV. Revalidar estudios y títulos, y conceder autoriza-

ción para el ejercicio de las capacidades que acrediten;

XXVI. Vigilar, con auxilio de las asociaciones de profesionistas el correcto ejercicio de las profesiones;

XXVII. Organizar misiones culturales;

XXVIII. Formular el catálogo del patrimonio histórico - nacional;

XIX. Formular y manejar el catálogo de los monumentos - nacionales;

XX. Organizar, sostener y administrar museos históricos, arqueológicos y artísticos, pinacotecas y galerías, a efecto de cuidar la integridad, mantenimiento y conservación de tesoros históricos y artísticos del patrimonio cultural - del país;

XXI. Proteger los monumentos arqueológicos, los objetos históricos y artísticos, las ruinas prehispánicas y coloniales y los lugares históricos o de interés por su belleza - natural;

XXII. Organizar exposiciones artísticas, ferias, certámenes, concursos, audiciones, representaciones teatrales y - exhibiciones cinematográficas de interés cultural;

XXIII. Determinar y organizar la participación oficial del país en competencias deportivas internacionales, organizar desfiles atléticos y todo género de eventos deportivos, cuando no corresponda hacerlo expresamente a otra dependencia del Ejecutivo Federal;

XXIV. Cooperar en las tareas que desempeña la Confederación Deportiva y mantener la Escuela de Educación Física;

XXV. Estudiar los problemas fundamentales de las razas aborígenes, y dictar las medidas y disposiciones que deban tomarse para lograr que la acción coordinada del poder público redunde en provecho de los mexicanos que conserven su idioma y costumbres originales;

XXVI. Promover y gestionar ante las autoridades federales y las de los Estados, todas aquellas medidas o disposiciones que conciernan al interés general de los núcleos de población que se mantienen dentro de su tradición cultural originaria o autóctona;

XXVII. Organizar, promover y supervisar programas de capacitación y adiestramiento en coordinación con las dependencias del Gobierno Federal, los Gobiernos de los Estados y de los Municipios, las entidades públicas y privadas, así como los fideicomisos creados con tal propósito. A este fin organizará, igualmente, sistemas de orientación vocacional de enseñanza abierta y de acreditación de estudios;

XXVIII. Orientar las actividades artísticas, culturales, recreativas y deportivas que realice el sector público-federal;

XXIX. Establecer los criterios educativos y culturales en la producción cinematográfica de radio y televisión y en la industria editorial;

XXX. Organizar y promover acciones tendientes al pleno desarrollo de la juventud y a su incorporación a las tareas nacionales, estableciendo para ello sistemas de servicio social, centros de estudios, programas de recreación y de atención a los problemas de los jóvenes, crear y organizar a este fin sistemas de enseñanza especial para niños, adolescentes y jóvenes que lo requieran, y

XXXI. Los demás que le fijen expresamente las leyes y reglamentos.

14. La Secretaría de Salud.

Artículo 39 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

A la Secretaría de Salud corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

I. Establecer y conducir la política nacional en materia de asistencia social, servicios médicos y salubridad general, con excepción de lo relativo al saneamiento del ambiente; y coordinar los programas de servicios a la salud de la Administración Pública Federal, así como los agrupamientos por funciones y programas afines que en su caso se determinen;

II. Crear y administrar establecimientos de salubridad de asistencia pública y de terapia social en cualquier lugar del territorio nacional y organizar la asistencia pública en el Distrito Federal;

III. Aplicar a la Asistencia Pública los fondos que -- proporciona la Lotería Nacional y los Pronósticos para la -- Asistencia Pública; y administrar el Patrimonio de la Beneficencia Pública en el Distrito Federal, en los términos de -- las disposiciones legales aplicables, a fin de apoyar los -- programas de servicios de salud;

IV. Organizar y vigilar las instituciones de beneficencia pública, en los términos de las leyes relativas e integrar sus patronatos, respetando la voluntad de los fundadores;

V. Administrar los bienes y fondos que el Gobierno Federal destine para la atención de los servicios de asistencia pública;

VI. Planear, normar, coordinar y evaluar el Sistema Nacional de Salud y proveer a la adecuada participación de las dependencias y entidades públicas que presten servicios de salud, a fin de asegurar el cumplimiento del derecho a la protección de la salud.

Asimismo propiciará y coordinará la participación de los sectores social y privado en dicho Sistema Nacional de Salud y determinará las políticas y acciones de inducción y concertación correspondientes.

VII. Planear, normar y controlar los servicios de atención médica, salud pública, asistencia social y regulación sanitaria que correspondan al Sistema Nacional de Salud;

VIII. Dictar las normas técnicas a que quedará sujeta la prestación de servicios de salud en las materias de Salubridad General, incluyendo la Asistencia Social, por parte de los Sectores Público, Social y Privado, y verificar su cumplimiento;

IX. Organizar y administrar servicios sanitarios generales en toda la República;

X. Dirigir la policía sanitaria especial en los puertos, costas y fronteras, con excepción de la agropecuaria, salvo cuando afecte o pueda afectar a la salud humana;

XI. Dirigir la policía sanitaria general de la República, con excepción de la agropecuaria, salvo cuando se trate de preservar la salud humana;

XII. Realizar el control higiénico e inspección sobre-

preparación, posesión, uso, suministro, importación, exportación y circulación de comestibles y bebidas;

XIII. Realizar el control de la preparación, aplicación, importación, exportación y circulación de productos biológicos, excepción hecha de los de uso veterinario;

XIV. Regular la higiene veterinaria exclusivamente en lo que se relaciona con los alimentos que puedan afectar a la salud humana;

XV. Ejecutar el control sobre preparación, posesión, uso, suministro, importación, exportación y distribución de drogas y productos medicinales, a excepción de las de uso veterinario que no estén comprendidas en la Convención de Ginebra;

XVI. Estudiar, adaptar y poner en vigor las medidas necesarias para luchar contra las enfermedades transmisibles, contra las plagas sociales que afecten la salud, contra el alcoholismo y las toxicomanías y otros vicios sociales, y contra la mendicidad;

XVII. Poner en práctica las medidas tendientes a conservar la salud y la vida de los trabajadores del campo y de la ciudad y la higiene industrial, con excepción de lo que se relaciona con la previsión social en el trabajo;

XVIII. Administrar y controlar las escuelas, institutos y servicios de higiene establecidos por la Federación en toda la República, exceptuando aquellos que se relacionen exclusivamente con la sanidad animal;

XIX. Organizar congresos sanitarios y asistenciales;

XX. Prestar los servicios de su competencia, directa-

mente o en coordinación con los Gobiernos de los Estados y del Distrito Federal;

XXI. Actuar como autoridad sanitaria, ejercer las facultades en materia de salubridad general que las leyes le confieren al Ejecutivo Federal, vigilar el cumplimiento de la Ley General de Salud, sus reglamentos y demás disposiciones aplicables y ejercer la acción extraordinaria en materia de Salubridad General;

XXII. Establecer las normas que deben orientar los servicios de asistencia social que presten las dependencias y entidades federales y proveer a su cumplimiento y,

XXIII. Los demás que le fijen expresamente las leyes y reglamentos.

15. La Secretaría del Trabajo y Previsión Social.

A esta Secretaría corresponden para su despacho los siguientes asuntos:

I. Vigilar la observancia y aplicación de las disposiciones relativas contenidas en el artículo 123 y demás de la Constitución Federal, en la Ley Federal del Trabajo y en sus reglamentos;

II. Procurar el equilibrio entre los factores de la producción, de conformidad con las disposiciones legales relativas;

III. Intervenir en los contratos de trabajo de los nacionales que vayan a prestar sus servicios en el extranjero, en cooperación con las Secretarías de Gobernación, de Comercio y Fomento Industrial y de Relaciones Exteriores;

IV. Coordinar la formulación y promulgación de los contratos Ley de trabajo;

V. Promover el incremento de la productividad del trabajo;

VI. Promover el desarrollo de la capacitación para el trabajo y el adiestramiento en y para el trabajo, así como - realizar investigaciones, prestar servicios de asesoría e impartir cursos de capacitación que para incrementar la productividad en el trabajo requieran los sectores productivos del país, en coordinación con la Secretaría de Educación Pública;

VII. Establecer y dirigir el servicio nacional de em-pleo y vigilar su funcionamiento;

VIII. Coordinar la integración y establecimiento de -- las Juntas Federales de Conciliación, de la Federal de Conciliación y Arbitraje y de las comisiones que se formen para - regular las relaciones obrero patronales que sean de jurisdicción federal, así como vigilar su funcionamiento;

IX. Llevar el registro de las asociaciones obreras, pa-tronales y profesionales de jurisdicción federal que se ajusten a las leyes;

X. Promover la organización de toda clase de socieda-des cooperativas y demás formas de organización social para- el trabajo, en coordinación con las dependencias competentes, así como resolver, tramitar y registrar su constitución, di-solución y liquidación;

XI. Estudiar y ordenar las medidas de seguridad e hí-giene industriales, para la protección de los trabajadores, - y vigilar su cumplimiento;

XII. Dirigir y coordinar la Procuraduría Federal de la Defensa del Trabajo;

XIII. Organizar y patrocinar exposiciones y museos de trabajo y previsión social;

XIV. Participar en los congresos y reuniones internacionales de trabajo, de acuerdo con las disposiciones que establezca la Secretaría de Relaciones Exteriores;

XV. Llevar las estadísticas generales correspondientes a la materia del trabajo, de acuerdo con las disposiciones que establezca la Secretaría de Programación y Presupuesto;

XVI. Establecer la política y coordinar los servicios de seguridad social de la Administración Pública Federal; -- así como intervenir en los asuntos relacionados con el seguro social en los términos de la Ley;

XVII. Estudiar y proyectar planes para impulsar la ocupación en el país;

XVIII. Promover la cultura y recreación entre los trabajadores y sus familias, y

XIX. Los demás que le fijen expresamente las leyes y reglamentos.

16. La Secretaría de la Reforma Agraria.

El artículo 41 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal es el que se encarga de señalar cuales son los asuntos que le corresponden para su despacho a esta Secretaría y son los siguientes:

I. Aplicar los preceptos agrarios del artículo 27 Constitucional, así como las leyes agrarias y sus reglamentos;

II. Conceder o ampliar en términos de ley, las dotacion

nes o restituciones de tierra y agua a los núcleos de población rural;

III. Crear nuevos centros de población agrícola y dotarlos de tierras y aguas y de la zona urbana ejidal;

IV. Intervenir en la titulación y el parcelamiento ejidal;

V. Hacer y tener al corriente el Registro Agrario Nacional, así como el catastro de las propiedades ejidales, comunales e inafectables;

VI. Conocer de las cuestiones relativas a límites y deslindes de tierras ejidales y comunales;

VII. Hacer el reconocimiento y titulación de las tierras y aguas comunales de los pueblos;

VIII. Resolver conforme a la ley las cuestiones relacionadas con los problemas de los núcleos de población ejidal y de bienes comunales, en lo que no corresponda a otras dependencias o entidades, con la participación de las autoridades estatales y municipales;

IX. Cooperar con las autoridades competentes a la eficaz realización de los programas de conservación de tierras y aguas en los ejidos y comunidades;

X. Proyectar los programas generales y concretos de colonización ejidal, para realizarlos, promoviendo el mejoramiento de la población rural y en especial, de la población ejidal excedente, escuchando la opinión de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología;

XI. Manejar los terrenos baldíos, nacionales y demasías;

XII. Ejecutar las resoluciones y acuerdos que dicte el Presidente de la República en materia agraria, así como resolver los asuntos correspondientes a la organización agraria ejidal, y

XIII. Los demás que le fijen expresamente las leyes y reglamentos".

17. La Secretaría de Turismo.

De acuerdo con el artículo 42 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal los asuntos que corresponden a esta Secretaría para su despacho son los siguientes:

I. Formular y conducir la política de desarrollo de la actividad turística nacional;

II. Promover en coordinación con las entidades federativas las zonas de desarrollo turístico nacional y formular en forma conjunta con la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología la declaratoria respectiva;

III. Participar con voz y voto en las comisiones Consultiva de Tarifas y la Técnica Consultiva de Vías Generales de Comunicación;

IV. Registrar a los prestadores de servicios turísticos, en los términos señalados por las leyes;

V. Promover y opinar el otorgamiento de facilidades y franquicias a los prestadores de servicios turísticos y participar con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en la determinación de criterios generales para el establecimiento de estímulos fiscales necesarios para el fomento a la actividad turística, y administrar su aplicación, así como vigilar y evaluar sus resultados.

VI. Autorizar los precios y tarifas de los servicios - turfísticos, previamente registrados en los términos que establezcan las leyes y reglamentos; y participar con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en el establecimiento de los precios y tarifas de los bienes y servicios turfísticos a cargo de la Administración Pública Federal;

VII. Vigilar con el apoyo de las autoridades estatales y municipales, la correcta aplicación de los precios y tarifas autorizados o registrados y la prestación de los servicios turfísticos, conforme a las disposiciones legales aplicables en los términos autorizados o en la forma en que se hayan contratado;

VIII. Estimular la formación de asociaciones, comités y patronatos de carácter público, privado o mixto de naturaleza turfística;

IX. Emitir opinión ante la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, en aquellos casos en que la inversión extranjera concorra en proyectos de desarrollo turfísticos o en el establecimiento de servicios turfísticos;

X. Regular, orientar y estimular las medidas de protección al turismo, y vigilar su cumplimiento, en coordinación con las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y con las autoridades estatales y municipales;

XI. Promover y facilitar el intercambio y desarrollo turfístico en el exterior, en coordinación con la Secretaría de Relaciones Exteriores;

XII. Promover y organizar en coordinación con la Secretaría de Educación Pública, la capacitación, investigación y desarrollo tecnológico en materia turfística;

XIII. Formular y difundir la información oficial en materia de turismo, coordinar la publicidad que en esta materia efectúen las entidades del gobierno federal, las autoridades estatales y municipales y promover la que efectúen los sectores social y privado;

XIV. Promover, coordinar y en su caso, organizar los espectáculos, congresos, excursiones, audiciones representaciones y otros eventos tradicionales y folklóricos de carácter oficial, para atracción turística;

XV. Fijar y en su caso, modificar las categorías de los prestadores de servicios turísticos por ramas;

XVI. Autorizar los reglamentos interiores de los establecimientos de servicios al turismo;

XVII. Llevar la estadística en materia de turismo, de acuerdo con las disposiciones que establezca la Secretaría de Programación y Presupuesto;

XVIII. Promover y apoyar la coordinación de los prestadores de servicios turísticos;

XIX. Proyectar, promover y apoyar el desarrollo de la infraestructura turística y estimular la participación de los sectores social y privado;

XX. Fijar e imponer, de acuerdo a las leyes y reglamentos, el tipo y monto de las sanciones por el incumplimiento y violación de las disposiciones en materia turística, y

XXI. Los demás que le fijen expresamente las leyes y reglamentos.

18. La Secretaría de Pesca.

A esta Secretaría de Estado corresponde para su despa-- cho los siguientes asuntos:

- I. Formular y conducir la política pesquera del país;
- II. Programar, fomentar y asesorar técnicamente la producción y explotación pesquera en todos sus aspectos;
- III. Participar con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en la determinación de los criterios generales - para el establecimiento de los estímulos fiscales y financieros necesarios para el fomento de la actividad pesquera; y - administrar su aplicación, así como vigilar y evaluar sus resultados;
- IV. Otorgar contratos, concesiones, permisos y autorizaciones para la explotación de la flora y fauna acuáticas;
- V. Determinar las épocas y zonas de vida de las especies acuáticas, en coordinación con la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología;
- VI. Organizar y fomentar la investigación sobre la actividad pesquera y promover el establecimiento de centros o-institutos de capacitación pesquera;
- VII. Definir, aplicar y difundir los métodos y procedimientos técnicos destinados a obtener rendimientos de la - - piscicultura;
- VIII. Realizar actividades y autorizar lo referente a acuacultura;
- IX. Regular la formación y organización de la flota -- pesquera, así como promover la construcción de embarcaciones pesqueras;

X. Fomentar la organización de las sociedades cooperativas de producción pesquera y las sociedades, asociaciones y uniones de pescadores;

XI. Promover en coordinación con la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, la industrialización de los productos pesqueros y el establecimiento de las plantas e instalaciones industriales;

XII. Apoyar a la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial en la promoción del consumo humano de productos pesqueros, el abastecimiento de materias primas a las industrias nacionales, y en su distribución;

XIII. Regular la pesca en lo relacionado con el número condición y capacidad del personal pesquero;

XIV. Promover la creación de zonas portuarias reservadas para la instalación de terminales pesqueras y actividades conexas;

XV. Apoyar técnicamente a la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial en las exportaciones e importaciones de las especies de la flora y la fauna acuáticas;

XVI. Cuantificar y evaluar las especies de la flora y fauna cuyo medio de vida sea el agua;

XVII. Proponer ante la Secretaría de Relaciones Exteriores la celebración de convenios y tratados internacionales relativos al recurso pesca, y

XVIII. Los demás que le encomienden expresamente las leyes y reglamentos.

III. Los Departamentos de Estado o Departamentos Administrativos.

Las disposiciones constitucionales que regulan a estos Departamentos son los siguientes:

En primer lugar el artículo 90 de nuestra ley fundamental dispone que:

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

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

El artículo 92 constitucional dice que "Todos los reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del Presidente deberán estar firmados por el Secretario o Jefe de Departamento Administrativo a que el asunto corresponda y sin este requisito no serán obedecidos".

Así mismo el artículo 93 Constitucional dispone que:

"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 respectivas ramas.

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 discute una ley o se estudie un negocio concerniente a sus respectivos ramos o actividades".

La anterior Ley Orgánica de la Administración Pública Federal hacía referencia a los "Departamentos de Estado" pero la actual utiliza la denominación "Departamentos Administrativos, señalando en su artículo 1º que "La Presente Ley establece las bases de organización de la administración pública federal, centralizada y paraestatal. La Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Procuraduría General de la República integran la administración pública centralizada..."; en su artículo 2º la mencionada Ley Orgánica establece "En el ejercicio de sus atribuciones y para el despacho de los negocios del orden administrativo encomendados al Poder Ejecutivo de la Unión habrá las siguientes dependencias de la administración pública centralizada:

- I. Secretarías de Estado, y
- II. Departamentos Administrativos".

