

53



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES
"ARAGON"

ESTUDIO TEORICO PRACTICO RESPECTO DE
LAS FACULTADES QUE TIENE LA DIRECCION
GENERAL DE ASUNTOS JURIDICOS DE LA
SECRETARIA DE COMUNICACIONES
Y TRANSPORTES

T E S I S
QUE PARA OPTAR POR EL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :
LIDIA GUADALUPE BRITO CHAVEZ

San Juan de Aragón, Edo. de Méx.

1995



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.



UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE
MÉXICO

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
CAMPUS ARAGÓN

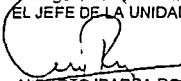
UNIDAD ACADÉMICA

Lic. ROSA MARÍA VALENCIA GRANADOS
Jefe de la Carrera de Derecho,
Presente.

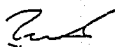
En atención a la solicitud de fecha 4 de mayo del año en curso, por la que se comunica que la alumna LIDIA GUADALUPE BRITO CHAVEZ, de la carrera de Licenciado en Derecho, ha concluido su trabajo de investigación intitolado "ESTUDIO TEORICO PRACTICO RESPECTO DE LAS FACULTADES QUE TIENE LA DIRECCION GENERAL DE ASUNTOS JURIDICOS DE LA SECRETARIA DE COMUNICACIONES Y TRANSPORTES", y como el mismo ha sido revisado y aprobado por usted se autoriza su impresión; así como la iniciación de los trámites correspondientes para la celebración del examen profesional.

Sin otro particular, le reitero las seguridades de mi distinguida consideración.

ATENTAMENTE
"POR MI RAZA HABLARA EL ESPIRITU"
San Juan de Aragón, Mex., 5 de mayo de 1995
EL JEFE DE LA UNIDAD


Lic. ALBERTO IBARRA ROSAS

c c p Asesor de Tesis.
c c p Interesado.





ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES "ARAGÓN"

JEFATURA DE LA CARRERA DE DERECHO

UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE
MÉXICO

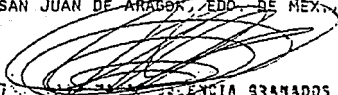
LIC. ALBERTO IBARRA ROSAS
JEFE DE LA UNIDAD ACADÉMICA
P R E S E N T E .

LA ALUMNA: LIDIA GUADALUPE BRITO CHAVEZ -----
ha presentado a consideración de esta Jefatura la
Tesis denominada: "ESTUDIOS TEÓRICO PRACTICO RESPECTO DE LAS
FACILIDADES QUE TIENE LA DIRECCION GENERAL DE ASUNTOS JURIDICOS DE LA SECRETARIA
DE COMUNICACIONES Y TRANSPORTES".

y para los efectos del Examen Profesional que se
llevará a cabo el día en que esa Unidad Académica lo indique esta Área a mi cargo de Jefe de Unidad no
no Jurado a las siguientes personas:

- 1.- PRESIDENTE LIC. FRANCISCO E. OROZCO YERA
Antigüedad: 15 octubre 77
- 2.- VOCAL : LIC. RAUL ESPINOZA
Antigüedad: 10. junio 73
- 3.- SECRETARIO : LIC. JORGE M. CHAVEZ MARTINEZ
Antigüedad: 15 octubre 73
- 4.- 1er. SUPLENTE : LIC. ALEJANDRO A. RANGEL CANSINO
Antigüedad: 3 nov. 73
- 5.- 2do. SUPLENTE : LIC. GERARDO LOPEZ CHAVEZ
Antigüedad: 15 febrero 74

A T E N T A M E N T E
" POR MI RAZA HABLARÉ EL ESPÍRITU "
SAN JUAN DE ARAGÓN, EDO. DE MÉX., A 24 de mayo de 1975.


LIC. ENCARNACION GRANADOS
JEFE DE SECCION ACADÉMICA DE LA
CARRERA DE DERECHO
c.c.p.- Jefe del Departamento de Servicios Escolares.
c.c.p.- Interesado.-Presente.

DOY GRACIAS A DIOS:

Por ser tan pródigo conmigo al permitirme alcanzar
tan anhelada meta.

A LA MEMORIA DE MI AMADA MADRE:

Leonor Chávez de Brito

Como un homenaje póstumo a quien venero y comparo
con la hermosa Estrella de Belén, que brilla en lo
más alto del cielo, guiando mi camino con su blanca
luz, siento tu amor, bendición y compañía en todo
momento, siempre vivirás en mí, hasta el último día
de mi existencia.

CARIOSAMENTE A MI QUERIDO PADRE:

Francisco Brito Hernández

Con profundo respeto y admiración por ser un hombre íntegro, honesto y trabajador, pero sobre todo por tu humilde y limpio corazón, gracias por darme lo mejor de tí, así como por tu gran esfuerzo, dedicación y sacrificio al procurar mi formación profesional, mi agradecimiento eterno.

CON TODO MI CORAZON, A MIS HERMANOS:

Rosa, Carmen, Noelia, Verónica, Javier y José.

Los quiero mucho porque en ustedes siempre he encontrado apoyo incondicional, cariño y comprensión, gracias por su amor fraternal y por todo lo que significan para mí.

CON TODO MI AMOR A ESE EXCELENTE HIJO:

Antonio

Estoy orgullosa de ti, gallardo jovencito, porque de tu alma pura brota un manantial de nobles sentimientos, quiero que sigas por el camino que te has trazado y seas cada día mejor, sé baluarte de tu hermano y llévalo contigo de la mano, gracias por el gran amor que me profesas, para ti mis bendiciones.

A MI PEQUEÑO TESORO:

Miguel Angel

Dios bordó en tu faz de niño esa hermosa sonrisa tierna, la que me impulsa día con día a seguir adelante y a superarme, quiero que sepas que eres lo más hermoso del patrimonio que poseo, gracias por esta página infantil, te adoro.

A MI ESPOSO, COMPANERO DE MI VIDA:

Lic. Antonio Carranza Gutiérrez

Para ti mi amor, respeto y todo mi agradecimiento por compartir tu vida conmigo, quiero que sepas que te admiro por esa gran escala de valores morales y por tu gran fortaleza, siempre me conduces por el camino preciso para que paso a paso llegue a la meta propuesta, gracias por tu apoyo y cariño.

A MI ABUELITA, CON AMOR:

Sra. Guadalupe Juárez Morales

Eres la raíz de mi origen, alma de mi alma, a ti mi cariño por haberme dado esa madre tan noble, ejemplar y bondadosa, gracias por todo lo que me has brindado.

A LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO:

Como mi mas grande casa de estudios, donde tuve la oportunidad de cursar la carrera de Licenciado en Derecho, mi reconocimiento.

A MI ASESOR:

Lic. Francisco E. Orozco Vera

Quien gracias a su sabia dirección, sapiencia y paciencia, hicieron posible la culminación de este trabajo.

UN AGRADECIMIENTO MUY ESPECIAL:

A mi Jurado, así como a todos y cada uno de los profesores de la Escuela Nacional de Estudios Profesionales "Aragón", por tan noble labor.

MIL GRACIAS A:

Sr. Jose Maria Carranza Torres

Sra. Julia Gutiérrez Alzua

Porque abrieron su corazón y en él dejaron un lugar para mi, considerándome como una hija, siempre me han brindado su amor de padres, su apoyo y comprensión, recíproco es mi sentimiento.

FALLA DE ORIGEN

ESTUDIO TEORICO PRACTICO
RESPECTO DE LAS FACULTADES QUE TIENE LA
DIRECCION GENERAL DE ASUNTOS JURIDICOS DE LA
SECRETARIA DE COMUNICACIONES Y TRANSPORTES

INTRODUCCION

CAPITULO I

MARCO JURIDICO DE LA ADMINISTRACION PUBLICA

1.1	Nacional (Esfera Federal).....	2
1.2	Internacional.....	22

CAPITULO II

CLASIFICACION DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL

2.1	Por su radio de acción.....	34
2.1.1.	Contenciosa.....	34
2.1.2.	Activa.....	35
2.2.	Por su actividad.....	35
2.2.1.	Directa.....	36
2.2.2.	Indirecta.....	36

2.3	Por su esfera.....	38
2.3.1	Federal.....	38
2.3.2	Estatal.....	42
2.3.3	Municipal.....	42
2.4	Teórica.....	43
2.4.1	Centralizada (Federal).....	44
2.4.2	Desconcentrada (Federal).....	47
2.4.3	Descentralizada (Federal).....	52
2.4.4	Empresa Pública Sociedades Mercantiles del Estado.....	55
2.4.5	Fideicomisos.....	59
2.5	Legal.....	60
2.5.1	Centralizada.....	60
2.5.2	Paraestatal (Federal).....	61

CAPITULO III

SECRETARIA DE COMUNICACIONES Y TRANSPORTES, COMO DEPENDENCIA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL

3.1	Antecedentes.....	64
3.2	Atribuciones y competencia.....	70
3.3	Organigrama.....	73

3.4	Legislación Aplicable.....	78
-----	----------------------------	----

CAPITULO IV

DIRECCION GENERAL DE ASUNTOS JURIDICOS DE LA SECRETARIA DE COMUNICACIONES Y TRANSPORTES

4.1	Organigrama.....	85
4.2	Actividad que desarrolla.....	87
4.3	Actos administrativos que dicta.....	95
4.4	Atribuciones y competencia.....	100
4.5	Propuestas.....	104
	CONCLUSIONES.....	107
	BIBLIOGRAFIA.....	111

INTRODUCCION

El proyecto de capitulado que hoy sometemos a su atinada consideración tiene por título "Estudio Teórico Práctico respecto de las Facultades que tiene la Dirección General de Asuntos Jurídicos de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes", mismo que fue resultado de una inquietud propia por la simple y sencilla razón que al laborar en esta Dirección dependiente de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, creemos conveniente que las facultades de esta Dirección se amplien y en consecuencia tenga más competencia y jurisdicción el ámbito laboral, ya que en esta Dirección, muchas de las veces cuando existe alguna controversia en el interior de la República, estos conflictos los resuelve la Dirección Central, quien tiene su asiento en el Distrito Federal; por lo que estimamos que la Unidad de Asuntos Jurídicos de cada Estado, debe tener mayor poder de decisión y ser dotada de facultades más amplias, con el propósito de que asuntos que en la actualidad tienen que tramitarse en la Ciudad de México, pudieran ser resueltos por el Jurídico del Centro S.C.T. de la Entidad Federativa de que se trate.

El propósito de nuestra investigación o la hipótesis que pretendemos demostrar o sustentar es que la Dirección General de Asuntos Jurídicos de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, amplie su competencia interna y debe pugnar porque las Unidades de Asuntos Jurídicos de los Centros

FALLA DE ORIGEN

S.C.T. en cada Estado de la República, cuenten con mayor poder de decisión y ser dotadas de facultades más amplias, con el propósito de que resuelvan en la Entidad misma los asuntos conflictivos que surjan.

Respecto al método que utilizaremos para la elaboración de tesis será del deductivo al inductivo, es decir, iremos investigando y redactando conforme a la información que se tenga, o sea, todo lo investigado siempre y cuando sea importante se irá plasmando en la tesis, las técnicas que se emplearán en la investigación, son netamente documentales apoyándonos en material bibliográfico especializado.

CAPITULO I

MARCO JURIDICO DE LA ADMINISTRACION PUBLICA

1.1 Nacional (Esfera Federal)

1.2 Internacional

CAPTULO I

MARCO HISTORICO DE LA ADMINISTRACION PUBLICA

La palabra administración en su significado más común quiere decir: manejo, ejecución o realización de actos de acuerdo a ciertas reglas y encaminados a un fin determinado. Ahora bien, cuando en la realización o ejecución de esos actos interviene una parte del Estado, es decir, Gobierno-Poder Ejecutivo; nos encontramos frente a la Administración Pública.

A la Administración Pública suele tomársele en dos acepciones, ya sea que se le entienda en un sentido lato, o en una forma estricta. En su significado más amplio viene a ser la actividad completa, integral del Estado, es el poder público actuando a través de sus tres poderes: Legislativo, Ejecutivo y Judicial. En su significado *strictu sensu* es la función del Estado desarrollada a través del Jefe del Ejecutivo y sus organismos auxiliares.

Iniciaremos nuestro estudio, haciendo un somero análisis de los antecedentes de la administración pública federal nacional, abarcando desde 1824 hasta 1976, la

FALLA DE ORIGEN

derogación de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, para enseguida tratar el ámbito internacional, mismos que a continuación detallamos.

1.1.- Nacional (esfera federal)

La mayor parte de los autores coinciden en afirmar que "la sociedad mexicana, al consumarse la independencia, estaba esencialmente dividida en estratos sociales diferenciados por tradición y en algunos casos por ley desde la Colonia, bajo puntos de vista étnicos, de riqueza o de poder. El estrato superior lo conformaban los criollos y españoles peninsulares, el clero, la burocracia, la milicia (jefes y altos oficiales), la aristocracia terrateniente, los mineros, los grandes comerciantes y artesanos. El estrato medio lo conformaban los clérigos de cargos inferiores, burócratas, abogados, literatos y oficiales del ejército de menor categoría. El estrato inferior, podría dividirse en dos órdenes: el alto, integrado por las clases trabajadoras, obreros de las incipientes industrias y de las minas, rancheros y labradores de las grandes propiedades, pequeños comerciantes y artesanos. El bajo, conformado por los indígenas, mestizos, castas y negros, esclavos, trabajadores de los cargos más inferiores en la industria, peones de las haciendas y en general los integrantes de la gran masa rural y urbana lacerada en los graves

problemas de la miseria". (1)

Durante la segunda década de vida independiente, el país sufrió considerables pérdidas de territorio que poseía. Organizar la administración pública requirió de un proceso lento y laborioso, a través de una serie de experiencias y tanteos que pretendían adoptar sistemas que en otros países habían demostrado resultados satisfactorios, pero que en México tropezaban con el aparentemente infranqueable círculo vicioso de una raquítica producción económica incapaz de desarrollarse en un clima de inestabilidad política, lo que impedía al gobierno resolver la penuria crónica del erario, el cual tendía a crecer por los gastos extraordinarios originados por las luchas internas y las frecuentes intervenciones armadas de otros países.

Mucho tiempo hubo de pasar antes de que las antiguas estructuras administrativas virreinales fueran sustituidas por otras más eficaces y ajustadas a las condiciones y necesidades de un país independiente, porque subsistían las viciosas prácticas heredadas del régimen anterior, relativas al abuso de la autoridad, la deshonestidad y la improvisación administrativa.