Al contener las mencionadas disposiciones la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal se apega a lo previsto por nuestra Constitución Política en los artículos transcritos, ahora bien nuestra legislación únicamente reconoce un Departamento Administrativo que es el Departamento del Distrito Federal, al cual de conformidad con el artículo 44 de la Ley Orgánica de referencia le corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

- I. Atender lo relacionado con el gobierno de dicha entidad en los términos de su ley orgánica, y

II. Los demás que le atribuyen expresamente las leyes y reglamentos.

En materia de Hacienda la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal señala como facultades del propio Departamento las siguientes:

I. Formular y proponer el anteproyecto de Presupuesto Anual de Egresos, y dirigir, planear, programar y controlar la inversión pública del Departamento del Distrito Federal, con la participación que legalmente corresponda a la Secretaría de Programación y Presupuesto;

II. Dictar las medidas administrativas que procedan -- respecto a quienes incurran en responsabilidades que afecten a la Hacienda Pública del Distrito Federal, con la intervención que en su caso concedan las leyes a las Secretarías de Programación y Presupuesto y de la Contraloría General de la Federación.

III. Autorizar las erogaciones por servicios y las adquisiciones de bienes muebles e inmuebles, aprobar previo -- acuerdo del Presidente de la República la participación del Departamento del Distrito Federal en empresas, sociedades y asociaciones civiles y mercantiles, ya sea en su creación, aumento de capital o en la adquisición de todo o parte de éste; así como realizar los demás actos y contratos de los que resulten derechos y obligaciones para el propio Departamento, y todo ello con la intervención que las leyes señalen a las Secretarías de Hacienda y Crédito Público, de Programación y Presupuesto y de Desarrollo Urbano y Ecología.

IV. Establecer los servicios de apoyo administrativo -- en materia de planeación, programación, presupuesto, informática y estadística, recursos humanos, materiales y contables, fiscales, archivos y los demás que sean necesarios en los --

términos que fijen el Ejecutivo Federal y las leyes aplicables.

V. Controlar y vigilar el ejercicio del Presupuesto de Egresos del Departamento del Distrito Federal y evaluar el gasto público del propio Departamento para fines internos, - en los términos que fijen las Secretarías de Programación y Presupuesto y de la Contraloría General de la Federación.

VI. Efectuar los pagos derivados del ejercicio del Presupuesto de Egresos.

VII. Participar con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en la formulación del programa financiero y en el control de la deuda pública del Departamento del Distrito Federal; y previa autorización de dicha Secretaría, intervenir en la gestión y contratación de toda clase de créditos y financiamientos para el propio Departamento, todo ello en los términos de la Ley General de Deuda Pública.

VIII. Preveer y efectuar, en los términos de la Ley General de Deuda Pública, los pagos correspondientes a la deuda pública del Departamento del Distrito Federal de conformidad al Presupuesto de Egresos aprobado.

IX. Vigilar que la realización de erogaciones por servicios y las adquisiciones de bienes muebles e inmuebles que haga el Departamento del Distrito Federal, se ajusten a las normas y procedimientos establecidos por los ordenamientos legales correspondientes.

X. Llevar la contabilidad del Departamento del Distrito Federal, el control del presupuesto y costos por programas y hacer la glosa preventiva de los ingresos y egresos y elaborar la cuenta pública anual que debe presentarse a la Cámara de Diputados, todo ello con la intervención que les -

concedan las leyes a las Secretarías de Programación y Presupuesto y Hacienda y Crédito Público.

XI. Proyectar y calcular los ingresos anuales del Departamento del Distrito Federal, con la intervención de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en lo referente a la política de ingresos y su estimación.

XII. Formular los proyectos de leyes y disposiciones fiscales y la Ley de Ingresos del Departamento del Distrito Federal, con la intervención de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en lo relativo a que los sistemas impositivos del Departamento sean congruentes con los del Gobierno Federal. Asimismo interpretar dichas leyes en el orden administrativo, en los casos dudosos que se sometan a su consideración.

XIII. Llevar y mantener actualizado el padrón fiscal.

XIV. Recaudar, custodiar y administrar los impuestos, derechos, productos, aprovechamientos, participaciones y otros arbitrios, señalados en la Ley de Ingresos y en las demás leyes y disposiciones fiscales de la Hacienda Pública del Departamento del Distrito Federal, así como aplicar los mencionados ordenamientos. En estas materias la Secretaría de Hacienda y Crédito Público participará en relación con las facultades que se le señalan en la fracción de este artículo.

XV. Ordenar y practicar visitas domiciliarias de inspección y verificaciones para comprobar el cumplimiento de las obligaciones establecidas en las leyes y demás disposiciones fiscales de la Hacienda Pública del Departamento del Distrito Federal.

XVI. Recaudar los impuestos, derechos, productos y - -

aprovechamientos de carácter federal, con fundamento en las leyes y en los acuerdos respectivos.

XVII. Imponer sanciones por infracciones a las leyes fiscales de la Hacienda Pública del Departamento del Distrito Federal, así como recibir y resolver las solicitudes de reconsideración y condonación en su caso, de las multas fiscales, y

XVIII. Ejercer la facultad económico coactiva para hacer efectivos los créditos fiscales a favor del Departamento del Distrito Federal.

En ningún caso podrá darse en garantía de créditos nacionales o internacionales la administración o recaudación de los ingresos autorizados por las leyes respectivas, ni podrán celebrarse convenios para que los particulares recauden dichos ingresos, salvo los que se celebran con los servicios bancarios que utilice el Departamento del Distrito Federal.

XIX. Diseñar el sistema integral de la planeación para el Distrito Federal, así como la elaboración de programas financieros anuales, de acuerdo a los lineamientos que conforme a su respectiva competencia expidan las Secretarías de Programación y Presupuesto y de Hacienda y Crédito Público.

Además de las anteriores atribuciones o funciones del Departamento del Distrito Federal tiene otras en materias de obras y servicios públicos, en materia social y económica, en términos generales puede decirse que al Departamento del Distrito Federal le corresponde atender todo lo relativo a los servicios ciudadanos del propio Distrito.

Ahora bien, para que el Departamento del Distrito Federal pueda realizar las funciones señaladas cuenta con una estructura y una organización propias y además es administrado

por diversos funcionarios siendo el primero de ellos el Presidente de la República porque es él quien tiene a su cargo en forma directa el gobierno del Distrito Federal, esto, por disposición constitucional. La Ley Orgánica de dicho Departamento en su artículo 1º dice que el Presidente de la República tiene a su cargo el gobierno del Distrito Federal y -- que lo ejercerá por conducto del Jefe del Departamento del Distrito Federal a quien podrá nombrar y remover libremente.

El Jefe del Departamento del Distrito Federal será su representante legal y podrá delegar sus funciones en diversos servidores públicos que con base en las atribuciones con que cuentan se relacionan con la materia que motiva la representación, además el titular del Departamento Administrativo en el ejercicio de sus funciones se podrá auxiliar de una serie de unidades administrativas como son la Secretaría General de Gobierno, la Secretaría General de Planeación y Evaluación, la Secretaría General de Obras, la Secretaría General de Desarrollo Urbano y Ecología, la Secretaría General de Desarrollo Social, la Secretaría General de Protección y Vialidad, la Oficialía Mayor, la Tesorería, la Contraloría General, así como coordinaciones generales, direcciones generales, además también se auxiliará de sus órganos administrativos desconcentrados que son las Delegaciones, los Almacenes para los Trabajadores del propio Departamento, la Comisión de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, la Comisión de Vialidad y Transporte Urbano, el Servicio Público de Boleaje Electrónico; y la Comisión Coordinadora para el Desarrollo Agropecuario del Distrito Federal.

Además de los órganos citados el Departamento del Distrito Federal contará con órganos de colaboración vecinal y ciudadana que son los Comités de Manzana; las Asociaciones de Residentes, las Juntas de Vecinos y el Consejo Consultivo del Distrito Federal.

IV. La Desconcentración Administrativa Federal.

Enrique Sayagués Laso proporciona un concepto de esta forma de organización administrativa señalando que es "la -- transferencia a un órgano inferior o agente de la administración central, de una competencia exclusiva, o un poder de -- trámite de decisión, ejercido por los órganos superiores, -- disminuyendo, relativamente, la relación de jerarquía y su-- bordinación".

Los órganos desconcentrados pertenecen a la Administración Pública Centralizada, no se separan de ella, ni destruyen la relación jerárquica que los unen a la misma sino que únicamente cuentan con una serie de facultades que les permiten tener cierta libertad para actuar aunque dicha libertad es limitada.

Lo anterior tiene lugar en virtud de que el poder central cada vez tiene a su cargo más asuntos y de muy diversa naturaleza, los cuales debe atender y darles pronta solución, además debe ejercer sus atribuciones de inspección y vigilancía y para lograrlo de una mejor manera y para satisfacer correcta y oportunamente las necesidades colectivas otorga a determinados órganos ciertos poderes especiales de acción y de administración".

En algunos casos los órganos desconcentrados son un punto de transición entre un órgano de la administración pública centralizada a un organismo descentralizado.

Andrés Serra Rojas establece ocho características esenciales de la desconcentración administrativa y son las si-- guientes:

1. Los órganos desconcentrados se ubican dentro del án

bito de la centralización administrativa por que no se separa de este régimen.

2. Los órganos desconcentrados no se sitúan en la parte más alta de la escala jerárquica administrativa porque - en dicho lugar se encuentra el poder central que es el que sigue teniendo sobre los órganos desconcentrados las facultades de mando, decisión, vigilancia y competencia, en virtud de que los vínculos jerárquicos únicamente se relajan pero - no se eliminan.

3. Los órganos desconcentrados no poseen autonomía económica, es decir no cuentan con un patrimonio propio.

4. Los órganos desconcentrados poseen autonomía técnica que es la característica que justifica prácticamente su existencia.

5. Los órganos desconcentrados ven aumentada su competencia pero la ejercen como parte de las facultades del Gobierno Federal.

6. En nuestro país es posible que a un órgano centralizado se le otorgue un régimen de órgano desconcentrado a través de una ley, de un decreto o de un Acuerdo del Ejecutivo Federal, pero en la doctrina administrativa general sólo se acepta que un órgano desconcentrado puede ser creado mediante una ley porque dicen que se trata de un nuevo reparto de competencias.

7. Las relaciones entre el Poder Central y el órgano desconcentrado seguirán siendo directas a través de un órgano que para tal efecto se creará, independientemente de las facultades exclusivas que ejercerá el órgano desconcentrado.

8. Como ya se señaló el órgano desconcentrado tendrá -

una competencia exclusiva, no obstante ello el Poder Central conservará facultades amplias para fijar la política, el desarrollo y la orientación de los órganos desconcentrados, -- con la finalidad de mantener la unidad y desarrollo de la acción de la Administración Pública.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal hace referencia a los órganos desconcentrados en su artículo - 17, en el que dispone que:

"Para la más eficaz atención y eficiente despacho de -- los asuntos de su competencia, las Secretarías de Estado y -- los Departamentos Administrativos, podrán contar con órganos administrativos desconcentrados que les estarán jerárquicamente subordinados y tendrán facultades específicas para resolver sobre la materia y dentro del ámbito territorial que se determine en cada caso, de conformidad con las disposiciones legales aplicables.

En nuestro sistema administrativo los órganos desconcentrados han adoptado diversas formas, entre las más comunes -- se encuentran las instituciones, juntas, institutos, consejos, comités, patronatos, uniones y comisiones, algunas comisiones tienen el carácter de nacionales.

Por su parte la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, publicada en el Diario Oficial de la Federación del 29 de diciembre de 1978, en su artículo 1° sección-B hace referencia a los órganos administrativos desconcentrados, y considera como tales a los siguientes:

I. Las Delegaciones en sus respectivas circunscripciones geográficas;

II. Los Almacenes para los Trabajadores del Departamento del Distrito Federal;

III. La Comisión de Desarrollo Urbano del Distrito Federal;

IV. La Comisión de Vialidad y Transporte Urbano;

V. El Servicio Público de Boletaje Electrónico, y

VI. La Comisión Coordinadora para el Desarrollo Agropecuario del Distrito Federal.

La desconcentración administrativa es un procedimiento que resulta muy útil para la Administración Pública centralizada por que es a través de ella que puede evitar que se le acumulen los asuntos y de este modo puede mejorar la prestación de los servicios públicos beneficiando en gran medida con todo lo anterior a los gobernados que los utilizan para la satisfacción de sus necesidades tanto inmediatas como mediatas.

Como ejemplo de órganos desconcentrados que existen en nuestro país se encuentran las Oficinas Fiscales Regionales, la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros, la Procuraduría Federal de Defensa del Trabajo, el Instituto Politécnico Nacional, la Lotería Nacional, etc.

4.7. LA ORGANIZACION ADMINISTRATIVA PARAESTATAL

Como ya ha sido mencionado el artículo 90 de la Constitución Política de nuestro país dispone que la Administración Pública Federal podrá ser de dos formas:

- a). Centralizada.
- b). Paraestatal.

Por lo que toca a la Administración Pública centraliza-

da hemos estudiado en forma breve como se encuentra constituida, correspondiéndonos ahora analizar en que consiste la Administración Pública Paraestatal y como se integra la misma.

Iniciaremos por señalar que la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en su artículo 3º dispone que el Poder Ejecutivo de la Unión se auxiliará de las siguientes entidades de la Administración Pública paraestatal:

I. Organismos descentralizados;

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

III. Fideicomisos.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal define las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación, así como las relaciones entre dichas entidades y el Ejecutivo Federal o entre las mismas y las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos.

El elemento característico de todas las entidades que integran a la Administración Pública Paraestatal es el alejamiento que existe respecto a la Administración Pública Centralizada, lo que trae como consecuencia un relajamiento en los vínculos jerárquicos más profundo que el que se presenta en la desconcentración administrativa y en este caso el Poder Central únicamente conserva facultades limitadas de control y vigilancia sobre las entidades paraestatales porque éstas poseen una autonomía técnica, una personalidad jurídica y un patrimonio propios.

Andrés Serra Rojas dice que la Administración Pública - Paraestatal está integrada por "el conjunto de Instituciones, Organismos, Empresas de Economía Mixta, Patrimonios Públicos, que por disposición de la ley, colaboran en la realización - de los fines del Estado, sin formar parte de la Administra-- ción Pública Centralizada, con la cual mantienen estrictas - relaciones de control y vigilancia a cargo de aquella, y divi-- dida en sectores para tal efecto".

El Ejecutivo Federal intervendrá en la operación de las entidades paraestatales y para ello el Presidente de la Repú-- bla las agrupará en sectores dependiendo de su objeto y de - la esfera de competencia que conforme a la Ley le correspon-- den a las Secretarías de Estado y a los Departamentos Admi-- nistrativos, las cuales fungirán como coordinadoras o cabe-- zas de sector y se encargarán de coordinar, programar y pre-- supuestar las entidades que queden agrupadas en el sector a-- su cargo, además de evaluar los resultados, conocer como ope-- ran las entidades y participar en sus órganos de gobierno.

A. Los Organismos Descentralizados.

Andrés Serra Rojas señala como características o notas-- distintivas de los organismos descentralizados los siguien-- tes:

- El organismo descentralizado realiza fines especia-- les del Estado en materia federal.
- Un organismo descentralizado tiene personalidad jurí-- dica propia lo que significa que es independiente de la personalidad general de la Administración Pública.
- Los organismos descentralizados tienen patrimonio -- propio regulado por normas de derecho público, lo --

que significa que dicho patrimonio se integra con -- bienes del Estado pero que se encuentran sometidos a un régimen jurídico especial y cuando un organismo - descentralizado desaparece sus bienes se integran nuevamente al patrimonio del Estado.

- Los organismos descentralizados poseen autonomía técnica.
- Y también poseen autonomía orgánica.
- La Ley Federal de Responsabilidades de los Servido--res Públicos les es aplicable a los empleados adscri--tos a los organismos descentralizados.
- El poder central realiza el control de los organis--mos descentralizados a través de la cabeza de sector que puede ser una Secretaría de Estado o el Departamento del Distrito Federal pero si no existe disposi--ción legal expresa será a través de la Secretaría de Programación y Presupuesto.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal se ñala en su artículo 45 que: "Son organismos descentraliza--dos las entidades creadas por ley o decreto del Congreso de la Unión o por decreto del Ejecutivo Federal con personali--dad jurídica y patrimonio propios, cualquiera que sea la estructura legal que adopten".

A su vez la Ley Federal de las Entidades Paraestatales en su artículo 14 dispone que: "son organismos descentraliza--dos las personas jurídicas creadas conforme a lo dispuesto - por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y - cuyo objeto sea:

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

II. La prestación de un servicio público o social;

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

La descentralización administrativa puede ser de dos formas:

1. Descentralización administrativa territorial o regional.
2. Descentralización administrativa por servicio, funcional o institucional.

1. La Descentralización Administrativa Territorial o Regional.

Se basa en un elemento de carácter geográfico y este elemento es el que delimita los servicios que le corresponden.

Serra Rojas citando a Buttgenbach dice que la finalidad de este tipo de descentralización es la de crear una institución pública que cuente con personalidad y patrimonio propios y que disponga de un régimen jurídico establecido por el artículo 115 de nuestra Constitución Política y reglamentado por sus leyes orgánicas municipales y que atiende las necesidades locales o específicas de una circunscripción territorial.

2. La Descentralización Administrativa por Servicio, Funcional o Institucional,

Serra Rojas la conceptúa en los siguientes términos:

"Es un modo de organización administrativa, mediante la cual se crea el régimen jurídico de una persona de derecho público, con una competencia limitada a sus fines específicos y especializada para atender determinadas actividades de interés general, por medio de procedimientos técnicos".

La diferencia entre la descentralización territorial y la descentralización por servicio radica básicamente en que la primera se origina por factores políticos mientras que la segunda obedece a razones de tipo técnico, financiero y funcional.

La descentralización por servicio es llevada a cabo para manejar una actividad determinada o sea para prestar un servicio público o social, para hacer posible la explotación de bienes o recursos propiedad de la nación, para la investigación científica y tecnológica o para obtener o aplicar recursos o fines de asistencia o seguridad social.

La creación de un organismo descentralizado por servicio deberá hacerse por el Estado mediante una ley, sin embargo en la práctica algunos de ellos han sido creados por decretos.

El servicio público descentralizado deberá disponer de un estatuto legal que comprenda los siguientes conceptos:

1. A través de una ley o de un derecho se creará una persona jurídica de derecho público que tendrá encomendados ciertos fines de interés general o la atención de un servicio público.

2. Los organismos descentralizados por servicio tendrán personalidad jurídica propia es decir no comparten la misma que la Administración Pública Federal en general.

3. La Ley respectiva deberá indicar los fines, denominación, patrimonio, órganos, relaciones con su personal, con los usuarios del servicio y todos los aspectos relacionados con la organización del organismo descentralizado por servicio de que se trate.

4. Su régimen en términos generales será de derecho público aunque en algunos casos también puede ser mixto.

5. Deberá indicarse también el grado y tipo de vinculación que se conservará entre el Poder Central y el organismo descentralizado.

- a). Señalará también los fines y facultades legales -- que le corresponderán al organismo.
- b). Seleccionará el servicio público o actividad que se encomiende al organismo.
- c). Indicará las condiciones del personal técnico que dirigirá y manejará el servicio.
- d). Romperá los vínculos de jerarquía y dependencia -- que unfa al organismo con el Poder Central.
- e). Especificará las facultades de control y vigilancia que serán reservadas al Poder Central.
- f). Establecerá lo relativo a la aplicación de la Ley - Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

6. A los organismos descentralizados no se les aplicarán los principios de derecho privado.

7. Las relaciones de un organismo descentralizado con el público pueden excepcionalmente regirse por el derecho -- privado.

8. Al liquidarse un organismo descentralizado sus bienes vuelven al patrimonio de la Federación.

9. Los organismos descentralizados por servicio son diferentes entre sí pero todos ellos están sujetos a la vigilancia administrativa del Poder Central.

B. Las Empresas de Participación Estatal.

Para Andrés Serra Rojas las empresas de participación estatal son: "aquellas empresas privadas en las que el Estado tiene un interés económico preferente que le permite intervenir o administrar una empresa".

Cuando la participación estatal en una empresa es mayoritaria el Estado asume directamente la gestión y responsabilidad de la empresa y tiene como colaboradores a sus propios funcionarios públicos y a los particulares.

La Constitución Política de nuestro país hace referencia a las empresas de participación estatal en diversas ocasiones, a continuación señalamos los artículos respectivos:

Artículo 93 párrafos segundo y tercero:

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 ó se estudie un negocio concerniente a sus respectivas ramas o actividades.

Las Cámaras, a pedido de una cuarta parte de sus miembros, tratándose de los diputados, y de la mitad, si se tra-

ta de los senadores, tienen la facultad de integrar comisiones para investigar el funcionamiento de dichos organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria. Los resultados de las investigaciones se harán del conocimiento del Ejecutivo Federal.

Artículo 123, fracción XXXI.

"La aplicación de las leyes del trabajo corresponde a las autoridades de los Estados, en sus respectivas jurisdicciones, pero es de la competencia exclusiva de las autoridades federales en los asuntos relativos a:

b). Empresas:

1. Aquellas que sean administradas en forma directa o descentralizada por el Gobierno Federal..."

Artículo 110.

"Podrán ser sujetos de juicio político los ... Directores Generales o sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a éstos y fideicomisos públicos..."

Algunas leyes administrativas que regulan a las empresas de participación estatal mayoritaria son la Ley General de Bienes Nacionales, la ley de Obras Públicas, la Ley sobre Adquisiciones, Arrendamientos y Almacenes de la Administración Pública Federal, entre otras.

Todas las disposiciones constitucionales transcritas - así como las Leyes mencionadas integran el régimen de derecho público al que están sometidas las empresas de participación estatal mayoritarias, pero además, de la misma forma di

chas empresas también están sometidas a un régimen de derecho privado, sin que pueda contrariar éste al régimen de derecho público.

Serra Rojas diferencia entre las empresas de participación estatal que originalmente eran empresas privadas y que por lo tanto tenían un régimen de la misma naturaleza, las cuales son convertidas por el Estado a través de la voluntad de sus asambleas en empresas de participación estatal sujetas a un régimen jurídico mixto y que generalmente adoptan la forma de sociedades anónimas y se regulan por el Código de Comercio, la Ley de Sociedades Mercantiles, la Ley de Títulos y Operaciones de Crédito entre otras, y otras empresas de participación estatal que tienen un régimen jurídico especial y en las cuales el Estado actúa en colaboración con grupos campesinos, obreros o empresariales.

Por su parte el artículo 46 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal considera como empresas de participación estatal mayoritaria las siguientes:

I. Las sociedades nacionales de crédito constituidas en los términos de su legislación específica;

II. Las sociedades de cualquier otra naturaleza incluyendo las organizaciones auxiliares nacionales de crédito; así como las instituciones nacionales de seguros y finanzas, en que se satisfagan alguno o varios de los siguientes requisitos:

- a). Que el Gobierno Federal o una o más entidades para estatales, conjunta o separadamente, aporten o sean propietarios de más del 50% del capital social.
- b). Que en la constitución de su capital se hagan figu

gurar títulos representativos de capital social de serie especial que sólo puedan ser suscritas por el Gobierno Federal; o

- c). Que al Gobierno Federal corresponda la facultad de nombrar a la mayoría de los miembros del órgano de gobierno o su equivalente, o bien designar al presidente o director general, o cuando tenga facultades para vetar los acuerdos del propio órgano de gobierno.

Se asimilan a las empresas de participación estatal mayoritaria, las sociedades civiles así como las asociaciones-civiles en las que la mayoría de las asociaciones sean dependencias o entidades de la administración pública federal o servidores públicos federales que participen en razón de sus cargos y alguna o varias de ellas se obliguen a realizar o realicen las aportaciones económicas preponderantes.

La Ley Federal de las Entidades Paraestatales establece en su artículo 32 que cuando alguna empresa de participación estatal mayoritaria no cumpla con su objeto de atender las áreas prioritarias o cuando ya no sea conveniente conservarla como entidad paraestatal, la Secretaría de Programación y Presupuesto previo acuerdo con la dependencia coordinadora del sector a que corresponda la empresa de participación estatal propondrá al Ejecutivo Federal la enajenación de la participación estatal o en su caso la disolución o liquidación.

Una vez que se haya acordado la enajenación los trabajadores organizados de la empresa tendrán preferencia para adquirir los títulos representativos del capital de los que sea titular el Gobierno Federal.

La forma y términos en los que se efectuará la fusión o

disolución de las empresas de participación estatal serán -- los que estén previstos en los lineamientos o disposiciones de los estatutos de la empresa y en la legislación correspondiente, en estos casos la dependencia coordinadora del sector al que corresponda la empresa estará obligada a cuidar - la adecuada protección de los intereses del público, de los accionistas o titulares de las acciones o partes sociales, - y los derechos laborales de los servidores públicos de la empresa.

C. El Fideicomiso Público.

Como ya se mencionó al hablar de las empresas de participación estatal el artículo 110 también hace referencia a - los fideicomisos públicos, cuando dispone: "Podrán ser sujetos de juicio político ... Los Directores Generales o sus -- equivalentes de los ... fideicomisos públicos".

Por su parte la Ley Orgánica en su artículo 3º dice que el Poder Ejecutivo de la Unión se auxiliará de entidades de la administración pública paraestatal entre las cuales incluye a los Fideicomisos.

Además en su artículo 47 de la misma Ley Orgánica dispone que: "los fideicomisos públicos a que se refiere el artículo 3º de esta ley, fracción III son aquéllos que el gobierno federal o alguna de las demás entidades paraestatales constituyen, con el propósito de auxiliar al Ejecutivo Federal en las atribuciones del Estado para impulsar las áreas - prioritarias del desarrollo, que cuenten con una estructura orgánica análoga a las otras entidades y que tengan comités técnicos.

En los fideicomisos constituidos por el gobierno fede--

ral, la Secretaría de Programación y Presupuesto fungirá como fideicomitente único de la administración pública centralizada.

Otras leyes administrativas que regulan todo lo relacionado a los fideicomisos públicos son la Ley Federal de Entidades Paraestatales, la Ley orgánica del Banco de México, la Ley Federal de la Reforma Agraria, la Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Extranjera, la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, Ley General de Deuda Pública, Ley General de Bienes Nacionales, la Ley de Ingresos de la Federación de cada año, Ley de Inspección de Adquisición, Ley General de Instituciones de Seguros, Ley de Quiebras y Suspensión de Pagos, Ley Federal de Instituciones de Fianzas, Código de Comercio, Ley de Inspección de Contratos y Obras Públicas entre otras.

Andrés Serra Rojas define al fideicomiso público de la siguiente manera:

El fideicomiso público es "un negocio jurídico creado por Ley o Decreto por medio del cual la Administración Pública Federal, como fideicomitente único, constituye un patrimonio autónomo con bienes del dominio público o privado de la Federación, cuya titularidad se atribuye a una institución fiduciaria, por lo general una institución nacional de crédito, expresamente autorizada para la realización de un fin de interés público lícito determinado".

De lo anterior se desprende que en todo fideicomiso intervienen tres elementos personales que son:

- I. El fideicomitente.
- II. El fiduciario o institución fiduciaria.
- III. El fideicomisario.

I. El Fideicomitente.

Es la persona o institución que constituye el fideicomiso y en el caso de que el fideicomiso sea público como ya ha quedado indicado la Secretaría de Programación y Presupuesto representará como fideicomitente único a la Administración Pública centralizada en los fideicomisos que ésta constituya.

II. El Fiduciario o Institución Fiduciaria.

Es una institución de crédito (banca o institución nacional de crédito) debidamente autorizada.

Si al momento de constituir el fideicomiso no se designare la institución fiduciaria, se tendrá por designada la que elija el fideicomitente, o en su defecto el juez de primera instancia del lugar en que estuvieren ubicados los bienes, de entre las instituciones expresamente autorizadas conforme a la Ley.

III. El Fideicomisario.

Es la persona o institución beneficiada con el fideicomiso.

En términos generales para que el fideicomiso público pueda funcionar intervienen los siguientes órganos:

- La Secretaría de Programación y Presupuesto.
- La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, que se encargará de constituir y contratar los fideicomisos del Gobierno Federal.
- La Institución Fiduciaria o Fiduciario.

- El Delegado Fiduciario General que es aquella persona que se encarga de manejar el Departamento fiduciario de toda la Institución y de administrar los bienes de un Banco que estén afectos a fideicomisos.
- Delegado fiduciario Especial o Director o Gerente es el encargado de un solo fideicomiso y es un funcionario adscrito a la propia Institución Fiduciaria.
- Comité técnico.
- Interviene también el Coordinador del Sector y
- La Comisión Nacional Bancaria y de Seguros.

El fideicomiso público se integra con los siguientes -- elementos:

- El fideicomiso público se constituye con una declaración unilateral de un particular o del Estado.
- El fideicomiso se constituye formando un patrimonio autónomo o patrimonio de afectación.
- La titularidad de dicho patrimonio la tendrá el fiduciario.
- El objeto de la constitución de un fideicomiso es lograr un fin determinado que en el caso de los fideicomisos públicos será un fin de interés público.

La realización de ese fin de interés público se encomienda a una institución fiduciaria que en los fideicomisos públicos son instituciones nacionales de crédito como son: - el Banco de México, Nacional Financiera, Banco Nacional de Comercio Exterior, etc.

Por lo que hace a los bienes y derechos que pueden ser objeto de un fideicomiso en términos generales la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito dice que podrán serlo toda clase de bienes y derechos, salvo aquéllos que, conforme a la ley sean estrictamente personales de su titular.

En los fideicomisos públicos la Secretaría de Hacienda y Crédito Público estará obligada a cuidar que en los contratos queden debidamente precisados los derechos y acciones -- que corresponde ejercitar al fiduciario sobre los bienes fideicometidos, las limitaciones que establezca el fideicomitente o que se deriven de derechos de terceros, así como los derechos que éste se reserve y las facultades que fije en su caso, el Comité Técnico.

El Patrimonio del Fideicomiso.

El patrimonio que se constituye en un fideicomiso estará afectado a un fin determinado que será el que motiva la creación del propio fideicomiso, ese patrimonio creado será autónomo y sobre él únicamente podrán ejercitarse las acciones y derechos derivados del fideicomiso público.

El patrimonio del fideicomiso no podrá confundirse con el patrimonio de las personas que intervienen en el fideicomiso.

De la misma forma hay autores que consideran al fideicomiso como una especie de Mandato, como Patrimonio sin título, como un desdoblamiento de la propiedad, como una operación bancaria, como una institución, un contrato, un negocio jurídico o un patrimonio de afectación, pero predomina la idea de considerarlo como un negocio jurídico.

La Revocación, Modificación y Extensión del Fideicomiso Público.

De acuerdo con la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito el fideicomiso puede ser extinguido por las siguientes causas:

I. Por la realización del fin para el cual fué constituido.

II. Por hacerse éste imposible.

III. Por hacerse imposible el cumplimiento de la condición suspensiva de que dependa o no haberse verificado dentro del término señalado al constituirse el fideicomiso o, en su defecto, dentro del plazo de 20 años siguientes a su constitución.

IV. Por haberse cumplido la resolución resolutoria a que haya quedado sujeto.

V. Por convenio expreso entre el fideicomitente y el fideicomisario.

VI. Por revocación hecha por el fideicomitente cuando éste se haya reservado expresamente este derecho al constituir el fideicomiso.

La Secretaría de Programación y Presupuesto o el coordinador del sector podrán proponer la modificación, o extinción de los fideicomisos del Gobierno Federal, y para ello deberá la citada Secretaría recabar previamente la opinión de la Coordinación de Estudios Administrativos y de la Secretaría de Hacienda y Crédito Públicos. Además al momento de elaborar los contratos constitutivos de fideicomisos del Gobierno Federal se deberá reservar el propio Gobierno la fa--

cultad de revocarlos sin perjuicio de los derechos que correspondan a los fideicomisarios o a terceros, siempre y cuando no se trate de fideicomisos constituidos por mandato de Ley o que la naturaleza de sus fines no lo permita.

CAPITULO V
LA LEY DE PREMIOS, ESTIMULOS Y
RECOMPENSAS CIVILES

- 5.1 Antecedentes históricos y surgimiento de la -
Ley de Premios, Estímulos y Recompensas Civi-
les.
- 5.2 Análisis de la Ley de Premios, Estímulos y Re-
compensas Civiles vigente.
 - A. Objeto.
 - B. Sujetos.
 - C. Autoridades facultadas para su aplicación.
 - D. Procedimiento.
 - E. Premios que la Ley reglamenta.
 - F. Estímulos y Recompensas.

5.1 ANTECEDENTES HISTORICOS Y SEGUIMIENTOS DE LA LEY DE PREMIOS, ESTIMULOS Y RECOMPENSAS CIVILES

El 24 de octubre de 1949 surgió un Decreto que creó la recompensa "Perseverancia en el Servicio Civil" como un intento del Estado por reconocer públicamente las conductas o trayectorias vitales particularmente ejemplares así como los actos u obras valiosos o relevantes realizados en beneficio de la humanidad, del país o del Estado mismo por parte de los empleados públicos, habiendo sido derogado dicho Decreto por la "Ley de Estímulos y Recompensas a los Funcionarios y Empleados de la Federación y del Distrito y Territorios Federales" y su Reglamento, publicados en el Diario Oficial de la Federación de fechas 6 de diciembre de 1954 y 8 de mayo de 1957, -- respectivamente, es considerado por la burocracia mexicana como un avance en su lucha por lograr el reconocimiento de sus derechos y de sus esfuerzos en el desempeño cotidiano de las funciones que le son encomendadas.

De acuerdo con la exposición de motivos de la mencionada Ley "... el cumplimiento de las obligaciones inherentes a un puesto público es un deber cívico, pero cuando la observancia de tal deber se realiza con excepcional eficacia en beneficio del Estado, el servidor público se hace acreedor a estímulos y recompensas que son los que la presente iniciativa de Ley instituyen, creando ese incentivo para que los funcionarios y empleados de la Federación superen día a día su rendimiento en el trabajo y colaboren al mejoramiento de la administración pública..."

La iniciativa de Ley de Estímulos y Recompensas a los -- Funcionarios y Empleados de la Federación y del Distrito y Territorios Federales tuvo como objetivo fundamental "... llenar un vacío hasta ahora existente en nuestra Legislación y los efectos de la misma se tradujeran en el progresivo mejo-

ramiento en la tramitación y despacho de todos los asuntos -- que son a cargo de la Administración Pública..."

El 3 de septiembre de 1975 el entonces Presidente de la República Lic. Luis Echeverría Álvarez presentó ante el Senado de la República la Iniciativa de "Ley de Premios, Estímulos y Recompensas Civiles" en la que señalaba: "...quienes laboran al servicio del Estado, lo hacen en beneficio de todos los mexicanos, cada tarea, grande o pequeña, sencilla o compleja es importante, la perseverancia en su desempeño es valiosa para la totalidad del país. Avanzamos en todos los renglones del quehacer nacional gracias a quienes entregan su vida al servicio público ... Dado que el Estado es la representación orgánica de la comunidad, le corresponde por tanto -- brindar el reconocimiento público a quienes dan vida a los valores comunes... Galardonar significa destacar el mérito, ha cerlo llegar a toda la comunidad, presentarlo a los ojos de todos y auspiciar la emulación por el ejemplo. Es función -- del Estado asegurar y auspiciar la axiología social y ese es uno de los objetivos de establecer y regular el otorgamiento de premios civiles..."

De conformidad con la citada iniciativa de Ley su principal objetivo fué que "... Numerosas son las preseas con que la República premia a sus miembros destacados; sin embargo su dispersión hace necesario establecer un Código que las contenga a todas, amplíe el campo del reconocimiento público y regule con mayor formalidad el otorgamiento de los laudos nacionales...", y fue precisamente esta necesidad de reglamentar estímulos y recompensas a favor de los funcionarios y empleados de la Federación que desempeñen sus labores con honradez, diligencia, constancia o acuosidad ejemplares, o bien en favor de burócratas que demuestren tener méritos relevantes, lo que motivó al Congreso de la Unión para aprobar la iniciativa de referencia, publicándose la "Ley de Premios, Estímulos y Re-

compensas Civiles" en el Diario Oficial de la Federación del 31 de diciembre de 1975.

5.2. ANALISIS DE LA LEY DE PREMIOS, ESTIMULOS Y RECOMPENSAS CIVILES

A. OBJETO

Este ordenamiento legal tiene por objeto determinar las normas que regulan el reconocimiento público que haga el Estado de aquellas personas que por su conducta, actos u obras, merezcan los premios, estímulos o recompensas que la misma establece. (artículo 1). Los premios se otorgarán por el reconocimiento público de una conducta o trayectoria vital particularmente ejemplares, así como también de determinados actos u obras valiosos o relevantes, realizados en beneficio de la humanidad, del país o de cualquiera persona. Los estímulos se instituyen para servidores del Estado, por el desempeño sobresaliente en las actividades o funciones que tengan asignadas, así como por cualquier acto excepcional que redunde en beneficio del servicio que preste la Dependencia o Entidad de su adscripción.

B. SUJETOS

En términos generales los sujetos que regula la Ley son cualquier persona física, considerada individualmente o en grupo, o personas morales que reúnan los requisitos que la propia Ley fija, no obstante lo anterior las disposiciones relativas a los estímulos y recompensas únicamente les son aplicables a los servidores del Estado que desempeñen en forma sobresaliente las actividades o funciones que les sean asignadas así como a los que realicen cualquier acto excepcional que redunde en beneficio del servicio al que estén adscritos (artículos 2 y 4).