(1) ARRONIZ, Marcos. Compendio de la historia de la ciudad de México. 3a. edición. Fondo de Cultura Económica. México. 1974. p. 289

Las facultades otorgadas al Poder Ejecutivo a cargo de la administración pública, fueron objeto de numerosos cambios durante la fase caótica de la vida independiente y ello afectaba también al funcionamiento de la estructura administrativa; por otra parte, las disponibilidades presupuestales, además de ser escasas, estaban sujetas a tan variadas contingencias para su definitiva aplicación, que resultaba imposible fijar de antemano las fuentes de las que vendrían los recursos y su monto, y por consecuencia, su final aplicación entre los diversos servicios públicos.

En el último cuarto del siglo pasado, al consolidarse la paz, fue imposible empezar a superar los problemas fundamentales que impedían el desenvolvimiento económico nacional; con la estabilidad política y el auxilio de las inversiones extranjeras, tomaron impulso las actividades productivas y mejoraron los ingresos públicos hasta desaparecer el déficit presupuestal, las facultades del Ejecutivo fueron más claramente definidas y la organización administrativa conformó su estructura y funcionamiento sobre bases técnicas modernas, con el sólido apoyo de los regulares y crecientes ingresos que recibía el erario público, durante el prolongado régimen del general Porfirio Díaz.

“Dos etapas claramente diferenciadas presentan los ingresos públicos del gobierno federal en el periodo de 1821

a 1910. La primera y más prolongada, que comprende de 1821 a 1894, está caracterizada por un déficit presupuestal permanente, en tanto que la segunda, que abarca los tres lustros que corren de 1895 a 1910, registra un creciente superávit. Fueron varios los factores que influyeron para determinar resultados tan opuestos en las finanzas públicas en ambas etapas".(2)

En la primera, los efectos desastrosos causados por la guerra de independencia, paralizaron en buena parte las principales fuentes de producción, lo que produjo un descenso vertical en los ingresos gubernamentales; la salida de cuantiosos capitales de los españoles y la precipitada política de suprimir o reducir varios de los impuestos virreinales que daban considerables rendimientos.

Quizá hubiesen bastado unos cuantos años para que el quebranto económico nacional quedase superado, pero el permanente estado de agitación originado por la pugna entre los partidos políticos y las invasiones extranjeras, convertían en fracaso todos los esfuerzos emprendidos con esa finalidad.

(2) LOPEZ ROSADO, Diego. Historia de la Burocracia en México. 6a. edición. Trillas. México. 1992. p. 121

Los exiguos ingresos que percibía el erario, extraídos de una economía en bancarrota, no eran suficientes siquiera para sufragar los crecientes gastos que exigían las campañas militares y el sostenimiento del ejército. Para cubrir el déficit, todos los procedimientos fueron ensayados: desde crear nuevos y aumentar las tasas de los antiguos impuestos; los préstamos forzosos; la hipoteca o la venta en cantidades irrisorias de las propiedades nacionales; la emisión de papel moneda y de moneda de cobre; el arrendamiento de las aduanas y de las casas de moneda; el agio y los empréstitos extranjeros. A pesar de todas estas medidas y aun las de suspender o disminuir el pago de sueldos a los empleados públicos, el deficiente persistió hasta las postrimerías del siglo pasado.

El restablecimiento de la paz fue el primer paso indispensable que preparó el advenimiento de la segunda etapa financiera del país; porque a su amparo y con el flujo creciente de las inversiones extranjeras que aceleraron el tendido de las vías férreas, se reanudaron los trabajos agrícolas y mineros, establecieron nuevas industrias y comercios, ampliando las operaciones bancarias, los ingresos públicos empezaron a subir, mientras que la proporción que de ellos debía dedicarse al ramo de guerra gradualmente fue descendiendo, hasta conducir al equilibrio presupuestal primero y a un superávit después.

Primero pudieron sufragarse sin ahogos los gastos públicos más urgentes, pagar con regularidad el servicio de la deuda pública y, más adelante, emprender las obras públicas indispensables para apoyar el desenvolvimiento económico del país. La conversión y consolidación de la deuda pública, aligeró en buena parte la carga que significaba el presupuesto.

Como consecuencia lógica del estado caótico en que vivía el país y los constantes deficientes que registraban los presupuestos gubernamentales, las obras públicas durante la etapa deficitaria del erario nacional estuvieron prácticamente paralizadas.

"En la ciudad de México, fuera de algunos pequeños trabajos ejecutados en las obras del desagüe, en la apertura de unas cuantas calles y en la edificación o acondicionamiento de algunos edificios públicos, no existe otra cosa de importancia que mencionar respecto al mejoramiento material de la capital de la República". (3)

(3) LOPEZ ROSADO, Diego. Los servicios públicos en la ciudad de México. 7a. edición. Porrúa. México. 1993. p. 32

No fueron mayores los beneficios que recibieron las capitales y principales ciudades de la provincia en cuanto a obras materiales durante este período; sin embargo, al igual que la capital, aprovecharon el impulso que algunos gobernantes dieron a la construcción de líneas férreas y telegráficas, lo mismo que a la apertura y reparación de los deteriorados caminos carreteros.

Para muchos autores contemporáneos, el prolongado régimen del general Díaz tuvo como méritos esenciales el haber logrado pacificar de manera definitiva al país, estableciendo las bases de su rápido desarrollo económico y haber emprendido un programa impresionante de obras públicas en todos los ámbitos del territorio nacional.

"El costo de las obras realizadas durante la primera década de este siglo por el gobierno porfirista, no fue inferior a los \$667 000 000.00 e incluyen lo mismo la construcción de ferrocarriles, obras portuarias, líneas telegráficas, tranvías, desagüe, agua potable, obras de saneamiento, escuelas, hospitales, edificios públicos y otras obras menores". (4)

(4) *Ibidem.* p. 35

La ciudad de México fue la que disfrutó de las mejores y costosas obras para dotarla de los más modernos servicios públicos, aunque también fueron atendidas la mayor parte de las capitales de los Estados.

Fueron las obras fundamentales de infraestructura las que contribuyeron con más eficacia a impulsar las actividades productivas: ferrocarriles, caminos, telégrafos, teléfonos y acondicionamiento de los puertos; pero también la construcción de escuelas, hospitales y otros servicios asistenciales, merecen ser mencionados.

"Para Andrés Molina Enriquez, dentro de las clases sociales durante la época porfirista, el grupo director estaba compuesto por los funcionarios y jefes del ejército y, como sucesor del grupo mestizo separado de la iglesia a raíz de la independencia, estaba el grupo de los empleados con sus nuevas unidades; fueron los menos favorecidos por los esfuerzos de instrucción pública y encontraron en los presupuestos un camino de vida y de acción que les permitía existir y prosperar. El grupo del ejército estaba compuesto por los jefes y clases del ejército en general y los soldados de los cuerpos de carácter plenamente nacional, llamados rurales. Todos ellos guardaban condiciones idénticas a las de los empleados y fueron favorecidos de igual modo. Podían

considerarse las unidades del grupo del ejército como inferiores en condición a las del grupo de los empleados, por razón de que el servicio que aquellas estaban obligadas a prestar, era rudo y penoso, en tanto que el que tenían que prestar éstas, era fácil y cómodo".(5)

A pesar de que con la independencia todos los ciudadanos tuvieron la capacidad legal para ocupar cargos públicos, las posibilidades de acceso a ellos estuvieron limitadas por la permanencia de los españoles peninsulares en sus antiguos cargos. "Con la expulsión de los españoles, a partir de 1827, las oportunidades aumentaron, pero la demanda de nuevas plazas presionó de manera continua al gobierno para dar cabida a un número creciente de empleados. En 1862 había 23 329; 26 311 en 1895, y en 1910, 27 661". (6)

"Los profesores y empleados que prestaban sus servicios en los establecimientos de instrucción pública integraban el núcleo más numeroso entre los empleados civiles; el 45.6% en 1895, el 71.5% en 1900 y el 69.1% en 1910".(7)

-
- (5) UNIKEL, Luis. El crecimiento de la ciudad de México. 3a. edición. Herrero. México. 1982.p. 79
- (6) DELGADO, A. Francisco. México, lo que fue y lo que es. 7a. edición. Fondo de Cultura Económica. México. 1991. p. 218
- (7) MORENO RODRIGUEZ, Rodrigo. La Administración Pública Federal en México. 2a. edición. Trillas. México. 1992. p. 219

"En su conjunto, la burocracia estaba formada en 1862 por 97 851 personas: 23 329 empleados civiles; 65 178 del ejército y 9 344 del clero. Como la población económicamente activa ascendía a 2 011 760 habitantes, la burocracia representaba el 4.8% de ese total.

Con base en los censos de población levantados durante el régimen porfirista, la proporción que representaba la burocracia dentro de la población económicamente activa disminuyó a 1.20% en 1895, 1.19% en 1900 y a 1.15% en 1910". (8)

La deshonestidad privaba en todos los niveles de la administración pública, de manera que el contrabando, el cohecho y el soborno proliferaron en forma pública y notoria, sin que el gobierno pudiera contener este mal, a pesar de la copiosa legislación que con tal propósito fue expedida.

Siendo el comercio exterior la fuente más importante de los ingresos públicos, fue en las aduanas marítimas y fronterizas en donde el contrabando producía más perniciosos efectos, y para evitarla fueron adoptadas las más severas sanciones, sin lograr con ellas resultados satisfactorios.

(8) Idem. p. 220

El prolongado y sangriento movimiento revolucionario iniciado en 1910 permitió superar la sociedad liberal y su forma económica capitalista, que caracterizaron al país durante casi una centuria.

La Constitución de 1917 estableció un programa que pretendía liberar a los explotadores y sustituir al antiguo sistema por otro considerado más justo. Para alcanzar esta meta era necesario disponer de un poder público que dejara de ser el enemigo del cual hay que defenderse, transformándolo en otro que estuviera al servicio de la justicia, para sustituir a la sociedad existente por otra más justa. Esta magna tarea sólo sería posible si los gobernadores entregaban su confianza a los gobernantes, a cambio de que éstos establecieran las condiciones materiales suficientes para transformar la libertad formal en real. Los fines perseguidos implicaban la renovación de las bases y las formas de organización política y administrativa, en función, muy particularmente, del ejercicio democrático del poder.

Respecto a la estructura de la administración pública, el primer esfuerzo estuvo encaminado a liquidar las fórmulas ya caducas del régimen porfirista; pero la nueva estructura, que debe adaptarse al desenvolvimiento general del país y a las crecientes necesidades del gobierno en sus funciones

políticas y administrativas, ha sido objeto en numerosas ocasiones, de ajustes y reorganizaciones.

Las secretarías y departamentos que conforman el sector central de la administración pública federal han sufrido continuamente modificaciones, tanto en su número como respecto a las tareas que les corresponde desempeñar, con el propósito de ajustarlas al proceso de desarrollo económico del país; sin embargo, el nacimiento hace ya medio siglo y la rápida proliferación del sector compuesto por las entidades y paraestatales constituye no sólo una valiosa aportación a la estructura administrativa, sino que ha proporcionado al gobierno los elementos fundamentales para planear la economía nacional.

Después de superar el considerable descenso que sufrió la población económicamente activa como consecuencia del movimiento revolucionario de 1910, empezó a crecer en forma continua desde 1930, de manera que para 1970 era ya 2.5 veces mayor.

"No obstante que cada uno de los sectores que integran a la población económicamente activa creció en términos absolutos, el porcentaje que representaban dentro del conjunto registró variaciones de importancia: el primario, que en 1930 absorbía el 70.4%, descendió a sólo 39.5% en

1970; en cambio, el industrial pasó en los mismos años del 15% al 22.9% y el de servicios, del 14% al 37.6%". (9)

"El sector de los servicios, que tuvo el comportamiento más dinámico y dentro del cual están ubicados los trabajadores al servicio del comercio, de los transportes y comunicaciones y otros, también acusó cambios en su estructura: los del comercio, que significaban el 36.4% en 1930, descendieron al 24.5% para 1970, y los de transportes y comunicaciones pasaron del 14.2% al 7.5%, mientras que el grupo de otros, dentro del cual están considerados los trabajadores al servicio del gobierno, incrementaba su porcentaje del 43.9% al 52.6%". (10)

"Por su parte, dentro del sector servicios, los servidores públicos, entre ambas fechas, ascendieron de 153 000 a 826 000 y su importancia relativa cambió del 20.3% a sólo el 16.7%, a pesar de que su total absoluto fue 2.7 veces mayor. En tanto que en 1930 el personal de las fuerzas armadas era 1.5 veces mayor que el civil, en 1970 este último era 1.8 veces mayor que el primero". (11)

(9) REYES HEROLES, Jesús. El liberalismo mexicano. T.I 4a. edición. UNAM. México. 1970. p. 217

(10) Ibidem. p. 218

(11) SALAS VILLAGOMEZ, Manuel. La deuda pública en México. T. II. 8a. edición. Fondo de Cultura Económica. México. 1979. p. 268

Fue extraordinario el mejoramiento logrado en las relaciones laborales entre el poder público y sus empleados a lo largo de este período.

Muchas y varias fueron las áreas en que los trabajadores obtuvieron beneficios concretos que igualaban a los que la legislación obrera concede a los trabajadores de ese sector, y todo ello quedó definitivamente asegurado cuando las disposiciones fundamentales adquirieron rango constitucional.

La Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del Apartado B del artículo 123 constitucional, después de clasificar a los trabajadores como de "confianza" y de "base", señala para estos últimos los requisitos esenciales para su ingreso y permanencia en el servicio, además de reconocerles su pleno derecho a sindicalizarse y a usar la huelga como instrumentos legales en defensa de sus intereses, así como para participar a través de sus representantes, en la discusión de los problemas que les afectan.

En materia de sueldos y salarios fueron ya eliminados muchos de los problemas que causaron conflictos en el pasado, tales como la irregularidad en los pagos, las disminuciones decretadas por fuerza mayor, la falta de uniformidad en los tabuladores, el reconocimiento de la

capacidad y el adiestramiento y un régimen adecuado de promociones y ascensos. De no menor trascendencia son los aspectos relacionados con los sueldos complementarios, diferenciales y extraordinarios; los pagos por concepto de aguinaldo, primas de vacaciones y otras prestaciones en dinero para adquirir artículos de primera necesidad y, sobre todo, los ajustes periódicos de carácter global, fundados en las variaciones registradas en los niveles generales de los precios.