La Ley de Premios, Estímulos y Reconpensas Civiles establece como regla general que solamente los mexicanos podrán obtener alguno de los reconocimientos que la misma prevee, -- sin importar que tengan su domicilio dentro de nuestro país o en el extranjero y con la excepción de la "Orden Mexicana del Aguila Azteca" que se otorga a extranjeros para reconocer los servicios prominentes prestados a la Nación Mexicana o a la humanidad, y para corresponder por cortesía, en casos excepcionales, a las distinciones de que sean objeto los funcionarios mexicanos.

C. AUTORIDADES FACULTADAS PARA INTERVENIR EN SU APLICACION

El artículo 13 de la Ley de referencia señala que corresponde la aplicación de sus disposiciones a:

1. El Presidente de la República;
2. Los Titulares de las Dependencias u Organismos del Ejecutivo Federal;
3. Los Consejos de Premiación, que son los órganos colegiados de carácter permanente encargados de poner en estado de resolución los expedientes que se formen para el otorgamiento de los premios establecidos, se integran de diferente forma en cuanto a sus miembros dependiendo del premio de que se trate, pero siempre deberá contar con un secretario designado por sus componentes a propuesta del Presidente, además, cada miembro del Consejo registrará en la Secretaría del mismo el nombre de quien deba suplirlo en sus ausencias (artículos 14 y 15).

Los Consejos de Premiación tienen las siguientes atribuciones:

- I. Formular y dar publicidad a las convocatorias;
- II. Recibir y registrar candidaturas;
- III. Designar a los miembros del Jurado;
- IV. Llevar el Libro de Honor;
- V. Elevar a consideración del Presidente de la República los dictámenes del Jurado;
- VI. Poner a disposición del Presidente del Jurado los recursos humanos y materiales que éste necesite para el cumplimiento de sus funciones;
- VII. Fijar las condiciones y términos para el otorgamiento de premios;
- VIII. Procurarse información y asesoramiento, cuando es time pertinente, de funcionarios públicos, de instituciones públicas o privadas o de cualesquiera personas;
- IX. Las demás necesarias para otorgar los premios que correspondan de acuerdo con esta Ley y disposiciones aplicables (artículo 19).

4. Los Jurados, que son cuerpos colegiados compuestos por el número de miembros propietarios y suplentes que acuerde cada Consejo de Premiación, se encargan de formular mediante dictamen las proposiciones que someterá el Consejo al Presidente de la República, para su resolución final. Cada Jurado debe elegir de entre sus miembros su propio presidente y nombrará un secretario (artículo 16).

Los miembros del Jurado deberán ser ciudadanos mexicanos, tener un modo honesto de vivir, haber destacado por sus cualidades cívicas y tener la calificación técnica o científica ne

cesaria, cuando la naturaleza del premio así lo requiera.

Las atribuciones que la propia Ley otorga a este órgano son las siguientes:

I. Sujetarse en la periodicidad de sus sesiones a las disposiciones que dicte el Consejo;

II. Dictaminar sobre los expedientes de candidaturas para premiación que le turne el Consejo, formulando las proposiciones que a su juicio deban someterse al Presidente de la República;

III. Compilar los dictámenes que formule;

IV. Autenticar con la firma de sus integrantes los dictámenes que emita y turnarlos al Consejo.

A diferencia de la actual "Ley de Premios, Estímulos y Recompensas Civiles", la "Ley de Estímulos y Recompensas a los Funcionarios y Empleados de la Federación y del Distrito Federal" del 6 de diciembre de 1954, únicamente reglamentaba un órgano encargado de instrumentar el procedimiento de otorgamiento de los estímulos, recompensas y de la medalla "Servicio a la Nación Mexicana", recibía el nombre de Comisión y se integraba con el Secretario de Gobernación que la presidía, tenía como suplente al subsecretario, tres miembros con sus respectivos suplentes, nombrados uno por la Cámara de Diputados, otro por la de Senadores y el otro por la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Esta Comisión se encargaba de estudiar todas las iniciativas que para conceder los estímulos y recompensas le presentaran los titulares de las Secretarías, Departamentos de Estado y demás autoridades de la Federación, del Distrito y Territorios Federales no comprendidas entre las anteriores o los Presidentes de las Cámaras de Diputados y Senadores y el Presidente de la Suprema Corte de Justicia -

de la Nación, además emitía las resoluciones correspondientes que eran sometidas a la superior consideración del Presidente de la República, que en última instancia discernía los estímulos y recompensas. Las resoluciones de la Comisión debían -- ser emitidas dentro de un término máximo de seis meses computados a partir de la fecha de la promoción respectiva.

D. PROCEDIMIENTO

El procedimiento para otorgar los estímulos, recompensas y premios que reglamenta esta Ley se inicia con la expedición de las convocatorias cuya forma y términos serán fijados por los Consejos de Premiación, los candidatos serán propuestos -- con entera libertad cuando se trate de premios cuyo otorga- -- miento no requiera de proponentes facultados, no obstante -- ello si llegaran a recibirse serán turnados a los Consejos de Premiación para que las hagan propias o las rechacen, al momento de proponer a los candidatos se expresarán sus merecimientos aportando, en dicho acto las pruebas conducentes o ma nifestando la naturaleza de otras pruebas y los lugares en -- los que se encuentran a efecto de que puedan ser recabadas. -- Los secretarios están obligados a llevar un registro adecuado de las candidaturas que se presenten, a través de los expe -- dientes que para tal efecto se deben integrar cuando los Consejos de Premiación así se los ordenen.

Los Secretarios de los Consejos de Premiación y de los -- Jurados llevarán sus correspondientes libros de actas en las -- que se hará constar el lugar, fecha, horas de apertura y clau -- sura de cada sesión y los nombres de las personas que hayan -- asistido a dichas sesiones, así como la narración clara, orde -- nada y sucinta del desarrollo del acto de que se trate, de lo -- que en la misma se discutió, de las diversas resoluciones que se hayan propuesto y del resultado de las votaciones que, en -- su caso, se hayan efectuado.

Una vez que los Consejos de Premiación han preparado o reunido todos los elementos necesarios para que se emitan las resoluciones correspondientes, los Jurados en sesiones privadas llevadas a cabo en los locales que les asignen los Consejos, procederán a emitir las votaciones para llegar a una determinación final, quedando prohibida la presencia de cualquier persona ajena en dicha diligencia, porque las votaciones serán secretas.

Los acuerdos que dicte el Presidente de la República sobre otorgamiento de premios, en los que señale el lugar y fecha en que se entregarán, se publicarán en el Diario Oficial de la Federación.

Aunado a los expedientes de candidatos y a los libros de actas, deberá llevarse también el Libro de Honor, en el que se registraran los nombres de las personas a quienes les sean otorgados los premios y se especificará también el tipo de presea que se les otorgue, la fecha y el lugar en que fué entregado y las incidencias que se hubieran presentado.

E. PREMIOS QUE LA LEY REGLAMENTA

La Ley de Premios, Estímulos y Recompensas establece - los siguientes premios que se denominan y tienen carácter de nacionales:

- I. Condecoración Miguel Hidalgo;
- II. Orden Mexicana del Aguila Azteca;
- III. De Ciencias y Artes;
- IIIbis. De Demografía;
- IV. De Deportes;
- V. De Periodismo y de Información;
- VI. De Mérito Cívico;
- VII. De Trabajo;

- VIII. De la Juventud;
- IX. De Servicios a la Comunidad;
- X. De Antigüedad en el Servicio Público;
- XI. De Administración Pública.

Dispone también esta Ley que la misma persona puede recibir dos o más premios distintos; pero sólo una vez el premio correspondiente a uno de los campos de los conceptos instituidos, o a un solo concepto si éste no se divide en campos. Los premios que se otorguen se expresarán con preseas que pueden ser: Collar, Cruz, Banda, Medalla, Placa, Venera, Insignia y Mención Honorífica, pudiendo ser complementadas con la roseta, que es un botón que se ostenta sobre las prendas de vestir y que se usa fuera de los actos solmnes, para representar a la Presea correspondiente, de la misma forma, los premios podrán acompañarse de entregas en numerario o en especie que determinen los Consejos de Premiación, además en todos los casos de premiación se entregará un diploma en el que se expresarán -- las razones por las que se confiere y una síntesis del acuerdo del Jurado. El premio contendrá las firmas del Presidente de la República y de los miembros del respectivo Consejo de Premiación y del Jurado. En la inteligencia de que las Preseas Únicamente podrán usarse por sus titulares en solemnidades y actos públicos siempre y cuando no pierda su nacionalidad mexicana ni sea acusado de traición a la patria porque en estos casos el derecho a usar las Preseas se extingue.

I. CONDECORACION MIGUEL HIDALGO

Es la más alta presea que otorga nuestro país a sus nacionales como un reconocimiento a sus méritos eminentes o distinguidos, a su conducta o trayectoria vital ejemplar, a sus relevantes servicios que haya prestado a la patria o a la humanidad; aunque el otorgamiento de este premio no está sujeto

a periodicidad, ni a convocatoria, ni a límite de beneficiarios porque podrá promoverse en cualquier tiempo y por cualquier persona física o moral, preferentemente se entrega el 8 de mayo, fecha en que se conmemora el aniversario del natalicio del Padre de la Patria.

A la Secretaría de Gobernación corresponde efectuar la entrega de la Condecoración Miguel Hidalgo, el Consejo de Premiación se integrará por los titulares de las Secretarías de Gobernación (que lo presidirá), de Educación Pública, de la Presidencia, por un representante de la Cámara de Senadores y otro más de la de Diputados.

Consta de cuatro grados a los cuales les corresponden -- sus respectivas preseas, así el primer grado se entrega para reconocer actos heroicos de difícil repetición, si quien los lleva a cabo ha observado conducta ejemplar y servicios prestados a la Patria o a la Humanidad de trascendencia extraordinariamente benéfica, y se representa con un Collar, el segundo grado reconoce méritos eminentes, conductas destacadamente ejemplares y si no se alcanzan estas características también se entrega este grado cuando tienen suficiente relevancia, -- consiste en una Cruz, el tercer grado se representa con una banda y se entrega por méritos distinguidos así como por las conductas que por su ejemplaridad sea conveniente hacerlas -- del conocimiento público, y el cuarto grado que se otorga -- cuando se trate de méritos que no alcancen la relevancia prevista para los otros tres grados y consistirá en una placa; -- además de las mencionadas preseas, por propuesta del Consejo de Premiación hecha al Presidente de la República se pueden entregar también premios en numerario o en especie, cuya cuantía y naturaleza será fijada por el propio Consejo.

Es importante señalar que no obstante, como se estableció el otorgamiento de la Condecoración Miguel Hidalgo puede-

ser promovido por cualquier persona física o moral, la Ley -- dispone que "merecerán preferente atención las promociones de los Gobiernos de las Entidades Federativas, de los Ayuntamientos, de las Universidades y Centros de Enseñanza Superior y de las Instituciones y Asociaciones de Servicio Social". Lo que ya en la práctica se traduce en el hecho de que esta Condecoración, al igual que los demás premios que la Ley de Premios, Estímulos y Recompensas Civiles reglamenta sean entregados con favoritismos y sin tomar en cuenta los verdaderos méritos de los participantes.

II. ORDEN MEXICANA DEL AGUILA AZTECA

Es la distinción que se otorga a extranjeros consistente en Collar para los jefes de estado, Cruz para jefes de gobierno o primeros ministros, Banda a ministros, secretarios de estado o embajadores, Medalla para subsecretarios o sus equivalentes, enviados extraordinarios y ministros plenipotenciarios, Placa para encargados de negocios ad-hoc y funcionarios equivalentes de las cancillerías extranjeras, Venera a los encargados de negocios ad-interim, a funcionarios equivalentes de las cancillerías extranjeras y a miembros de misiones diplomáticas e Insignia en los demás casos que el Consejo de -- Premiación estime pertinente, con el objeto de reconocer los servicios prominentes prestados a la Nación Mexicana o a la humanidad y corresponder por cortesía, en casos excepcionales, a las distinciones de que sean objeto los funcionarios mexicanos.

Se tramitará en la Secretaría de Relaciones Exteriores, cuyo titular presidirá el Consejo de Premiación respectivo -- que se integrará además con el Secretario de la Defensa Nacional, los Subsecretarios de dichas dependencias fungirán como vocales y como Secretario del Consejo de Premiación estará el

Director General del Servicio Diplomático de la Secretaría de Relaciones Exteriores.

III. PREMIO NACIONAL DE CIENCIAS Y ARTES

Se otorga en las ramas de Lingüística y Literatura, Bellas Artes, Historia, Ciencias Sociales, Filosofía, Ciencias Físico-Matemáticas y Naturales, Tecnología, Diseño, Artes y Tradiciones Populares, a quienes por sus producciones o trabajos docentes, de investigación o de divulgación, hayan contribuido a enriquecer el acervo cultural del país, o el progreso de la ciencia, del arte o de la filosofía.

Se tramita ante la Secretaría de Educación Pública, siendo su titular el Presidente del Consejo de Premiación, que -- además de él se forma con el Rector de la Universidad Nacional Autónoma de México, el de la Universidad Autónoma Metropolitana, los Directores Generales del Instituto Politécnico Nacional y del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología y con los representantes de la Asociación Nacional de Universidades e Institutos de Enseñanza Superior y del Colegio Nacional. - Para el otorgamiento del premio relativo a la rama de Artes y Tradiciones Populares el Consejo de Premiación se integra además de los funcionarios citados con los directores generales de Culturas Populares de la Secretaría de Educación Pública, del Instituto Nacional Indigenista y del Fondo Nacional para el Fomento de las Artesanías.

El Premio Nacional de Ciencias y Artes consiste en una - Venera, mención honorífica y una entrega en numerario de 100-mil pesos.

IV. PREMIO NACIONAL DE DEMOGRAFIA

Este premio, adicionado a la Ley por Decreto del 3 de noviembre de 1986, se otorga anualmente como un reconocimiento a profesionales en la disciplina demográfica por los ensayos e investigaciones que contribuyan al conocimiento y a la solución de los problemas de esta naturaleza de México. Es tramitado ante la Secretaría de Gobernación y su titular preside el Consejo de Premiación que además de él se integra con representantes de las Secretarías de Relaciones Exteriores, de Hacienda y Crédito Público, de Programación y Presupuesto, de Desarrollo Urbano y Ecología, de Educación Pública, de Salud, del Trabajo y Previsión Social y de la Reforma Agraria. Consiste en alguna de las preseas que establece la Ley de Premios, Estímulos y Recompensas Civiles además del numerario o especie que para el caso se determine.

V. PREMIO NACIONAL DE DEPORTES

Se entrega los días 20 de noviembre de cada año en los campos de actuación destacada en alguna rama del deporte y del fomento, protección o impulso de la práctica de los deportes, consiste en Medalla de primera clase, si es otorgado a un equipo de deportistas, éste recibirá un diploma y cada uno de ellos recibirá además Medalla, la presea consistirá en Insignia para el caso de que sean varias las personas premiadas.

Estarán impedidos para recibir el premio quienes realicen sus actividades en forma profesional o por lucro.

El Consejo de Premiación, en este caso se integra con el titular de la Secretaría de Educación Pública como Presidente, y con los presidentes de la Confederación Deportiva Mexicana,

del Comité Olímpico Mexicano y con el Director del Instituto-Nacional de la Juventud Mexicana.

VI. PREMIO NACIONAL DE PERIODISMO Y DE INFORMACION

Se otorga en concurso doble, es decir por un lado las -- personas físicas y, por otro, las organizaciones responsables, en los campos de noticias, fotografía y filmes, reportajes, - crónicas o entrevistas, artículos de fondo o comentarios, caricaturas, portadas o cartones, publicaciones o programas de divulgación cultural a quienes notoriamente se distinguan, según lo exijan la naturaleza de cada campo, por el uso correcto de los medios de expresión y la estética de la presentación; además por la veracidad y objetividad de las informaciones, de los artículos y de los programas culturales, mas el interés que susciten, así como por el efecto socialmente benéfico que produzcan.

Los premios consistirán en medalla y cuando se trate de personas físicas, cada premio se acompañará de 50 mil pesos - en efectivo, para su otorgamiento el Consejo se formará con el Secretario de Gobernación, como presidente, y con los correspondientes Subsecretarios de la Presidencia, de Educación Pública y de Comunicaciones y Transportes, más un representante del Procurador General de la República.

VII. PREMIO NACIONAL DE MERITO CIVICO

Consiste en Venera y se entrega a quienes constituyen en su comunidad respetables ejemplos de dignidad cívica, por su diligente cumplimiento de la Ley, la firme y serena defensa - de los propios derechos y de los derechos de los demás, el --

respeto a las instituciones públicas y en general por un relevante comportamiento ciudadano.

El Consejo de Premiación se integra con el titular de la Secretaría de Gobernación que fungirá como presidente y -- con los representantes de las Cámaras de Senadores y Diputados.

VIII. PREMIO NACIONAL DE LA JUVENTUD

Se entrega a jóvenes menores de 25 años de edad que tengan cierta conducta o dedicación en su trabajo o en sus estudios y que por ello causen entusiasmo y admiración entre sus contemporáneos y pueda considerarse ejemplo estimulante para crear y desarrollar motivos de superación personal o de progreso de la comunidad, consiste en medalla y se complementará con entrega en numerario o en especie por el monto o naturaleza que determine el Consejo de Premiación respectivo que se integra con el Secretario de Educación Pública, quien será el presidente, y con representantes de las Secretarías de Gobernación, del Trabajo y de la Reforma Agraria, con el Director del Instituto Nacional de la Juventud Mexicana, más un representante de cada una de las Cámaras del Congreso de la Unión.

IX. PREMIO NACIONAL DE SERVICIO A LA COMUNIDAD

Este premio se establece para reconocer a quienes desinteresadamente y por propia voluntad, con sacrificio económico o de su tiempo o comodidad hayan realizado o estén realizando actos de manifiesta solidaridad humana que contribuyan al bienestar y propicien el desarrollo de la comunidad ya sea cooperando al remedio o alivio de necesidades en casos de catástrofes o de siniestros; ya sea prestando ayuda o asistencia a --

sectores o sujetos socialmente marginados, inhabilitados u oprimidos.

Consiste en Collar o cualquier otra presea que el Consejo de Premiación determine, el cual se formará con el titular de la Secretaría de Salubridad y Asistencia, como presidente, y con representantes de las Secretarías de Educación Pública, de la Reforma Agraria, de la Defensa Nacional, de Marina y del Instituto Mexicano del Seguro Social.