Las prestaciones sociales que proporcionaba a los trabajadores al servicio del Estado la Dirección de Pensiones Civiles de Retiro, fundada en 1925, fueron encomendadas al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), que empezó a operar en 1960. A las antiguas prestaciones fueron agregadas otras nuevas y los trabajadores disfrutaban de seguros de enfermedades no profesionales, maternidad, accidentes de trabajo y enfermedades profesionales; servicios de reeducación, readaptación de inválidos y los que eleven sus niveles de vida y los de su familia; promociones que mejoren su preparación técnica y cultural; créditos para adquirir en propiedad casa o terreno o para construirla; préstamos hipotecarios y a corto plazo; jubilación; seguro de vejez, invalidez o muerte o indemnización global.

La Ley de Responsabilidades de Funcionarios y Empleados

FALLA DE ORIGEN

de la Federación, que entró en vigor el 21 de febrero de 1940, con algunas modificaciones posteriores, es la que establece las formas de control y vigilancia de la burocracia federal.

"Desde 1975 fue constituida la primera Asociación Mutualista de Empleados Públicos y después de ella los telegrafistas federales y los carteros también formaron agrupaciones semejantes; sin embargo es opinión general que fueron los maestros quienes primero empezaron a unirse, a principios de 1918, para hacer frente a la demora en el pago de los sueldos hasta poder organizar la primera huelga en el puerto de Veracruz, dirigida por Vicente Lombardo Toledano en 1922". (12)

"La Confederación Nacional de Maestros, que surgió en 1927, estuvo precedida por otros movimientos de huelga en diversos lugares del país, pero en 1928 quedó dividida en dos grupos opuestos: la Confederación de Trabajadores de la Enseñanza y la Confederación Mexicana de Maestros.

Entre 1932 y 1934, los trabajadores de algunas dependencias del Departamento Central, formaron sus propios sindicatos autónomos. Posteriormente integraron los suyos

(12) LOPEZ ROSADO, Diego. Relaciones de Trabajo. T. III 2a. edición. UNAM. México. 1982. p. 172

los trabajadores de Salubridad y de la Economía Nacional. Convocados a un congreso pro-unidad en 1936, acordaron fundar la Federación Nacional de Trabajadores del Estado (FNTE)". (13)

Al amparo del Estatuto Jurídico de los Trabajadores al Servicio del Estado, fue constituida en 1938 la Federación de Sindicatos de los trabajadores al Servicio del Estado (FSTSE).

"Contando con el reconocimiento oficial, la FSTSE contaba ya con 29 sindicatos en 1960, con cerca de 380 000 agremiados; para 1976, los 46 sindicatos que la integraban, sumaban casi 1 000 000 de afiliados, de los cuales alrededor del 40% formaban el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación, el más importante de todos. Seguían en importancia numérica el de Salubridad y Asistencia y el del Departamento del Distrito Federal". (14)

La estructura de la Administración Pública Federal de México, como en otras muchas naciones del mundo, ha estado sujeta a un proceso permanente de ajustes y reorganizaciones, para adoptarla a las cambiantes

(13) Ibidem. p. 174

(14) LOPEZ ROSADO, Diego. Relaciones de Trabajo. op. cit. p. 175

condiciones del desenvolvimiento económico, político y social del país.

Tomando como base los estudios iniciados por la Comisión de Administración Pública creada en 1965; al asumir la Presidencia de la República el licenciado José López Portillo el 1º de diciembre de 1976, anunció que "su gobierno emprendería una sustancial Reforma Administrativa con el propósito de ordenar, integrar y articular al Sector Público, y convertirlo en un instrumento adecuado para la conducción del desarrollo económico y social del país". Mas concretamente tendría como objetivos: 1.- Organizar al gobierno para organizar al país; 2.- Adoptar la programación como instrumento fundamental de gobierno; 3.- Sintetizar la administración y el trabajo del personal público federal; 4.- Contribuir al fortalecimiento de la Organización política y del federalismo; y 5.- Mejorar la administración de justicia".(15)

Para aplicar las ideas anteriores, el Ejecutivo envió al Congreso la iniciativa de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que fue aprobada el 24 de diciembre de 1976 y que abrogó la de Secretarías y Departamento de Estado, del 23 de diciembre de 1958. La Ley

(15) Ibidem

clasifica a la Administración Pública en Federal (Título I, capítulo único, artículos 1 al 9), Centralizada (Título II, capítulos "De la Secretarías de Estado" y "De los Departamentos Administrativos", artículos del 10 al 25) y Paraestatal (Título IV, Capítulo único, artículos del 45 al 54).

En el curso de 1987 fueron publicados los reglamentos interiores de las Secretarías, el Manual de Organización General de algunas Secretarías, y mediante sendos acuerdos presidenciales, fueron creadas: la Unidad de Coordinación General de Estudios Administrativos, la Comisión de Recursos Humanos del Gobierno Federal, así como la Unidad de Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados.

"Considerada microadministrativa, esta primera etapa de la Reforma estuvo orientada fundamentalmente a instrumentar las modificaciones que introdujo la Ley Orgánica".

La segunda etapa llamada "Reforma Sectorial", iniciada en julio del mismo año, tuvo por objeto coordinar las administraciones centralizada y paraestatal y para ello las unidades que la componían quedaron clasificadas en la siguiente forma: A) 146 Organismos descentralizados y 78 de

carácter federal ; B) 422 empresas de participación estatal mayoritaria; C) 376 empresas y asociaciones civiles de participación indirecta ; D) 54 empresas de participación minoritaria, y E) 197 fideicomisos. Hasta diciembre de 1977 habían sido depuradas, transformadas, fusionadas o liquidadas 30 entidades paraestatales y continuaban en proceso de revisión otras 85".(16)

Con apoyo en las nuevas leyes de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal y la Ley de la Deuda Pública, así como en las reformas y adiciones a la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda, fue obligatorio presupuestar por programas y contabilizar por costos.

En diciembre de 1977 comenzó la tercera etapa y durante ella había que completar los trabajos de las dos primeras, especial atención recibió la coordinación intersectorial, tanto para efectos de aquellas funciones sustantivas en que se requiere concertación entre varios o todos los sectores, como por lo referente a ciertas funciones de apoyo que son comunes a todos los ramos. Esta etapa significó integrar grupos y comisiones intersectoriales fundamentalmente para formular planes y programas, así como sistematizar acciones conjuntas.

(16) Idem. p. 182

Al año siguiente dio principio la cuarta etapa de la reforma administrativa, denominada "Reforma de Ventanillas o de Barandilla" orientada a simplificar los trámites y a mejorar la atención en el trato directo de la administración con el público, que prevé 8 aspectos o reformas; abrir canales institucionales para responder a las quejas y sugerencias; simplificar los sistemas y procedimientos; desconcentrar territorialmente la administración; adecuar los instrumentos jurídicos; mejorar al medio ambiente laboral y las áreas para atender al público; capacitar y sensibilizar a los servidores públicos que tienen trato directo con el público; difundir los derechos y obligaciones, así como motivar la participación de los usuarios.

La quinta etapa de la reforma administrativa está orientada a reestructurar el proceso de desarrollo del personal al servicio del Estado y para ese propósito, fue reestructurada la Comisión de Recursos Humanos del Gobierno Federal y quedaron integrados los Comités Técnicos Consultivos de Unidades Centrales de Capacitación.

1.2.- Internacional

Debemos reconocer la significación de las épocas

anteriores para así obtener una mejor perspectiva histórica. Pero es indiscutible que la sistematización de la administración pública adquiere un desarrollo sin precedentes desde el último tercio del siglo XX. En este sentido puede decirse que es principalmente un producto del siglo XX, sin olvidar que la Administración Pública es tan antigua como la existencia del Estado mismo.

Las transformaciones radicales de la cultura occidental en el siglo XIX son las causas primarias del auge alcanzado por la sistematización de la administración pública. Para nuestro propósito de síntesis, podríamos identificar esos cambios fundamentales en cuatro categorías: el apogeo de la ciencia, la revolución industrial, la revolución democrática y la revolución socialista.

El éxito de las ciencias naturales, tanto en sus aspectos analíticos como en sus aplicaciones tecnológicas, da en ese momento al método científico un prestigio que domina la ideología de la época, penetrando todos los campos del conocimiento y la práctica. "En los estudios sociales la actitud científicista triunfa sobre la escuela del derecho natural, prevaleciente en el siglo XVIII, e impone los procedimientos positivistas de observación, inducción y experimentación. La formulación *a priori* de normas ideales para regir la conducta humana en sociedad es desplazada

gradualmente por la nueva tendencia que busca exactitud en el conocimiento de los hechos y deriva de ellos generalizaciones descriptivas". (17)

La mutación metodológica se manifiesta en la ciencia política y el derecho, igual que en las demás ciencias sociales. La decadencia del "jusnaturalismo" ante el avance del científicismo culmina dentro de la primera mitad del siglo XIX con la Escuela Utilitarista. Bentham y los Mills reformaron la teoría política, y John Austin la teoría del derecho. Fundamentalmente, es la misma corriente de pensamiento que produce la economía clásica y el positivismo sociológico. En todos los sectores prevalece la actitud científica, el empeño de analizar la realidad tal como es para descubrir relaciones de causa y efecto, para predecir los acontecimientos y en algunos casos hasta para convertir las interpretaciones descriptivas en fórmulas de validez normativa.

La sistematización de la administración pública en el siglo XX está impregnada por la influencia avasalladora de las ciencias naturales. Más adelante veremos las consecuencias metodológicas de este hecho.

(17) GLADDEN, Edgar. Una historia de la Administración Pública. 9a. edición. Siglo XXI. México. 1992. p. 39

"La revolución industrial, indisolublemente ligada al apogeo de las ciencias naturales, tiene significación especial para nuestro tema. El progreso tecnológico y las nuevas formas de organizar el trabajo para la producción en masa generan el formidable caudal de técnicas administrativas que caracteriza al capitalismo. Nunca antes se presentaron problemas tan complejos al organizar el esfuerzo cooperativo de los hombres". (18)

Al desatarse, la enorme fuerza creadora del capitalismo llega a penetrar en las actividades del gobierno. De ahí que la administración pública se encuentre actualmente tan dominada por las analogías con la administración comercial. Y además de esta influencia directa, resalta el hecho de que la revolución industrial y el desarrollo del capitalismo, con sus múltiples efectos sobre las relaciones sociales, presentan al gobierno contemporáneo problemas de magnitud y complejidad.

La revolución democrática es otro gran acontecimiento de los dos últimos siglos que orienta la trayectoria actual de la administración pública.

(18) MIJÑOZ AMATO, Pedro. Introducción a la Administración Pública. 6a. edición. Tecnos. Santiago de Chile. 1979 p. 214

A pesar de que la democracia moderna es una evolución del liberalismo de los siglos XVII y XVIII y que sus raíces se extienden hasta la antigüedad, la elaboración de las prácticas democráticas y la extensión de su influencia pertenecen a los siglos XIX y XX. Es cierto que las revoluciones de Francia y Estados Unidos marcan, al final del siglo XVIII, la culminación de la corriente liberal, empeñada en asegurar la libertad de los súbditos fijando límites a la autoridad del gobierno. En ese sentido esos dos grandes acontecimientos se cuajan en los siglos XVII y XVIII. Pero es que al mismo tiempo abren una nueva etapa orientada por la aspiración de establecer el control del pueblo sobre el gobierno. Y en cuanto al desarrollo práctico de este ideal democrático, la tarea se lleva a cabo durante el siglo XIX, extendiéndose su influencia por todo el mundo.

Aunque algunos pretendan desvincular la administración pública de la política -según hemos visto- no puede negarse que tanto en la práctica como en la teoría las premisas liberal-democráticas condicionan la administración pública contemporánea en los países donde prevalece tal sistema de organización.

"La revolución socialista del siglo XIX, es en cierto sentido una proyección de las tradiciones liberal-

FALLA DE ORIGEN

democráticas. Sus postulados de mayor equidad en el disfrute del patrimonio colectivo están esencialmente basados en el respeto a la dignidad del ser humano, considerado como individuo, y en la democratización del control político. La mejor prueba de esta relación se encuentra en la trayectoria de los gobiernos democráticos hacia nuevas formas de orientar los procesos económicos y sociales para ofrecer a sus pueblos condiciones más justas de vida". (19)

Las posibilidades de incompatibilidad entre esa tendencia socialista y los ideales de liberalismo y democracia constituyen para dichos países la interrogación más angustiosa del momento presente; y el socialismo marxista, como alternativa desafiante de organización social, mantiene el dramatismo de la gran cuestión. Debemos advertir que los problemas de la administración pública están hoy situados, inevitablemente, dentro de este conflicto de la época.

La advertencia, junto a los otros rasgos fundamentales de los últimos dos siglos presentados en esta sección, puede servirnos, a pesar de su brevedad, para recordar el fondo histórico en que se desenvuelven actualmente los problemas

(19) Ibidem. p. 215

de la administración pública. La perspectiva histórica es especialmente necesaria para identificar las premisas políticas de las teorías y prácticas administrativas que serán objeto de nuestro estudio. Las ideas y experiencias de otros países deben juzgarse a la luz de las tradiciones a que pertenecen. En cualquier intento de transferir normas y técnicas a nuevos ambientes será indispensable este cuidado.

En resumen, estas fuerzas directrices del pensamiento y la acción que caracterizan a los siglos XIX y XX -el apogeo de la ciencia, el capitalismo industrializado, la revolución democrática y la revolución socialista- son las claves para comprender el curso actual de las interpretaciones sobre la administración pública internacional.

CAPITULO II

CLASIFICACION DE LA ADMINISTRACION
PUBLICA FEDERAL

Actualmente el concepto Administración Pública es estudiado desde dos puntos de vista; desde el punto de vista funcional, que es el estudio del acto administrativo y desde el punto de vista orgánico, o sea el estudio de la estructura del Poder Ejecutivo, objeto este último de nuestro estudio.

En relación al concepto de Administración Pública desde el punto de vista orgánico Andrés Serra Rojas nos dice lo siguiente: "La administración pública es una organización que forma parte de la actividad del Estado. Depende directamente del Poder Ejecutivo Federal y se caracteriza por un conjunto de órganos centralizados y desconcentrados y por excepción, descentralizados, que tienen a su cargo atender legalmente las imprescindibles necesidades públicas, organizadas en servicios administrativos generales o en la forma de servicios públicos".(20)

(20) SFERRA ROJAS, Andrés. Derecho Administrativo. 10a. edición. Porrúa. México. 1993. p. 262

Nuestra Carta Magna consagra en su artículo 39 el principio de la división de poderes, estipulando que el Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial, correspondiendo a cada poder una función distinta y así tenemos que al Poder Legislativo le corresponde crear las leyes, al Poder Ejecutivo ejecutar dichas leyes y al Poder Judicial dirimir las controversias suscitadas con motivo de la aplicación de las mismas. Ahora bien, esta división de funciones obedece a la necesidad de auto-control del Estado, sin el cual el Poder Supremo caería en el absolutismo que siempre predominó en la antigüedad, sin limitación alguna.