X. PREMIO NACIONAL DE TRABAJO

Es el que se confiere a las personas que por su capacidad organizativa o por su eficiente y entusiasta entrega a su cotidiana labor, mejoren la productividad en el área a que es tén adscritos y sean ejemplo estimulante para los demás trabajadores. Consistirá en Placa, pudiendo ser adicionado con una entrega en numerario, cuyo monto será fijado discretionalmente por el Consejo de Premiación que se integrará con el titular de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social como Presidente y por representantes de las Secretarías de Gobernación, de la Reforma Agraria, del Centro Nacional de Productividad y representantes de centrales obreras y campesinas nacionales a las que se invite.

El otorgamiento de este premio no está sujeto a periodicidad, ni a convocatoria, ni a límite de beneficiarios, podrá promoverse en cualquier tiempo y por cualquier persona física o moral; pero merecerán preferente atención las promociones de los Gobiernos de las Entidades Federativas, de los Ayuntamientos, de las Universidades y Centros de Enseñanza Superior, de las Instituciones y Asociaciones de Servicio Social, de las organizaciones obreras, campesinas y patronales.

XI. PREMIO NACIONAL DE ANTIGUEDAD EN EL SERVICIO PUBLICO

Este premio está reglamentado por la Ley de Premios, Estímulos y Recompensas Civiles en su capítulo XIV, y es uno de los más importantes por que se encuentra directamente relacionado con el tema que nos ocupa en el presente trabajo de tesis, con él se intenta estimular a los servidores públicos para que desempeñen sus funciones encomendadas con la máxima diligencia posible, dando un poco de sí mismos día con día, en forma constante. Se otorga en atención a sus años de servicio, a los trabajadores y funcionarios de las dependencias u organismos sujetos al régimen de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, tramitándose de oficio en cada una de dichas dependencias u organismos del Poder Público, por conducto, como en los demás premios, de los Consejos de Premiación que se establezcan, en este caso se integraran con el titular como Presidente; el oficial mayor o su equivalente, que será el secretario, además contará con dos vocales que serán el Secretario General del Sindicato de los Trabajadores, correspondiente y un funcionario de la dependencia u organismo de que se trate designado por su titular.

El artículo 88 en su última parte establece que estos -- Consejos de Premiación asumirán las funciones de Jurados por lo que al concentrarse las facultades para proponer a los candidatos respectivos en el mismo órgano que tiene también las de emitir la resolución correspondiente, se propician situaciones consistentes en que los premios se otorgan no a los -- servidores públicos que se distinguen por su constancia, dedicación, eficiencia y eficacia sino a los que tienen relaciones estrechas de amistad con los funcionarios miembros de los multitudinarios Consejos de Premiación, sin importar si verdaderamente lo merecen o no, por lo anterior considero que la Ley -

de Premios, Estímulos y Recompensas Civiles debe ser reestructurada, en primer lugar para que reconozca la existencia de un órgano que podría ser denominado Comisión de Vigilancia -- para el cumplimiento de la Ley de Premios, Estímulos y Recompensas Civiles, encargada, entre otras cosas del análisis y estudio de las candidaturas que sean propuestas a los Consejos de Premiación y de la documentación que integren los expedientes que por tal motivo se elaboren, en los casos en que dichos Consejos sean facultados para desempeñarse como Jurados, además estas comisiones que se establecieran en cada unidad administrativa se encargarían de emitir dictámenes relativos a la legalidad de las resoluciones dictadas para premiar a los empleados públicos.

Una característica importante que debiera cumplir la Comisión que propongo es la de estar integrada por el titular de la unidad administrativa de la dependencia u organismo de que se trate, por el representante sindical de la propia unidad administrativa, pero principalmente por un número considerable de compañeros trabajadores adscritos a la misma unidad administrativa, porque son ellos los que a través de su convivencia diaria, perciben en forma directa las cualidades de -- sus compañeros, pudiendo además establecer un sistema de evaluación entre los mismos y por parte de sus superiores jerárquicos que sirva como parámetros para otorgar los premios más correctamente, porque la Ley únicamente establece la existencia de un Comité de Evaluación para el otorgamiento de ciertos estímulos.

Continuando con el análisis del Premio Nacional de Antiguiedad en el Servicio Público, dispone la Ley que se otorgará en cuatro grados y consistirá en medalla que será de clase correspondiente al grado, así el primer grado se otorga por 50 años de servicio, el segundo, por 40 años, el tercer grado co

responde por 30 años de servicio y por último el cuarto grado por 25 años de servicio. Las medallas recibirán determinados nombres, los cuales serán fijados por los Consejos de Premiación respectivos y quedarán vigentes con sus mismas características y formalidades, mientras no se deroguen los derechos que les den origen.

El artículo 91 cita que los trabajadores y funcionarios que se consideren con derecho a este Premio Nacional de Antiquedad en el Servicio Público pueden hacerlo valer por sí mismos o por conducto de su representación sindical o personal, ante el Consejo de Premiación, lo cual no sólo lo considero correcto sino justo, la fecha y características del acto de entrega de este premio será acordada por el Presidente de la República a proposición del Consejo de Premiación.

XII. PREMIO NACIONAL DE ADMINISTRACION PUBLICA

La Ley de Premios, Estímulos y recompensas Civiles fué adicionada con un Capítulo XIV bis mediante Decreto de fecha 30 de diciembre de 1979, publicado en el Diario Oficial de la Federación del 15 de enero de 1980, en vigor al día siguiente, para crear el Premio Nacional de Administración Pública que se concede a los seleccionados de entre los servidores públicos que prestan sus servicios en las dependencias o entidades, cuyas relaciones laborales se rigen por el apartado "B" del artículo 123 Constitucional, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 98 de la Ley, es decir que el servidor público que sea seleccionado por sus méritos para recibir la recompensa consistente en la cantidad de cincuenta mil pesos y diploma, será propuesto como candidato de la dependencia o entidad para el Premio Nacional de Administración Pública ante un Jurado integrado por el Coordinador General de Estudios Admi-

nistrativos quien lo presidirá y por sendos representantes de la Coordinación General del Sistema Nacional de Evaluación, de la Comisión de Recursos Humanos del Gobierno Federal y de la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado. Teniendo el Presidente del Jurado, en caso de empate voto de calidad.

Este premio se otorga en tres grados, consiste en medalla, la clase corresponderá al grado y se adicionará con la cantidad que fije el Presidente de la República.

La entrega se debe efectuar en ceremonia solemne a celebrarse el 5 de diciembre de cada año, porque en esa fecha se conmemora la publicación del primer Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión, pero si falleciere la persona a quien se debe otorgar este premio, se le entregará a sus beneficiarios designados ante el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado o a quien expresamente se hubiere designado.

La Coordinación General de Estudios Administrativos de la Presidencia de la República registrará en el Libro de Honor que tendrá bajo su custodia los nombres de los servidores públicos que obtengan el Premio Nacional de Administración Pública.

F. ESTIMULOS Y RECOMPENSAS

Se otorgan a los servidores públicos seleccionados de entre aquéllos que prestan sus servicios en las dependencias y entidades cuyas relaciones laborales se rigen por el apartado "B" del artículo 123 Constitucional y que hayan realizado alguna de las acciones que la Ley de la materia establece en su artículo 92 y que son las siguientes:

- Desempeño sobresaliente de las actividades encomendadas;
- Aportaciones destacadas en actividades relativas al programa de reforma administrativa, que es una adecuación sustancial del aparato administrativo público a los requerimientos y complejidades de la vida del México de hoy y de los próximos años que debe realizarse tanto a nivel federal, como estatal y municipal;
- Elaboración de estudios e iniciativas que aporten notorios beneficios para el mejoramiento de la administración pública en general;
- Iniciativas valiosas de ejecución destacada en materia de técnica jurídica;
- Iniciativas valiosas o ejecución destacada en materia de financiamiento de proyectos o programas;
- Iniciativas valiosas o ejecución destacada en materia de sistemas de consumo, de mantenimiento de equipos, de aprovechamiento máximo de recursos humanos y materiales y otras aportaciones análogas;
- Estudios y labores de exploración, descubrimiento, invención o creación en los campos técnico o científico que redunden en notorios beneficios para la administración pública.

Los empleados de confianza pueden participar en todos -- los casos indicados a excepción del primero es decir por desempeñar en forma sobresaliente las actividades que tenga encomendadas.

En mi opinión este artículo debe ser adicionado con otra

fracción en la que se señale que también se harán acreedores a los estmulos y recompensas los servidores públicos que presenten iniciativas valiosas o ejecuciones destacadas en materia de modificaciones administrativas encaminadas a evitar -- trámites inecesarios y a la prestación de los servicios públicos en una forma más pronta y eficiente, porque únicamente establece que merecerán los estmulos y recompensas por la elaboración de estudios e iniciativas que aporten notorios beneficios para el mejoramiento de la administración pública en general y considero que debe ser más específico.

De acuerdo con esta Ley, las recompensas consistirán en la cantidad de \$ 25,000.00 para cada uno de los tres servidores públicos seleccionados en cada Dirección General o Unidad Administrativa equivalente y la cantidad de \$ 50,000.00 ajustándose dichas cantidades en la proporción en que se modifique el salario mínimo general en el Distrito Federal y diploma al que resulte elegido por cada dependencia o entidad, así mismo, los estmulos consistirán en diez días de vacaciones - extraordinarios para el servidor público que haya sido seleccionado en cada departamento o unidad administrativa equivalente, en las dependencias o entidades.

Los derechos a recibir los premios, estmulos y recompensas que prevee la propia Ley, generalmente son reconocidos en las Condiciones Generales de Trabajo de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, en las cuales - además se reglamentan otros estmulos y recompensas para los empleados públicos por su esmero y eficacia en el desempeño - de labores, por motivación personal o de grupo que genere mayor productividad en el trabajo, por mejoría de las funciones por iniciativa del trabajador al servicio del Estado, por los reconocimientos obtenidos en ciencia, tecnología o arte, por trabajos especiales, estudios, investigaciones o invenciones,

así como por su asistencia y puntualidad, dichos estímulos y recompensas consisten en notas buenas, notas de mérito, menciones honoríficas, diplomas, distintivos, medallas, premios en efectivo, días de descanso, vacaciones extraordinarias y becas en Instituciones Educativas del País o del Extranjero. Ninguno de los premios, estímulos y recompensas elimina a otro que pueda otorgarse cuando el servicio lo amerite a criterio del titular, sin embargo podrán no otorgarse cuando a juicio de la Comisión Interna de Administración y Programación, en funciones de Comisión Evaluadora, no se hubieren satisfecho los requerimientos establecidos en la Ley y en las Condiciones Generales de Trabajo.

El procedimiento para el otorgamiento de los estímulos y recompensas se inicia durante el mes de julio de cada año, cuando la Comisión Interna de Administración y Programación, en funciones de Comisión Evaluadora, con el apoyo técnico del titular de la unidad administrativa encargada de la administración de personal expide la convocatoria para la selección de los servidores públicos merecedores de los estímulos y recompensas, los cuales podrán ser propuestos por los superiores jerárquicos, los titulares de las unidades administrativas, el propio interesado, los representantes sindicales o por los compañeros de labores.

Por disposición legal expresa, para otorgar los estímulos consistentes en diez días de vacaciones extraordinarias se debe formar un Comité de Evaluación en cada Dirección General o equivalente integrado por el Director General o su equivalente quien lo presidirá y tendrá voto de calidad, un representante de la Unidad de Organización y Métodos, el delegado sindical correspondiente y por un representante de la Unidad de Administración de Personal quien fungirá como Secretario Técnico del Comité.

Sobre el particular, cabe señalar que no obstante que dicho Comité de Evaluación se integra con el delegado sindical-correspondiente, que representa a los trabajadores de la unidad administrativa, en mi opinión debe incluirse dentro de su organización a dos o tres empleados públicos que directamente intervengan en el otorgamiento de los estímulos porque en la mayoría de las ocasiones los delegados sindicales no siguen criterios muy rectos ni objetivos al elegir a sus candidatos que proponen, originando que los estímulos y recompensas se otorguen con favoritismos y no a quienes verdaderamente lo merecen.

El Comité de Evaluación, durante la segunda quincena del mes de septiembre de cada año seleccionará de entre los servidores públicos a los que por haber realizado alguna de las acciones a que hemos hecho referencia se hagan acreedores a los estímulos establecidos y dentro de los tres días hábiles siguientes a la fecha en que el Comité de Evaluación adopte sus resoluciones, deberá proporcionar a la Comisión Interna de Administración y Programación correspondiente los expedientes de los servidores públicos acreedores a estímulos para que dicha Comisión Interna dentro de la primera quincena del mes de octubre seleccione a los que recibirán la recompensa consistente en \$ 25,000.00 y más tarde a los que recibirán la recompensa de \$ 50,000.00, en la inteligencia de que como se señaló, el servidor público que se haga merecedor a la recompensa mencionada en segundo término, también será propuesto como candidato de la dependencia o entidad para el Premio Nacional de Administración Pública.

Los estímulos y recompensas se otorgan por el titular en la fecha de abanderamiento del grupo que represente a la dependencia o entidad en la ceremonia del 20 de noviembre, si falleciere la persona a cuyo favor se hubiere resuelto otorgar alguna de las recompensas, la entrega debe hacerse a los-

beneficiarios designados ante el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, o a quien expresamente se hubiere designado.

Las Dependencias del Ejecutivo por conducto de sus Unidades de Administración de Personal llevan un Libro de Honor en el que se asentarán los nombres de los servidores públicos -- que hayan obtenido los estímulos y recompensas.

Las erogaciones que se hagan con motivo de la aplicación de la Ley de Premios, Estímulos y Recompensas, serán con cargo a la partida correspondiente de la Secretaría donde se tramite cada premio y en caso de falta o insuficiencia de partida, será con cargo al presupuesto del ramo de la Presidencia, a excepción de las erogaciones generadas por el otorgamiento de los estímulos y recompensas que únicamente podrán recaer sobre el presupuesto de la dependencia u organismo a que pertenezca el beneficiario.

La Ley de Estímulos y Recompensas a los Funcionarios y Empleados de la Federación y del Distrito y Territorios Federales disponfa expresamente que en los casos en que se emitirán resoluciones en las cuales se determine la existencia de responsabilidad (de cualquier tipo) en contra de los servidores públicos a quienes se les haya distinguido con algún premio, estímulo o recompensa, dichas personas perderían el derecho a recibir tales distinciones, sin embargo la Ley de Premios, Estímulos y Recompensas en vigor no contempla ninguna disposición en este sentido, lo que considero debe ser adicionado.

De la misma forma, en mi opinión la Ley de Premios, Estímulos y Recompensas debe adicionarse con un capítulo especial que prevea algún medio de impugnación que podría ser una instancia en la que el servidor público que se considere mere

cedor a los premios y demás reconocimientos que reglamenta la Ley tenga la posibilidad de alegar lo que estime pertinente y exhibir las pruebas que acrediten los extremos de sus aseveraciones, porque al otorgar la Ley el carácter de facultades -- discretionales a las que poseen los órganos encargados de emitir las resoluciones propicia que los reconocimientos sean entregados a las personas que no en todos los casos son las más idóneas.

Además de las modificaciones a la Ley que he indicado -- propongo que debe llevarse a cabo una unificación de las disposiciones que emiten las dependencias y entidades de la Administración Pública relativas a las acciones que deben ser reconocidas mediante los premios, estímulos y recompensas, así como la naturaleza y en su caso el monto de los mismos, porque todos los empleados públicos en igualdad de circunstancias, sin importar la dependencia o entidad de su adscripción son igualmente merecedores a ser reconocidos cuando desempeñen sus funciones que tienen encomendadas siguiendo fielmente los principios elementales de legalidad, lealtad, honradez, confianza, eficiencia y eficacia.

Con las modificaciones propuestas y con un adecuado sistema de control interno que sancione las conductas indebidas de los servidores públicos, a lo cual haré referencia en el siguiente capítulo pienso que es posible aumentar la eficiencia en la prestación de los servicios públicos por una parte, y por otra disminuir la deuda interna, principalmente, que sufre nuestro país.

CAPITULO VI

LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS

- 6.1. Fundamento constitucional de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos
- 6.2. Clasificación de las responsabilidades de -- los trabajadores al servicio del Estado
- 6.3. Antecedentes históricos y surgimiento de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos
- 6.4. Análisis de la ley
 - A. Objeto
 - B. Sujetos
 - C. Autoridades facultadas para su aplicación
 - D. Procedimiento y sanciones reglamentadas
 - E. Medios de impugnación

6.1. FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS

Antes de analizar la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos debemos apuntar cual es el marco constitucional de la misma y nuestra Ley Fundamental en su Título cuarto denominado "De las Responsabilidades de los Servidores Públicos" establece los lineamientos generales que deben observarse en esta materia, así en sus artículos del 108 al 114 indica quienes se reputan como servidores públicos para los efectos de las responsabilidades; el deber del Congreso de la Unión y de las Legislaturas de los Estados de expedir las Leyes de Responsabilidades de los Servidores Públicos; quienes pueden ser sujetos de juicio político y como se desarrollará el mismo; en que consiste y como se finca la responsabilidad penal a los servidores públicos y el contenido obligatorio de las Leyes de Responsabilidades de los Servidores Públicos y durante el desarrollo del presente capítulo haré referencia a cada uno de dichos artículos.

6.2. CLASIFICACION DE LAS RESPONSABILIDADES DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO

La falta de cumplimiento a los deberes que impone la función pública da nacimiento a la responsabilidad del autor, -- responsabilidad que puede ser de orden civil, penal o administrativo.

Cualquier falta cometida por el empleado en el desempeño de sus funciones lo hace responsable administrativamente, sin perjuicio de que pueda originarse, además, una responsabilidad civil o penal.

La responsabilidad civil tiene lugar cuando la falta de cumplimiento de las obligaciones impuestas al titular del cargo produce un menoscabo en el Patrimonio del Estado o de los particulares, en estos casos la Administración Pública tiene derecho a exigir de los servidores públicos responsables la reparación de los daños y perjuicios causados a los bienes estatales y a los de los particulares cuando éstos tengan derecho a repetir en contra del Estado por los actos y omisiones de los trabajadores a su servicio.

La responsabilidad civil, tiene como principal dominio en que se aplica, el de las faltas cometidas por empleados -- con manejo de fondos públicos. A estos empleados se les exige como requisito previo al inicio del desempeño de sus funciones el otorgamiento de fianzas para garantizar su manejo. -- Cuando surge la responsabilidad civil, se debe constituir formalmente en una resolución administrativa, y generalmente se procede al fincamiento de pliegos preventivos de responsabilidades que son documentos en los que se establecen los conceptos y montos líquidos de la propia responsabilidad, haciéndose efectiva la indemnización correspondiente directamente sobre los bienes del responsable o sobre la fianza que garantiza su manejo.