La regla general es que a cada poder corresponde una función específica, pero puede suceder y de hecho sucede que cada uno de los poderes invade recíprocamente sus propias funciones, en este caso nos encontramos ante lo que se ha dado en llamar excepciones al principio de separación de poderes las cuales se encuentran expresamente consagradas en nuestra Carta Magna. Concluyendo diremos que la función administrativa corresponde en principio y de acuerdo a la división de poderes, al Poder Ejecutivo y excepcionalmente cuando la Constitución así lo determina puede ser realizada por los otros dos Poderes.

Desde luego es de hacer notar que dicha invasión de funciones no es caprichosa ni depende del simple arbitrio,

sino que ello obedece al principio llamado de Legalidad, consistente éste en que ningún órgano del Estado puede actuar si no es conforme a los lineamientos marcados por una ley previamente establecida. Entonces llegamos a la conclusión y en esto estamos de acuerdo con Alfonso Nava Negrete "en que lo que realmente existe en nuestro sistema constitucional es una separación de funciones, más que una separación de Poderes".(21)

El principio de la división de poderes el cual lleva inmerso la separación de funciones y el principio de legalidad nos marca la pauta a seguir para ubicar a la Administración Pública dentro de nuestro sistema constitucional.

En primer lugar tenemos que la Administración Pública corresponde al Poder Ejecutivo según lo disponen los artículos 80 y 89 Fracción I de nuestra Constitución. El primero de dichos artículos dice textualmente: "Se deposita al ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo de la Unión en un sólo individuo, que se denominará Presidente de los Estados Unidos Mexicanos", y el segundo de los artículos mencionados dice en su fracción I: "Las facultades y obligaciones del Presidente son las siguientes:

(21) NAVA NEGRETE, Alfonso. Derecho Procesal Administrativo. 3a. edición. Pac. México. 1992. p.38

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

Dentro de ese mismo artículo 89 se encuentran comprendidas desde su fracción I hasta su fracción XX al conjunto de atribuciones que corresponden al Poder Ejecutivo, así mismo como las que le señalan el artículo 29 y 71 en su fracción I; el Presidente de la República no podrá realizar ninguna otra clase de atribuciones que no sean las marcadas en dichos preceptos constitucionales, de lo contrario estará infringiendo el principio de legalidad consagrado en el párrafo segundo del artículo 14 de nuestra Carta Magna.

Ahora bien, como podemos ver no todas esas facultades enunciadas anteriormente son únicamente ejecutoras, sino que como se puede apreciar fácilmente hay una exagerada actividad legislativa del Ejecutivo como son los casos de sucesión de garantías y otorgamientos de facultades extraordinarias, reglamentos, acuerdos y la intervención en la elaboración de proyectos de Ley.

Más, sin embargo, todo ese conjunto de funciones realizadas por el Ejecutivo, encajan dentro de la función administrativa, toda vez que responden perfectamente al principio de legalidad consagrado por nuestra Constitución.

Pero para tener una mejor comprension del tema en comento es oportuno y necesario hacer la clasificacion de la administracion publica federal, que a grandes rasgos se divide en:

"CLASIFICACION DE LA ADMINISTRACION PUBLICA

- 1.- Contenciosa
 - Activa
 - Indirecta
- 2.- Directa
 - Federal
 - 3.- Estatal
 - Municipal
 - Centralizada
 - Paraestatal
 - Desconcentrada
 - 4.- Descentralizada
 - Empresas Estatales y Sociedades Mercantiles de Estado
 - Fidicomisos Públicos" (22)

(22) ACOSTA ROMERO, Miguel. Teoria General del Derecho Administrativo. 12a. edicion. Porrúa. México. 1993. p. 79

CAPITULO II

CLASIFICACION DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL

- 2.1 Por su radio de acción
 - 2.1.1. Contenciosa
 - 2.1.2. Activa

- 2.2 Por su actividad
 - 2.2.1. Directa
 - 2.2.2. Indirecta

- 2.3 Por su esfera
 - 2.3.1. Federal
 - 2.3.2. Estatal
 - 2.3.3. Municipal

- 2.4 Teórica
 - 2.4.1. Centralizada (Federal)
 - 2.4.2. Desconcentrada (Federal)
 - 2.4.3. Descentralizada (Federal)
 - 2.4.4. Empresa Pública Sociedades Mercantiles del Estado
 - 2.4.5. Fideicomisos

- 2.5. Legal
 - 2.5.1. Centralizada
 - 2.5.2. Paraestatal (Federal)

2.1 Por su Radio de Acción

La existencia en México de tribunales administrativos y de la administración, fracciona definitivamente el ejercicio de la jurisdicción, en detrimento del Poder Judicial Federal, al que, sin embargo, llegan siempre los conflictos, por vía de recursos híbridos de revisión en materia fiscal, o por vía de Amparo, ya sea ante la Suprema Corte de Justicia en Pleno, o en Salas, o los Tribunales Colegiados de Circuito en materia de Amparo, o los Juzgados de Distrito.

En Derecho Comparado puede citarse el ejemplo de un Poder Judicial Federal único con Suprema Corte integrada por Salas especializadas y Pleno.

A manera de resumen, podemos decir que la Administración Pública desde el punto de vista de su radio de acción, se divide en contenciosa y administrativa, mismas que a continuación detallamos.

2.1.1 Contenciosa

La Administración Contenciosa supone la existencia de tribunales administrativos que dirimen controversias entre el Estado y los particulares por actos de aquél, que lesionen los intereses de éstos. Ejemplo de tribunales

administrativos en México, lo tenemos en el Tribunal Fiscal de la Federación y en el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal (creado por la ley publicada en el Diario Oficial de 17 de marzo de 1971), así como el Tribunal Federal Electoral, Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje de los trabajadores al servicio del Estado, los Tribunales Agrarios entre otros.

2.1.2 Activa

Este es un concepto muy propio de la doctrina francesa. La administración activa es la que funciona normalmente dependiendo del Poder Ejecutivo y conforme a la competencia que le señala el orden jurídico. Su modernización le exige también ser eficaz, eliminando el peso de su estructura que limita y en ocasiones erosiona su capacidad de respuesta ante sus obligaciones constitucionales.

2.2. Por su actividad

"Desde el punto de vista funcional, la Administración Pública se entiende como la realización de la actividad que corresponde a los órganos que forman ese sector. En este sentido administrar es realizar una serie de actos para conseguir una finalidad determinada. En este caso, los fines del Estado, que ya vimos son múltiples y complejos; y para cuya consecución se necesita también una complejidad de órganos encargados de realizarlos de una manera armónica,

que logra a través de su enlace y coordinación jerarquizados".(23)

La Administración Pública, para realizar su actividad, cuenta con una estructura jurídica, con elementos materiales, o sea, el conjunto de bienes que en un momento dado tiene a su disposición y el elemento personal, que es el conjunto de funcionarios empleados y trabajadores que prestan sus servicios a la administración, y se clasifican en Administración Directa e Indirecta que a continuación definimos.

2.2.1 Directa

La administración directa es la que se ejerce por los órganos centralizados dependientes del Poder Ejecutivo, según veremos más adelante.

2.2.2 Indirecta

La administración indirecta, o paraestatal, es la que se realiza a través de organismos descentralizados y empresas de participación estatal u otras instituciones.