Cuando los funcionarios públicos en el ejercicio de las funciones que les estén encomendadas causan daños a un particular, el Estado tiene obligación de responder de los mismos y sólo puede hacerse efectiva la indemnización cuando el funcionario directamente responsable no tenga bienes, o los que tenga no sean suficientes para responder del daño causado, -- porque esta obligación es subsidiaria y cuando el Estado cumple con ella tiene el derecho de repetir contra el causante -- directo del daño por la reparación efectuada, todo ello de conformidad con lo dispuesto por los artículos 1927 y 1928 --

del Código Civil y artículo 32 del Código Penal.

Otras hipótesis en las que el Estado se encuentra obligado a indemnizar a los particulares al causarles daños son las de expropiación por causa de utilidad pública y los daños originados con motivo de la Revolución Mexicana, además la Ley de Depuración de Créditos a cargo del Gobierno Federal (31 de diciembre de 1941) admitió la posibilidad de una responsabilidad directa del Estado al disponer que: "... cuando la reclamación se funde en actos u omisiones de los que conforme a derecho dan origen a la responsabilidad civil del Estado, no será preciso demandar previamente al funcionario o funcionarios -- responsables, siempre que tales actos u omisiones impliquen -- una culpa en el funcionamiento de los servicios públicos..."

A excepción de los casos indicados, dentro de nuestro régimen legal, no está aceptado francamente el principio de la responsabilidad del Estado, siendo necesario que se establezca un sistema adecuado en el que se regulen las bases de dicha responsabilidad y los instrumentos jurídicos disponibles para los particulares a fin de que obtengan la indemnización por los daños derivados de la misma.

La responsabilidad penal de los funcionarios o empleados públicos tiene lugar por delitos que sólo con esa calidad se pueden cometer, o bien por actos en los que se considera como una agravante la circunstancia de que su autor desempeñe una función pública.

El Código Penal vigente para el Distrito Federal en materia del Fuero Común y para toda la República en materia del Fuero Federal consagra uno de sus títulos a los "delitos cometidos por funcionarios públicos" considerando entre ellos los de ejercicio indebido de servicios públicos, abuso de autori-

dad, coalición de servicios públicos, concusión, intimidación, tráfico de influencia, cohecho, peculado, y enriquecimiento ilícito, siendo necesario distinguir entre dos situaciones, - una de ellas es cuando un alto funcionario (Diputados y Senadores al Congreso de la Unión, Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Secretarios de Despacho, Jefes de Departamentos Administrativos, Jefe del Departamento del Distrito Federal, Procurador General de la República y Procurador General de Justicia del Distrito Federal), durante el tiempo que desempeñe su encargo público comete un delito y la otra es cuando los demás servidores públicos no incluidos en la enumeración anterior cometen delitos, porque en el primer caso, será la Cámara de Diputados la que declarará por mayoría de sus miembros presentes si ha lugar a proceder contra el inculpado, si la resolución emitida por la Cámara de Diputados fuese en el sentido de que no es factible proceder contra el funcionario de que se trate no se llevará a cabo ningún procedimiento, no obstante ello puede continuarse la imputación por la comisión del delito, una vez que el funcionario concluya su encargo, si la resolución fuera positiva el inculpado quedará a disposición de las autoridades competentes para que actúen conforme a lo dispuesto por las leyes respectivas, independientemente de que será separado de su en cargo durante el tiempo en que esté sujeto a proceso penal, - y sólo podrá volver a disfrutar del mismo si tal proceso concluye con una sentencia absolutoria, tratándose de servidores públicos no considerados como altos funcionarios que cometan delitos, podrán ser juzgados directamente, sin necesidad de la declaratoria de procedencia correspondiente.

Asimismo, el citado Código Penal en su Título Décimo - quinto denominado "Delitos contra la Libertad y el Normal De

sarrollo Psicosexual", Capítulo I, artículo 266 Bis fracción III, considera como agravante en los delitos de abuso sexual y violación, el que el sujeto activo desempeñe un cargo o empleo público o ejerza su profesión, utilizando los medios o circunstancias que ellos le proporcionen al señalar que además de la pena de prisión el condenado será destituido del cargo o empleo o suspendido por el término de cinco años en el ejercicio de dicha profesión.

De la misma forma, dispone que: "Al que con fines lascivos asedie reiteradamente a persona de cualquier sexo, valiéndose de su posición jerárquica derivada de sus relaciones laborales, docentes domésticas o cualquier otra que implique subordinación, se le impondrá sanción hasta de cuarenta días multa. Si el hostigador fuese servidor público y utiliza los medios o circunstancias que el encargo le proporciona, se le destituirá de su cargo ..." (art. 259 Bis adicional mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación del 21 de enero de 1991).

6.3. ANTECEDENTES HISTORICOS Y SURGIMIENTO DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS

La Constitución Política de 1857 en su título IV, artículos 103 al 108 acogió el principio de la responsabilidad de los funcionarios públicos y bajo su vigencia fueron expedidas leyes reglamentarias de esta materia el 3 de noviembre de 1870 y el 29 de mayo de 1896, además del Código Penal de 1870,

que también contenía disposiciones varias sobre el particular, asimismo, la Constitución de 1917 estableció las responsabilidades de los funcionarios y empleados públicos, disponiendo en su artículo 111 que el Congreso de la Unión expediría a la mayor brevedad, la Ley Reglamentaria respectiva y aclaraba -- que el Congreso Constitucional, en el período ordinario de -- sus sesiones que empezaría el 1º de septiembre de 1917 debería expedir dicha ley, sin embargo no fué sino hasta el 21 de febrero de 1940 cuando se expidió la "Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito y Territorios Federales y de los Altos Funcionarios de los Estados" en cuya exposición de motivos se citaba que: "El ciudadano que se ha escogido para desempeñar una función pública, debe comprobar, por medio de su comportamiento, que posee aquellas cualidades que en él fueron supuestas para hacerlo a tal investidura, constituyéndose en un ejemplo constante de virtudes cívicas, como medio, el más propicio, para fijar un sólido concepto de respetabilidad y de adhesión por parte del pueblo. El Estado, por su parte, debe proveer las medidas eficaces para perseguir a los malos funcionarios que, violando la confianza que en ellos se deposita, hacen de la función pública un medio para satisfacer bajos apetitos ... Todas estas circunstancias han inducido al Ejecutivo de mi cargo a expedir la Ley General de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación y del Distrito y Territorios Federales ...", esta Ley fué abrogada por la "Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito Federal y de los Altos Funcionarios de los Estados" de fecha 27 de diciembre de 1979 y publicada en el Diario Oficial de la Federación el 4 de enero de 1980, en su exposición de motivos se indica que: "... en nuestro sistema, el funcionario o empleado público debe cumplir fielmente el compromiso derivado de su responsabilidad, el desempeño -- leal y patriótico de las funciones inherentes a su encomienda.

constituye la mejor garantía para reafirmar el consenso popular y con ello, el desenvolvimiento integral del país ..." - las innovaciones que presentó fue que hizo desaparecer, en la tipificación, el distingo que establecía el ordenamiento anterior, entre los delitos de los altos funcionarios de la Federación y los cometidos por los demás funcionarios y empleados de la Federación y del Distrito y Territorios Federales, porque la igualdad ante la Ley es un imperativo para la realización de la justicia, definió a los delitos oficiales como los actos u omisiones de los funcionarios o empleados referidos, los cometidos durante su encargo o con motivo del mismo, que redunden en perjuicio del buen despacho, siempre que no - sean tipificados en el Código Penal o en otra ley, por que en tal caso, serían considerados como delitos comunes y sujetos al ordenamiento correspondiente, sin embargo fué derogada por la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos publicada en el Diario Oficial el día 31 de diciembre de 1982, en virtud de que: "... El régimen vigente de responsabilidades de los servidores públicos debe renovarse para cumplir sus objetivos en un Estado de Derecho ... El Estado de Derecho exige que los servidores públicos sean responsables: - su responsabilidad no se da en la realidad cuando las obligaciones son meramente declarativas, cuando no son exigibles, - cuando hay impunidad, o cuando las sanciones por su incumplimiento son inadecuadas. Tampoco hay responsabilidad cuando - el afectado no puede exigir fácil, práctica y eficazmente el cumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos. - Por ello he sometido al Poder Constituyente la iniciativa de reformas al Título Cuarto Constitucional ... Esta iniciativa propone reglamentar dicha propuesta de reformas constitucionales a fin de que los servidores públicos se comporten con honradez, lealtad, imparcialidad, economía y eficacia. Define - las obligaciones políticas y administrativas de los servidores públicos, las responsabilidades en que incurrir por su in

cumplimiento, los medios para identificarlo y las sanciones y procedimientos para prevenirlo y corregirlo ..." (Exposición de Motivos presentada por el entonces Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos Lic. Miguel de la Madrid-Hurtado con fecha 2 de diciembre de 1982 ante la H. Cámara de Senadores del Congreso de la Unión).

Esta iniciativa de reformas, trató de establecer nuevas bases jurídicas para prevenir y castigar la corrupción en el servicio público, que desnaturaliza la función encomendada, - así como garantizar su buena prestación.

6.4. ANALISIS DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS

A. OBJETO

La existencia de esta Ley y su aplicación son producto - del ejercicio del poder disciplinario con el que cuenta el Estado para imponer diversas sanciones a sus servidores públicos por el incumplimiento a sus obligaciones en que incurren durante el desempeño de sus funciones públicas, con la finalidad de corregir los errores y faltas en que incurren los servidores públicos y que en forma definitiva influyen negativamente en la forma de prestar los servicios públicos, es por esta razón que resulta muy importante el analizar esta Ley -- por que con su modificación y correcta aplicación así como de la de Premios, Estímulos y Recompensas Civiles se pueden superar en gran parte las deficiencias innumerables que existen en la prestación de los servidores públicos.

La propia Ley en comento establece en su artículo 1º que tiene por objeto reglamentar el Título Cuarto Constitucional en materia de:

- I. Los sujetos de responsabilidad en el servicio público;
- II. Las obligaciones en el servicio público;
- III. Las responsabilidades y sanciones administrativas en el servicio público, así como las que deban resolverse mediante juicio político;
- IV. Las autoridades competentes y los procedimientos para declarar la procedencia del procesamiento penal de los servidores públicos que gozan de fuero;
- V. Las autoridades competentes y los procedimientos para aplicar dichas sanciones.
- VI. El registro patrimonial de los servidores públicos.

Lo anterior en virtud de que existe el mandato constitucional expreso en el sentido de que: "Las leyes sobre responsabilidades administrativas de los servidores públicos, determinarán sus obligaciones a fin de salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el desempeño de sus funciones, empleos, cargos y comisiones; las sanciones aplicables por los actos u omisiones en que incurran, así como los procedimientos y las autoridades para aplicarlas ..." Artículo 113.

Respecto al objeto de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, la exposición de motivos enviada por el entonces Presidente de la República Lic. Miguel de la Madrid Hurtado a la H. Cámara de Senadores de la Unión con fecha 2 de diciembre de 1982 cita: "... Leyes como las que planteo a esa H. Representación tienen ... el propósito de que los Poderes de la Unión revitalicen y compartan el compromiso de sanear la vida nacional, de reivindicar los usos republicanos y de responder a una viva demanda popular..."

B. SUJETOS

La Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito y Territorios Federales y de los Altos Funcionarios de los Estados, publicada en el Diario Oficial de la Federación del día 21 de febrero de 1940, - al reglamentar el aspecto relativo a los sujetos a los que le sería aplicable tal ordenamiento legal lo hacía distinguiendo entre los altos funcionarios de la Federación que eran el Presidente de la República, los Senadores y Diputados al Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Secretarios de Estado, los Jefes de Departamento Autónomo y el Procurador General de la República; y los funcionarios y empleados de la Federación y del Distrito y Territorios Federales, agregando además que también quedarían comprendidos en la Ley, los Gobernadores y Diputados a las Legislaturas de los Estados (artículos 1º y 2º).

Por su parte, la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito Federal y de los Altos Funcionarios de los Estados, consideró que la igualdad ante la Ley es un imperativo para la realización de la justicia, por lo que hizo desaparecer en la tipificación, el distingo entre los delitos de los altos funcionarios de la Federación y por los demás funcionarios y empleados de la Federación y del Distrito y Territorios Federales para comprender bajo un mismo rubro a todos los sujetos responsables, señalando que los funcionarios y empleados de la Federación y del Distrito Federal, son responsables de los delitos comunes y de los delitos y faltas oficiales que cometan durante su encargo o con motivo del mismo, en los términos de Ley, sin embargo conservó la confusión entre delitos y faltas oficiales y delitos comunes. La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos en vigor dispone que son sujetos de la misma los servidores públicos mencionados en el párrafo

primero y tercero del artículo 108 constitucional, es decir, los representantes de elección popular, los miembros de los poderes Judicial Federal y Judicial del Distrito Federal, los funcionarios y empleados, y, en general toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal, los Gobernadores de los Estados, los Diputados a las Legislaturas Locales y los Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales, así como todas aquellas personas que manejen o apliquen recursos económicos federales.

C. AUTORIDADES FACULTADAS PARA SU APLICACION

La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos es aplicada por las siguientes autoridades:

- I. Las Cámaras de Senadores y Diputados al Congreso de la Unión;
- II. La Secretaría de la Contraloría General de la Federación;
- III. Las dependencias del Ejecutivo Federal;
- IV. El Departamento del Distrito Federal;
- V. La Suprema Corte de Justicia de la Nación;
- VI. El Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal;
- VII. El Tribunal Fiscal de la Federación;
- VIII. Los Tribunales de Trabajo, en los términos de la legislación respectiva;

- IX. Los demás órganos jurisdiccionales que determinen las leyes (art. 3º).

D. PROCEDIMIENTO Y SANCIONES REGLAMENTADAS POR LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS

En términos generales la Ley establece un procedimiento especial en materia de juicio político y declaración de procedencia (título segundo), otro en materia de responsabilidades administrativas (título tercero) y uno más en materia de registro), por lo que enseguida se analiza cada uno de ellos.

-- Juicio Político y Declaración de Procedencia.

Son sujetos de juicio político los Senadores y Diputados al Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Secretarios de Despacho, los Jefes de Departamento Administrativo, el Jefe del Departamento del Distrito Federal, el Procurador General de la República, el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, los Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito, los Magistrados y Jueces del Fuero Común del Distrito Federal, los Directores Generales o sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a éstas y fideicomisos públicos, los Gobernadores de los Estados, Diputados Locales y Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales; que incurran en actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho, considerándose como tales actos u omisiones los siguientes:

1. El ataque a las instituciones democráticas;
2. El ataque a la forma de gobierno republicano, representativo, federal;

3. Las violaciones graves y sistemáticas a las garantías individuales o sociales;
4. El ataque a la libertad de sufragio;
5. La usurpación de atribuciones;
6. Cualquier infracción a la constitución o a las leyes federales cuando cause perjuicios graves a la Federación, a uno o varios Estados de la misma o de la sociedad, o motive algún trastorno en el funcionamiento normal de las instituciones;
7. Las omisiones de carácter grave, en los términos de la fracción anterior; y
8. Las violaciones sistemáticas o graves a los planes, programas y presupuestos de la Administración Pública Federal o del Distrito Federal y a las leyes que determinan el manejo de los recursos económicos federales y del Distrito Federal (arts. 5 a 17).

El procedimiento se inicia cuando cualquier ciudadano denuncia ante la Cámara de Diputados las conductas de referencia y dentro de los tres días siguientes la ratifica, será instruido por dicha Cámara que fungirá como órgano de acusación, posteriormente, se turnará toda la documentación que con tal motivo se formule a las Comisiones de Gobernación, Puntos Constitucionales y de Justicia para que dictaminen si la denuncia es procedente y amerita la incoación del procedimiento, en este caso, la denuncia se turnará a la sección instructora de la Cámara que practicará todas las diligencias necesarias para la comprobación de la conducta o hecho y dentro de los tres días siguientes informará al denunciado sobre los actos u omisiones que se le imputen, el derecho que tiene para defenderse y para comparecer o informar por escrito dentro

de los siete días naturales siguientes a la notificación, lo que a su interés convenga, abriéndose un período de prueba de treinta días naturales, que puede ser ampliado en casos estrictamente necesarios, una vez desahogadas las probanzas y terminada la instrucción del procedimiento, el expediente respectivo quedará a disposición del denunciante, del servidor público y de sus defensores tres días naturales a fin de que dispongan de la información y datos que consideren necesarios para formular sus alegatos por escrito dentro de los seis días naturales siguientes a la conclusión del plazo mencionado en segundo término, una vez hecho lo anterior la Sección Instructora formulará sus conclusiones en las cuales puede proponer que se declare que no hay lugar a proceder en contra del acusado por la conducta o el hecho materia de la denuncia, o contrariamente propondrá que legalmente está comprobada la conducta o hecho, que como consecuencia existe probable responsabilidad del encausado, la sanción que deba imponerse y de ser autorizado, se envíe la declaración correspondiente a la Cámara de Senadores, en concepto de acusación. La Cámara de Diputados se reunirá para resolver sobre la imputación dentro de los tres días naturales siguientes, lo que se comunicará al denunciante y al denunciado a fin de que aleguen lo que a su interés convenga. La Sección Instructora deberá entregar sus conclusiones definitivas a los secretarios de la Cámara dentro del plazo de sesenta días naturales siguientes a la fecha en que se le haya turnado la denuncia, pudiendo solicitar a la Cámara que se emplee dicho plazo, el que no podrá exceder de quince días.

Recibida la acusación en la Cámara de Senadores será turnada a la Sección de Enjuiciamiento la que emplazará a la Comisión de Diputados que efectuó la acusación, al acusado y a su defensor para que presenten por escrito sus alegatos dentro de los cinco días naturales siguientes al emplazamiento, hecho -

esto, la sección de Enjuiciamiento de la Cámara de Senadores formulará sus conclusiones ante la propia Cámara, que se erigirá en Jurado de Sentencia dentro de las 24 horas siguientes para lo cual la Secretaría citará a la Comisión de Diputados, al acusado y a su defensor para que comparezcan a audiencia, en la que se dará lectura a las conclusiones formuladas por la Sección de Enjuiciamiento, después, se concederá la palabra a la Comisión de Diputados, al servidor público y/o a su defensor y retirados estos dos últimos el Presidente de la Cámara de Senadores emitirá la declaratoria correspondiente imponiendo al infractor la sanción respectiva, que puede ser su destitución en el cargo que desempeñe y también su inhabilitación para el ejercicio de empleos, cargos o comisiones en el servicio público desde un año a veinte años.

En los casos en que el denunciado sea algún gobernador, diputado a las legislaturas locales o magistrados de Tribunales Superiores de Justicia de los Estados la sentencia emitida por la Cámara de Senadores únicamente tendrá efectos declarativos y se deberá comunicar su contenido a la Legislatura local que sea competente, para que proceda como corresponda.

Por otra parte, cuando se presente denuncia o querrela - por particulares o requerimiento del Ministerio Público, para poder proceder penalmente en contra de los servidores públicos señalados en el primer párrafo del artículo III constitucional, es necesario se observe en lo pertinente el procedimiento indicado en materia de Juicio político ante la Cámara de Diputados, la que, una vez concluida la averiguación dictaminará si ha lugar a proceder penalmente en contra del inculcado y como consecuencia si subsiste el fuero constitucional del servidor público o si debe despojársele del mismo, además al día siguiente se erigirá en Jurado de Procedencia y en dicha audiencia después de escuchar a las partes emitirá su declaratoria definitiva, la cual si es condenatoria traerá como

consecuencia inmediata la separación del inculcado de su empleo, cargo o comisión y su sujeción a la jurisdicción de los tribunales competentes.

Si la declaratoria es negativa, no podrá llevarse a cabo procedimiento alguno por los mismos actos u omisiones en contra del inculcado mientras subsista el fuero, sin embargo el procedimiento podrá continuarse una vez que el servidor público haya concluido su cargo.

Cuando se atribuya a un gobernador, a un diputado a las legislaturas locales o a los magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia de los Estados la comisión de delitos federales, la declaración de procedencia que dicte la Cámara de Diputados deberá remitirse a la legislatura local respectiva, para que proceda como corresponda y, en su caso, ponga al inculcado a disposición del Ministerio Público Federal o del órgano jurisdiccional respectivo.

La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos no reglamenta ningún medio de impugnación en favor de los servidores públicos contra los cuales se emitan declaraciones y resoluciones de las Cámaras al Congreso de la Unión, por considerarlas inatacables.

— Responsabilidades Administrativas

Tienen lugar con motivo de cualquier falta cometida por el empleado en el desempeño de sus funciones, esta falta se traduce en la inobservancia de alguna de las obligaciones que les impone la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores en su artículo 47 que son las siguientes:

- I. Cumplir con la máxima diligencia el servicio que le sea encomendado y abstenerse de cualquier acto u omisión que cause la suspensión o deficiencia de

dicho servicio o implique abuso o ejercicio indebido de un empleo, cargo o comisión;

- II. Formular y ejecutar legalmente, en su caso, los planes, programas y presupuestos correspondientes a su competencia, y cumplir las leyes y otras normas que determinen el manejo de recursos económicos públicos;
- III. Utilizar los recursos que tengan asignados para el desempeño de su empleo, cargo o comisión, las facultades que le sean atribuidas o la información reservada a que tenga acceso por su función exclusivamente para los fines a que están afectos;
- IV. Custodiar y cuidar la documentación e información que por razón de su empleo, cargo o comisión, conserve bajo su cuidado o a la cual tenga acceso, impidiendo o evitando el uso, la sustracción, destrucción, ocultamiento o inutilización indebidas de aquellas;
- V. Observar buena conducta en su empleo, cargo o comisión, tratando con respecto, diligencia, imparcialidad y rectitud a las personas con las que tenga relación con motivo de éste.
- VI. Observar en la dirección de sus inferiores jerárquicos las debidas reglas del trato y abstenerse de incurrir en agravio, desviación o abuso de autoridad;
- VII. Observar respeto y subordinación legítimas con respecto a sus superiores jerárquicos inmediatos o mediatos, cumpliendo las disposiciones que éstos dicten en el ejercicio de sus atribuciones;

- VIII. Comunicar por escrito al titular de la dependencia o entidad en la que presten sus servicios el incumplimiento de las obligaciones establecidas en este artículo o las dudas fundadas que le susciten la -- procedencia de las órdenes que reciba.
- IX. Abstenerse de ejercer las funciones de un empleo, cargo o comisión después de concluido el período -- para el cual se le designó o de haber cesado, por cualquier otra causa, en el ejercicio de sus funciones;
- X. Abstenerse de disponer o autorizar a un subordinado a no asistir sin causa justificada a sus labores por más de quince días continuos o treinta días continuos en un año, así como de otorgar indebidamente licencias, permisos o comisiones con goce -- parcial o total de sueldo y otras percepciones, -- cuando las necesidades del servicio público no lo exijan;
- XI. Abstenerse de desempeñar algún otro empleo, cargo o comisión oficial o particular que la Ley le prohíba.
- XII. Abstenerse de autorizar la selección, contratación, nombramiento o designación de quien se encuentre -- inhabilitado por resolución firme de la autoridad competente para ocupar un empleo, cargo o comisión en el servicio público;
- XIII. Excusarse de intervenir en cualquier forma en la -- atención, tramitación o resolución de asuntos en -- los que tenga interés personal, familiar o de negocios, incluyendo aquellos de los que pueda resul--

tar algún beneficio para él, su cónyuge o parientes consanguíneos hasta el cuarto grado, por afinidad o civiles, o para terceros con los que tenga relaciones profesionales, laborales o de negocios, o para socios o sociedades de las que el servidor público o las personas antes referidas formen o -- hayan formado parte;

XIV. Informar por escrito al jefe inmediato y en su caso, al superior jerárquico, sobre la atención, trámite o resolución de los asuntos a que hace referencia la fracción anterior y que sean de su conocimiento; y observar sus instrucciones por escrito sobre su atención, tramitación y resolución, cuando el servidor público no pueda abstenerse de intervenir en ellos;

XV. Abstenerse, durante el ejercicio de sus funciones de solicitar, aceptar o recibir, por sí o por interpósita persona, dinero, objetos mediante enajenación a su favor en precio notoriamente inferior al que el bien de que se trate y que tenga en el mercado ordinario, o cualquier donación, empleo, cargo o comisión para sí, o para las personas a -- que se refiere la fracción XII, y que procedan de cualquier persona física o moral cuyas actividades profesionales, comerciales o industriales se encuentren directamente vinculadas, reguladas o supervisadas por el servidor público de que se trate en el desempeño de su empleo, cargo o comisión y que implique intereses en conflicto. Esta prevención es aplicable hasta un año después de que se haya retirado del empleo, cargo o comisión.

XVI. Desempeñar su empleo, cargo o comisión sin obtener

o pretender obtener beneficios adicionales a las contraprestaciones comprobables que el Estado le otorga por el desempeño de su función, sean para él o para las personas a las que se refiere la fracción XII;

- XVII. Abstenerse de intervenir o participar indebidamente en la selección, nombramiento, designación, contratación, promoción, suspensión, remoción, cese o sanción de cualquier servidor público, cuando tenga interés personal, familiar o de negocios en el caso o pueda derivar alguna ventaja o beneficio para él o para las personas a las que se refiere la fracción XIII;
- XVIII. Presentar con oportunidad y veracidad la declaración de situación patrimonial ante la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, en los términos que señala la Ley;
- XIX. Atender con diligencia las instrucciones, requerimientos y resoluciones que reciba de la Secretaría de la Contraloría, conforme a la competencia de ésta;
- XX. Informar al superior jerárquico de todo acto, u omisión de los servidores públicos sujetos a su dirección, que pueda implicar inobservancia de las obligaciones a que se refieren las fracciones de este artículo, y en los términos de las normas que al efecto se expidan;
- XXI. Esta fracción fué adicionada a la Ley y publicada en el Diario Oficial de la Federación del día 11 de enero del año en curso, para quedar de la siguiente manera:

Proporcionar en forma oportuna y veraz, toda la información y datos solicitados por la Institución - a la que legalmente le compete la vigilancia y defensa de los derechos humanos, a efecto de que - - aquélla pueda cumplir con las facultades y atribuciones que le correspondan.

XXII. Abstenerse de cualquier acto u omisión que implique
• que incumplimiento de cualquier disposición jurídica relacionada con el servicio público; y

XXIII. Las demás que le impongan las leyes y reglamentos.

La responsabilidad administrativa puede ser concomitante con la responsabilidad civil y la penal; cuando un servidor - público incurre en ella es necesario que previamente a la imposición de las sanciones a que se haga acreedor se le instruya un procedimiento administrativo en el que se respeten sus garantías de audiencia y de legalidad previstas por nuestra - Ley fundamental.

La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos en su Título segundo denominado Procedimientos ante el Congreso de la Unión en materia de juicio político y declaración de procedencia, artículo 45 dispone que: "En todas las cuestiones relativas al procedimiento no previstas en esta -- Ley, así como en la apreciación de las pruebas, se observarán las disposiciones del Código Federal de Procedimientos Penales. Asimismo, se atenderán, en lo conducente, las del Código -- Penal", pero no señala a que procedimiento se refiere y si -- consideramos que la Ley reglamenta en primer lugar un procedimiento de juicio político y declaración de procedencia, otro para imponer sanciones administrativas por incumplimiento a -

las obligaciones previstas en el artículo 47 de la propia Ley y otro para los casos de enriquecimiento ilícito, pienso que se presta a una confusión al no determinar claramente si se aplicarán en forma supletoria los ordenamientos legales invocados en los diversos procedimientos reglamentados por la Ley o si contrariamente sólo son aplicables en materia de juicio político y declaración de procedencia, lo anterior trae como consecuencia el que se tenga que recurrir a una tesis jurisprudencial emitida por el Tercer Tribunal Colegiado del Primer Circuito en Materia Administrativa en el Distrito Federal visible bajo (652), Jer. T.C. Informe 1976, 3a. p. 209, que establece la aplicación supletoria del Código Federal de Procedimientos Civiles.

El procedimiento previsto por la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos para poder imponer sanciones por faltas administrativas se inicia citando al presunto responsable a una audiencia, haciéndole saber la responsabilidad o responsabilidades que se le imputan, el lugar, día y hora en que tendrá verificativo dicha audiencia y su derecho a ofrecer pruebas y alegar en la misma lo que a su derecho convenga, por sí o por medio de un defensor, sin que pueda mediar entre la fecha de la citación y la de la audiencia un plazo menor de cinco ni mayor de quince días hábiles; al concluir la audiencia o dentro de los tres días hábiles siguientes, deberá resolverse sobre la inexistencia de responsabilidad o imponiendo al infractor las sanciones administrativas correspondientes, y notificarse la resolución dentro de las veinticuatro horas siguientes al interesado, a su jefe inmediato, al representante designado por la dependencia y al superior jerárquico.

Una disposición importante de la Ley en comento es la -- contenida en la fracción IV del artículo 64 que señala: "...

En cualquier momento, previa o posteriormente al citatorio, - la Secretaría de la Contraloría General de la Federación podrá determinar la suspensión temporal de los presuntos responsables de sus cargos, empleos, o comisiones, si a su juicio - así conviene para la conducción o continuación de las investigaciones. La suspensión temporal no prejuzga sobre la responsabilidad que se impute. La determinación de la Secretaría - hará constar expresamente esta salvedad" porque los afectados frecuentemente la consideran inconstitucional, con base en -- que por mandato constitucional expreso "... nadie puede ser - privado de la vida, de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las -- formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho ..." y aunque la suspensión a que se refiere este artículo tiene carácter de temporal de cualquier forma el presunto responsable es privado - de uno de sus derechos fundamentales que es el derecho al trabajo, sin habersele escuchado y vencido en juicio y tal suspensión sólo cesará cuando así lo determine la propia Secretaría de la Contraloría General de la Federación, independiente mente de que si los servidores públicos suspendidos temporalmente no resultaren responsables de la falta que se les imputa, serán restituidos en el goce de sus derechos, cubriéndose les las percepciones que les correspondan por el tiempo en -- que se hallaron suspendidos.

Las sanciones por faltas administrativas previstas por - la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos son las siguientes:

- I. Apercibimiento privado o público;
- II. Amonestación privada o pública;
- III. Suspensión;
- IV. Destitución del puesto;

V. Sanción económica; e

- VI. Inhabilitación temporal para desempeñar empleos, - cargos o comisiones en el servicio público de seis meses a tres años si se impone como consecuencia - de un acto u omisión que implique lucro o cause da- ños y perjuicios cuyo monto no excede de cien ve- ces el salario mínimo mensual vigente en el Distri- to Federal y de tres años a diez años si excede de dicho límite.

En la imposición de las sanciones indicadas se tomarán - en cuenta elementos como la gravedad de la responsabilidad en que se incurra y la conveniencia de suprimir prácticas que in- frinjan en cualquier forma, las disposiciones de la ley de la materia o las que se dicten con base en ella; las circunstan- cias socioeconómicas del servidor público; el nivel jerárqui- co, los antecedentes y las condiciones del infractor; las con- diciones exteriores y los medios de ejecución; la antigüedad- en el servicio, la reincidencia en el incumplimiento de obli- gaciones; y el monto del beneficio, daño o perjuicio económi- cos derivado del incumplimiento de obligaciones.

Respecto a las sanciones económicas, cabe señalar que la Contraloría Interna de cada Dependencia será competente para imponerlas siempre que su monto no sea superior a cien veces- el salario mínimo diario del Distrito Federal, pues si reba- san dicho monto será la Secretaría de la Contraloría General- de la Federación la que determine sobre el particular.

De las resoluciones y acuerdos emitidos tanto por la - - SECOGEF como por las Dependencias deberá llevarse un control- y registro, a fin de que la primera pueda expedir constancias que acrediten la no existencia de registro de inhabilitación, que serán exhibidas, para los efectos pertinentes cuando una-

persona desee ingresar al servicio público.

E. MEDIOS DE IMPUGNACION

Las resoluciones dictadas en los procedimientos administrativos y en las que se impongan sanciones de la misma naturaleza podrán ser impugnadas por el servidor público a través de dos recursos previstos por la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos:

1. Nulidad ante el Tribunal Fiscal de la Federación, - en el que si se dictare resolución anulatoria tendrá el efecto de restituir al servidor público en el goce de los derechos de que hubiese sido privado por la ejecución de las sanciones anuladas, sin perjuicio de lo que establecen otras leyes.
2. De Revocación, interpuesto dentro de los quince días siguientes a la fecha en que surta efectos la notificación de la resolución recurrida ante la propia autoridad que emitió la resolución, se hará por escrito en el que se expresarán los agravios que a juicio del servidor público le cause la resolución, acompañando copia de la misma, del acta de notificación -- así como de las pruebas que considere pertinentes, - la autoridad resolverá si admite o no el recurso y - en caso de admitirlo, desahogará las pruebas en un plazo de cinco días el cual podrá ampliarse hasta -- por cinco días más, posteriormente el superior jerárquico emitirá resolución al concluir el período probatorio o dentro de los tres días siguientes, notificándolo al interesado.

El servidor público afectado por las resoluciones admi--

nistrativas podrá optar por interponer el recurso de revocación o impugnarlas directamente ante el Tribunal Fiscal de la Federación y la resolución que se dicte en el recurso de revocación será también impugnabile ante el citado tribunal.

-- Registro Patrimonial de los Servidores Públicos.

De todos los delitos que pueden ser cometidos por los -- servidores públicos, el enriquecimiento ilícito merece por su propia naturaleza una atención especial, así Rafael Bielsa⁽⁶⁰⁾ dice que: "... El que procura triunfar en una elección u obtener un nombramiento para poder manejar el dinero público en provecho propio, o usar la autoridad o influencia del cargo, obra lo mismo que el bandido que organiza un asalto o forma una banda para saquear o cometer extorsiones o exacciones..."

La Constitución Política de nuestro país en su artículo 109, fracción III, párrafo tercero, dispone que: "... las leyes determinarán los casos y las circunstancias en las que se deba sancionar penalmente por causa de enriquecimiento ilícito a los servidores públicos que durante el tiempo de su encargo, o por motivos del mismo, por si o por interposita persona, aumenten sustancialmente su patrimonio, adquieran bienes o se conduzcan como dueños sobre ellos, cuya procedencia ilícita no pudiesen justificar. Las leyes penales sancionarán con el decomiso y con la privación de la propiedad de dichos bienes, además de las otras penas que correspondan ..." sin que pueda considerarse como confiscación de bienes, el decomiso de los bienes en caso de enriquecimiento ilícito (art. 22- Constitucional) lo que significa que esta conducta es castigada mediante represión penal, pero además como una medida preventiva tendiente a evitar que los servidores públicos incu--

(60) Bielsa Rafael. La Función Pública. Editorial Roque Depalma. Buenos Aires, 1960. Pág. 213.

rran en este delito tan nocivo para el patrimonio del Estado, las dos leyes anteriores a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos ya establecían como obligación para todo funcionario o empleado público al tomar posesión de su cargo y al dejarlo, el hacer, bajo protesta de decir verdad una manifestación ante el Procurador General de la República o del Distrito Federal, según correspondiese, de sus bienes, tales como propiedades raíces, depósitos de numerario en las instituciones de crédito, acciones de sociedades, bonos y otros similares.

La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en vigor, título cuarto reglamenta todo lo relativo al registro patrimonial de los empleados públicos, estableciendo que tal registro estará a cargo de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación.

La declaración de situación patrimonial deberá presentarse en los siguientes plazos:

- I. Dentro de los sesenta días naturales siguientes a la toma de posesión;
- II. Dentro de los treinta días naturales siguientes a la conclusión del encargo; y
- III. Durante el mes de mayo de cada año, anexando copia de la declaración anual presentada por personas físicas para los efectos de la Ley del Impuesto sobre la Renta, salvo que en ese mismo año se hubiese presentado la declaración inicial de situación patrimonial, y las personas obligadas a presentar las son, de acuerdo con la Ley de la materia, art. 80, las siguientes:

- I. En el Congreso de la Unión: Diputados y Senadores, Oficiales Mayores, Tesoreros y Directores de las - Cámaras y Contador Mayor de Hacienda;
- II. En el Poder Ejecutivo Federal: Todos los funcionarios, desde el nivel de jefes de departamento hasta el de Presidente de la República, además de los previstos en las fracciones IV, V y IX del citado artículo.
- III. En la Administración Pública Paraestatal: directores generales, gerentes generales, subdirectores - generales, subgerentes generales, directores, gerentes, subdirectores y servidores públicos equivalentes de los órganos descentralizados, empresas - de participación estatal mayoritaria y sociedades - y asociaciones asimiladas y fideicomisos públicos;
- IV. En el Departamento del Distrito Federal: Todos -- los funcionarios, desde el nivel a que se refiere - en la fracción II hasta el de Jefe de Departamento del Distrito Federal, incluyendo delegados políticos, subdelegados y jefes de departamento de las - delegaciones;
- V. En la Procuraduría General de la República y en la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal: Todos los funcionarios, desde el nivel mencionado en la fracción II hasta los de Procurador - General de la República y Procurador General de -- Justicia del Distrito Federal, incluyendo a Agentes del Ministerio Público y Policías judiciales;
- VI. En el Poder Judicial Federal: Los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Magistrados de Circuito, jueces de Distrito, secretarios -

judiciales y actuarios de cualquier categoría o de signación;

VII. En los Tribunales Administrativos y del Trabajo: - Magistrados, miembros de junta y secretarios; y

VIII. En la Secretaría de la Contraloría General de la Federación: Todos los servidores públicos de confianza.

Además de la enumeración anterior el citado artículo señala que también deberán presentar declaración de situación patrimonial los demás servidores públicos que determinen el Secretario de la Contraloría General y el Procurador General de la República mediante disposiciones generales debidamente motivadas y fundadas y al efecto, con fecha 18 de junio de -- 1984 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el - - "Acuerdo que determina los servidores públicos que deberán -- presentar declaración de situación patrimonial, en adición a los que se señalan en la Ley de la Materia" emitido por los - entonces titulares de la Procuraduría General de la República y Secretaría de la Contraloría General de la Federación, considerando para ello que: "... el ejercicio de sus responsabilidades guarda una permanente relación con los particulares, - así como con el manejo y cuidado de recursos de la Nación y - sus decisiones deben ceñirse a cuidadosas responsabilidades - en sus procedimientos y a la más estricta legalidad en sus ac - tuaciones..." por lo anterior también los titulares de los si - guientes encargos deben presentar declaración de situación pa - trimonial:

a) En las Sociedades Nacionales de Crédito, desde el ní - vel de Gerentes de Sucursal, hasta Directores Genera - les.

- b) En las demás entidades paraestatales, los Jefes de Departamento o servidores públicos equivalentes a -- aquellos servidores con obligación de declarar en la Administración Pública Central;
- c) En la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Administradores de Aduanas, Subjefes de Aduanas, Jefes de Juicio de Aduanas, Visitas Aduanales, Comandantes de Resguardo Aduanal, Cabos de Resguardo Aduanal, Celadores de Resguardo Aduanal, Inspectores del Registro Federal de Vehículos, Notificadores y Ejecutores Fiscales y Aduaneros;
- d) En la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, -- los integrantes de la Policía Federal de Caminos;
- e) En la Secretaría de Relaciones Exteriores, Embajadores, Ministros, Consejeros, Primer Secretario, Segundo Secretario, Tercer Secretario, Agregado Diplomático, Cónsul General, Cónsul de Primera, Cónsul de Segunda, Cónsul de Tercera, Cónsul de Cuarta, Vicencónsul, Agregados Administrativos de Primera, Agregados Administrativos de Segunda, Agregados Administrativos de Tercera, Cancilleres de Primera, Cancilleres de Segunda, Cancilleres de Tercera;
- f) En la Secretaría de Salubridad y Asistencia, Jefes de Oficina y Jefes de Sección de Inspección, Calificación, Licencias y Dictaminadores, Calificadores, Ejecutores y Notificadores;
- g) En la Secretaría de Turismo, Supervisores de Auditoría y Evaluación y, Auditores de la Contraloría Interna; y
- h) En la Procuraduría General de la República los pilo-

tos de los servicios aéreos.

El Acuerdo de fecha 18 de junio de 1984 fué derogado por el del 9 de abril de 1990, considerando principalmente que -- "... la declaración de situación patrimonial se ha convertido en un valioso instrumento preventivo de la corrupción en el Sector Público, a través del análisis y seguimiento de la evolución que experimenta el patrimonio de aquellos que desempeñan un empleo, cargo o comisión en el Gobierno Federal... Que en virtud de que la evolución de la gestión pública requiere incorporar al régimen de sujetos obligados a presentar la declaración de situación patrimonial, a diversos servidores públicos cuyos encargos no quedaron comprendidos en el Acuerdo... y que éstos al ejercer igualmente sus funciones tienen -- una permanente relación con los particulares, así como con el manejo y cuidado de los recursos de la Nación ..." el nuevo Acuerdo dispuso que además de los servidores públicos indicados en el artículo 80 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y en el Acuerdo anterior, deben -- presentar declaración de situación patrimonial:

- En la Secretaría de Gobernación: Los Subdelegados de Servicios Migratorios, Supervisores de Servicios Migratorios, Supervisores Migratorios, Inspectores de Servicios Migratorios, Oficiales de Servicios Migratorios y además todos los Agentes de Migración de la Dirección General de Servicios Migratorios.
- Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos: Los integrantes de los servicios de inspección, control y vigilancia en materia agrícola, pecuaria y forestal;
- Secretaría de Pesca: Todos los inspectores;
- Departamento del Distrito Federal: Los jueces calificadoros y los jueces del Registro Civil, con sus res-

pectivos secretarios, así como el personal que desempeñe en las delegaciones políticas funciones de inspección en: Establecimientos mercantiles y espectáculos públicos, mercados y vía pública, uso del suelo y construcciones, materia de trabajo, servicios públicos y transporte de carga. Además, los registradores del Registro Público de la Propiedad.

- Banco Nacional de Crédito Rural, S.N.C., desde el nivel de gerente de sucursal hasta directores generales, jefes de crédito, tesoreros, técnicos evaluadores, jefes o encargados de cobranza, auditores, promotores, supervisores y cajeros;
- Procuraduría Federal del Consumidor: Todos los inspectores de precios.
- Bodegas Rurales Conasupo, S.A. de C.V.; los jefes estatales, jefes de zona y jefes de unidad almacenadora.

Además de las citadas adiciones el Nuevo Acuerdo modificó los incisos relativos a las Secretarías de Hacienda y Crédito Público y de Salud para quedar de la siguiente manera:

- Secretaría de Hacienda y Crédito Público: Los administradores de aduanas, subjefes de aduanas, jefes de juicio de aduanas, vistas aduanales, así como todo el personal que realice funciones de policía fiscal, notificadores y ejecutores fiscales y aduaneros; los coordinadores de auditoría fiscal, supervisores de auditoría fiscal, auditores fiscales, ayudantes de auditor fiscal; interventores aduanales, visitadores e inspectores relacionados con impuestos al comercio exterior. Asimismo, el personal que sin tener el nombramiento, designación o nivel presupuestal correspon

diente, realice por medio de habilitación temporal o permanente cualquiera de las funciones descritas en el párrafo precedente.

- Secretaría de Salud: Los jefes de oficina y jefes de sección, de inspección, calificación, licencias y dictaminación; inspectores, supervisores de inspectores, dictaminadores, calificadores, ejecutores y notificadores.

La forma en que se deben presentar las declaraciones de referencia es mediante la utilización de los formatos que expide la Secretaría de la Contraloría General de la Federación basándose en los manuales e instructivos que también proporcionará dicha Dependencia del Ejecutivo Federal y en ellos debe asentarse los bienes inmuebles que sean propiedad del servidor público declarante incluyendo la fecha de adquisición y valor de los mismos, siempre que se trate de declaraciones -- iniciales y finales de situación patrimonial, por que si es de modificación patrimonial, es decir la presentada durante el mes de mayo de cada año, será suficiente con que únicamente informe los bienes adquiridos después de su última declaración.

Asimismo, la SECOGEF puede ordenar la práctica de visitas de inspección y auditorías cuando denote la existencia de signos exteriores de riqueza que sean ostensibles y notoriamente superiores a los ingresos lícitos que puede tener un servidor público, haciéndolo de su conocimiento, previamente, para que exponga lo que en su derecho e interés considere pertinente y si una vez practicadas las visitas de investigación o auditorías el servidor público no justifica la procedencia lícita del incremento sustancial de su patrimonio, de los bienes adquiridos de aquellos sobre los que se conduzca como duro no durante el tiempo de su encargo o por motivos del mismo, -

la Secretaría de la Contraloría General de la Federación hará al Ministerio Público la declaratoria correspondiente en ese sentido.

La falta de presentación de las declaraciones inicial y de modificación patrimonial dentro de los plazos fijados por la Ley de la materia, sin tener causa justificada trae como consecuencia según el último párrafo del artículo 81 de la propia Ley que quede sin efectos el nombramiento respectivo previa declaración de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, pero como ya lo señalé la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, artículo 47, fracción XVIII impone como obligación a los burócratas la de "... presentar con oportunidad y veracidad la declaración de situación patrimonial ante la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, en los términos que señala la Ley..." y si no cumplen con esta obligación se le impondrá la sanción correspondiente, que será su destitución en el empleo, cargo o comisión que desempeñe pero una vez que haya sido instruido el procedimiento administrativo que reglamente el artículo 64 del ordenamiento legal invocado, lo que en la práctica trae como consecuencia que se den situaciones en las que la sola emisión de la declaratoria de incumplimiento respectiva es suficiente para que se proceda a dejar sin efectos el nombramiento del servidor público de que se trate, sin respetar ni llevar a cabo el procedimiento administrativo correspondiente, con lo que se violan las garantías individuales consagradas en los artículos 14 y 16 constitucionales y obligan a los afectados a interponer juicio de amparo contra tales actos de la autoridad, por lo que considero que la Ley debe ser reformada para que esclarezca esta situación. Independientemente de lo anterior pienso también que aunado a las modificaciones que deben hacerse a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, es necesario que la misma sea aplicada -

correctamente y con justicia, porque es un instrumento más, - de los muchos que existen para lograr la eficiencia en el desempeño de las funciones encomendadas a los funcionarios o empleados públicos y como consecuencia también mejorar los servicios públicos que están a cargo del Estado.

Por último, considero que para elevar la eficiencia y honestidad de la burocracia en México deben ser aumentados considerablemente los salarios que perciben porque no podemos negar que éstos son demasiado bajos y no les alcanzan para satisfacer todas las necesidades propias y las de sus familias - por lo que existe en ellos un descontento permanente que les provoca que incurran en actos y omisiones indebidos, ante los cuales estimo que se les debe aplicar efectivamente la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos en forma rigurosa, pero no sólo a ellos sino a todos los servidores públicos en general, sin importar su jerarquía, sus influencias, o las relaciones que pueda tener con las autoridades encargadas de aplicar la citada Ley, porque en muchas ocasiones, en la práctica sucede que no se cumple con el principio general del derecho de que la ley otorgue idéntico tratamiento a los sujetos de una relación jurídica y por lo tanto desde los depositarios de los Poderes de la Unión, hasta el más modesto empleado de oficina pública sean consignados cuando cometan hechos o incurran en omisiones que impliquen responsabilidad, civil, penal o administrativa.

CONCLUSIONES

1. En un sistema regido por las normas supremas emanadas legalmente, el Estado forma parte, con el territorio y la población de la composición necesaria para su funcionamiento.

2. En México el Estado logra sus fines valiosos que justifican su existencia a través del conjunto de órganos centralizados, desconcentrados y paraestatales del Poder Ejecutivo Federal que componen la Administración Pública y que tienen a su cargo la atención de las necesidades públicas con la prestación de los servicios públicos.

3. Tanto los servicios públicos prestados por el Estado directamente como los que están a cargo de los particulares bajo la supervisión y vigilancia del mismo en términos generales considero que no se proporcionan con la eficiencia, eficacia y prontitud debidas en gran parte porque los servidores públicos que intervienen en dicha prestación no desempeñan real y verdaderamente con la máxima diligencia, cuidado y esmero apropiados las funciones inherentes al cargo que les es conferido, por lo que resulta necesario que el Estado tome las medidas pertinentes para que sus empleados cumplan efectivamente con los principios básicos de legalidad, lealtad, honradez, imparcialidad, eficiencia y eficacia.

4. Dos problemas fundamentales de nuestro país son la deuda interna y la externa cuyos aumentos obedecen en una parte considerable a la necesidad de financiar el déficit del sector público, por lo que también por este motivo es necesario que todos los trabajadores al Servicio del Estado que como consecuencia de ello cobren percepciones, efectivamente las devenguen poniendo su mejor empeño en las funcio-

nes que se les encomienden.

5. Propongo que durante el año, se establezcan sistemas de retiros voluntarios para disminuir el número de burócratas que simplemente en el año de 1988 ascendía a 2'264,008, sin que se contraten más y en caso de que esto suceda se realice la selección respectiva mediante la aplicación de rigurosos exámenes de admisión, sin que el ingreso a la burocracia sea mediante recomendaciones ni favoritismos, sino tomando en consideración las capacidades y aptitudes de los aspirantes.

6. Que los empleados públicos que permanezcan al servicio del Estado sean capacitados y adiestrados en forma más frecuente mediante cursos.

7. Para el logro de un mejor servicio, es necesario -- que se aplique en forma correcta la Ley de Premios, Estímulos y Recompensas, otorgándose los reconocimientos previstos por dicha Ley a los empleados que se distingan por su eficiencia, dedicación, puntualidad y asistencia a sus labores, tomando en consideración objetivamente estos méritos y no a través de favoritismos.

8. La Ley de Premios, Estímulos y Recompensas Civiles debe reestructurarse para reconocer la existencia de un órgano que se denominaría "Comisión de Vigilancia para el cumplimiento de la Ley de Premios, Estímulos y Recompensas Civiles" encargado de analizar y estudiar las candidaturas propuestas a los Consejos de Premiación y la documentación que integren los expedientes que por tal motivo se elaboren, en los casos en que dichos consejos sean facultados para desempeñarse como Jurados con lo que se evitaría que los premios se otorguen a los servidores públicos que tienen relaciones estrechas de amistad con los funcionarios miembros de los multicí

tados Consejos de Premiación, sin importar si verdaderamente lo merecen o no, además estas Comisiones emitirían dictámenes respecto a la legalidad de las resoluciones dictadas para premiar a los empleados públicos.

9. La Comisión de Vigilancia para el cumplimiento de la Ley de Premios, Estímulos y Recompensas Civiles que se propone debe integrarse por el titular de la unidad administrativa de la dependencia o entidad de que se trate, por el representante sindical de la propia unidad, y por un número considerable de compañeros trabajadores adscritos a la misma unidad administrativa.

10. El artículo 92 de la Ley de Premios, Estímulos y Recompensas Civiles, vigente debe adicionarse con otra fracción para señalar que también se harán acreedores a los estímulos y recompensas los servidores públicos que presenten -- iniciativas valiosas o ejecuciones destacadas en materia de modificaciones administrativas encaminadas a evitar trámites innecesarios y a la prestación de los servicios públicos en forma más pronta y eficiente.

11. De la misma forma en que considero positivo que se reconozca mediante premios, estímulos y recompensas a los -- servidores del estado el desempeño sobresaliente en las actividades que tengan asignadas y los actos excepcionales que -- redunden en beneficio del servicio que preste la Dependencia o Entidad de su adscripción también propongo que la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos se debe aplicar en forma adecuada y estricta a todos los servidores públicos que incurran en actos y omisiones indebidos.

BIBLIOGRAFIA

- Acosta Romero, Miguel. Derecho Administrativo. Octava Edición. Editorial Porrúa. México 1988.
- Agesta Sánchez, Luis. Principios de Teoría Política. Editorial Nacional. Madrid 1966.
- Banco de México. Informe del Banco de México. México -- 1989.
- Bielsa, Rafael. Derecho Administrativo. Editorial La -- Sexta Ley. Sexta Edición. Buenos Aires 1964.
- Burgoa, Ignacio. El Estado. Primera Edición. Editorial Porrúa. México 1970.
- Carrillo Flores, Antonio. Estudios de Derecho Administrativo y Constitucional. Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM. México 1983.
- Cueva de la, Mario. La idea del Estado. Tercera Edición. UNAM, México 1986.
- Dabin, Jean. Doctrina General del Estado. Editorial Jus.
- Diccionario Enciclopédico Ilustrado Océano Uno. Editorial Océano. México 1990.
- Fraga, Gabino. Derecho Administrativo. Editorial Porrúa. Décima Edición. México 1976.
- García Maynes, Eduardo. Introducción al Estudio del Derecho. 36a. Edición. Editorial Porrúa. México 1984.
- González Uribe, Héctor. Teoría Política. Editorial Porrúa.

- Heller, Herman. Teoría del Estado. Editorial Fondo de -
Cultura Económica. 5a. Edición. México 1963.
- Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Traba-
jadores al Servicio del Estado. Anuario Estadístico. Mé-
xico 1988.
- Jellinek, George. Teoría General del Estado. 2a. Edi-
ción. Compañía Editorial Continental. México 1968.
- Kelsen, Hans. Teoría General del Derecho y del Estado. -
Imp. Un. México 1949.
- Lassalle, Ferdinand. ¿Qué es una Constitución?. Biblio-
teca Histórica del Socialismo. Editorial Jucar. Barcelona
1979.
- Marfa Diez, Manuel. Derecho Administrativo. Editorial -
Bibliográfica. Argentina, Buenos Aires.
- Marienhoff S., Miguel. Tratado de Derecho Administrativo.
Tomo I. Editorial Abeledo - Periot. Segunda Edición. --
Buenos Aires 1977.
- Maquiavelo, Nicolás. El Príncipe. Editorial Quinto Sol,
S.A. México 1984.
- Marx, Carlos. El Capital. Tomo I y II. Editorial Fondo
de Cultura Económica. México 1972.
- Nacional Financiera. La Economía Mexicana en Cifras. 1a.
Edición. México 1990.
- Nava Negrete, Alfonso. Derecho Administrativo. Tomo I.
- Olivera Toro, Jorge. Manual de Derecho Administrativo. -
Editorial Porrúa. Cuarta Edición. México 1976.

- Posada, Adolfo. Tratado de Derecho Político. 5a. Edición. Librería General de Victoriano Suárez. Madrid - 1935.
- Real Academia Española. Diccionario de la Lengua Española. 16a. Edición. Madrid 1947.
- Serra Rojas, Andrés. Ciencia Política. Quinta Edición.- Editorial Porrúa. México 1980.
- Serra Rojas, Andrés. Derecho Administrativo. Editorial- Porrúa. Sexta Edición. México 1974.
- Tena Ramírez, Felipe. Leyes Fundamentales de México - - 1800-1976. Séptima Edición. Editorial Porrúa. México - 1976.
- Villegas Basavilbaso, Benjamín. Derecho Administrativo.- Editorial Tipográfica. Editora Argentina, Buenos Aires - 1949.
- Xirau, Ramón. Introducción a la Historia de la Filosofía. 9a. Edición. Textos Universitarios. México 1983.

LEGISLACION

- Código Civil para el Distrito Federal en Materia del Fuero Común y para toda la República en Materia del Fuero Federal. Editorial Porrúa. 57ª Edición. México 1989.
- Código Penal para el Distrito Federal en Materia del Fuero Común y para toda la República en Materia del Fuero Federal. Editorial Porrúa. 46ª Edición. México 1990.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. - Editorial Porrúa. 86ª Edición. México 1989.
- Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado. - Editorial Porrúa. 25ª Edición. México 1989.
- Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. Editorial Porrúa. 23ª Edición. México 1990.
- Ley de Premios Estímulos y Recompensas Civiles. Editorial Porrúa. 23ª Edición. México 1990
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Editorial Porrúa. 23ª Edición. México 1990.
- Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal. Editorial Porrúa. 11ª Edición. México 1989.