(23) FRAGA, Gabino. Derecho Administrativo. 30a. edición Porrúa. México. 1993. p. 263

A manera de resumen y después de haber expuesto lo anteriormente señalado, podemos decir que la realidad administrativa impone muchas veces variantes a estas formas, ya que no existe una precisión absoluta, ni una definición clara entre ellas; y aún la doctrina discute sus caracteres esenciales. Es más, las necesidades cambiantes del Estado lo obligan a recurrir a distintas formas de administración y corresponde al Derecho proporcionar el marco jurídico para ellas.

El hecho de que se señalen las anteriores formas de organización administrativa, o que, inclusive, se den variantes de las ya expuestas, confirma que, en este sentido, no hay cuestiones de dogmatismo; pues, según veremos, en la esfera municipal, para su administración, se han ensayado más formas y técnicas que las ya apuntadas.

Las formas de organización de la Administración Pública, no son equivalentes a las formas de Estado y a las formas de gobierno, pues estas últimas se refieren: la primera, a la entidad misma del Estado y, la segunda, a los órganos que ejercitan el poder, en el más alto rango (Ejecutivo, Legislativo y Jurisdiccional); en cambio, las formas de organización administrativa se refieren exclusivamente a la Administración Pública, o sea, Poder Ejecutivo y unidades administrativas que de él dependen, directa o indirectamente.

La forma centralista de gobierno que se da, por ejemplo, en la República Francesa, no es equivalente a la centralización administrativa, forma de estructura del Poder Ejecutivo de México.

2.3. Por su esfera

Por su esfera o campo competencial de materia la Administración Pública puede estudiarse desde tres puntos de vista: Federal, Estatal y Municipal que a su vez se subdividen de la siguiente manera.

2.3.1 Federal

- 1) Presidencia y Presidente de la República.
- 2) Secretaríos de Estado y Secretarías de Estado.
- 3) Departamentos Administrativos y Jefes de Departamento.
- 4) Gobierno del Distrito Federal y Gobernador del Distrito Federal.
- 5) Procuraduría General de la República y Procurador.
- 6) Organismos Desconcentrados.
- 7) Organismos Descentralizados.
- 8) Empresas Públicas y Sociedades Mercantiles de Estado.
- 9) Sociedades Nacionales de Crédito.
- 10) Instituciones Nacionales de Crédito.

11) Fideicomisos Públicos". (24)

La evolución legislativa en relación a las estructuras del Poder Ejecutivo Federal, culminó con la promulgación de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

En primer lugar, cabe mencionar que comprende en su contexto a la administración central, incorporando a la Procuraduría General de la República, opinión también sustentada por nosotros, y todas las variantes de lo que calificamos de administración indirecta, o sea, la descentralización, la desconcentración, las sociedades mercantiles de Estado y los fideicomisos públicos, que la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal denomina genéricamente Administración Paraestatal.

En segundo lugar, y haciendo un análisis y evaluación de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, observamos que reconoce la posibilidad de los acuerdos colectivos del Jefe de Estado, con los titulares de la Administración, tanto Central, como Paraestatal.

En la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, por primera vez, se constituye la base real para

crear unidades administrativas bajo la dependencia directa del Presidente de la República.

Precisa, tanto la existencia de los reglamentos interiores de cada dependencia, así como su contenido.,

Otra novedad, la constituye la obligación de publicar los manuales de organización, de procedimientos y de servicios al público.

La posibilidad de celebrar convenios de coordinación con las entidades federativas y con los municipios.

Se hace una reestructuración de áreas entre las Secretarías; hay quien afirma que desaparecieron las anteriores, pero en nuestra opinión, continúan las mismas estructuras, con cambio de nombre y modificación de competencias.

Algunas conclusiones que podemos obtener respecto de la regulación de la Administración Paraestatal, es el hecho de que los organismos de ese sector, deben coordinarse en su actividad.

Creemos también que, de acuerdo con las coordinaciones por sectores que establece la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, es muy discutible que se encuentre en vigor la Ley para el Control por parte del Gobierno Federal de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal. La actual ley establece con toda claridad, la necesidad de que los organismos y empresas, actúen conforme a los lineamientos que fije el Presidente de la República, con los programas políticos, prioridades y restricciones que, para el logro de los objetivos y metas de la planeación nacional se establezca, coordinándose las unidades respectivas, a través de la Secretaría de Estado, o Departamento o autoridades competentes en el ramo.

Esta coordinación, y el hecho de que están sujetas a restricciones y obligadas a seguir una política determinada conforme a prioridades, dentro de un plan de gobierno, establece jerarquías respecto de la unidad, cabeza de sector, y los organismos y sus directores, lo que confirma nuestra opinión de que se trata de organismos ya no sólo estrictamente administrativos, o técnicos, sino también políticos, dado que sus directores también son nombrados y removidos por el Jefe de Estado y al determinar agrupamientos de las entidades de la Administración Pública Paraestatal por sectores definidos, en nuestro concepto

implica una dependencia jerárquica.

2.3.2 Estatal

La Administración Pública Estatal, es la forma en que se organiza un Estado para llevar a cabo sus fines, en la actualidad, nuestro país tiene 32 entidades y un Distrito Federal y se integra de la siguiente forma:

- 1) Gobernador.
- 2) Secretario General de Gobierno.
- 3) Oficial Mayor.
- 4) Tesorero.
- 5) Procurador de Justicia y Ministerio Público Local.
- 6) Organismos Desconcentrados.
- 7) Organismos Descentralizados.
- 8) Empresas Públicas y Sociedades Mercantiles de Estado Locales.
- 9) Fideicomisos Públicos".(25)

2.3.3 Municipal

La Administración Pública Municipal es una derivación de la Administración Federal que sirve para organizar al

municipio, mismo que se integra así:

- 1) Ayuntamiento.
- 2) Presidente Municipal.
- 3) Síndicos y Regidores por materia.
- 4) Tesorería Municipal.
- 5) Organismos Descentralizados.
- 6) Empresas Municipales.
- 7) Fideicomisos Públicos Municipales". (26)

2.4 Teórica

En México los titulares de las unidades administrativas que componen actualmente la organización administrativa centralizada federal, son: Presidencia de la República; Secretarías de Estado; Departamentos Administrativos (Hoy dfa Distrito Federal), Procuraduría General de la República.

Habiendo estudiado las anteriores formas de Administración Pública, es necesario examinar las formas en que se ordenan para constitución y dar unidad a la Administración Pública.

(26) *Ibidem.* p. 77

Estas formas son las siguientes: La Centralizada y dentro de ella queda comprendida la Desconcentrada. La Paraestatal y dentro de ella queda los Organismos Descentralizados, Empresas de Participación Estatal y Fideicomisos (las Instituciones Nacionales de Crédito), los Organismos Auxiliares Nacionales de Crédito y las Instituciones de Fianzas y Seguros, si bien es cierto que integran la Administración Pública Federal Paraestatal, también es cierto que su tratamiento al respecto es especial.

2.4.1. Centralizada (Federal)

"La centralización es la forma de organización administrativa en la cual, las unidades, órganos de la administración pública, se ordenan y acomodan articulándose bajo un orden jerárquico a partir del Presidente de la República, con el objeto de unificar las decisiones, el mando, la acción y la ejecución." (27)

La centralización administrativa implica la unidad de los diferentes órganos que la componen y entre ellos existe un acomodo jerárquico, de subordinación frente al titular

(27) POSADA, Adolfo. Derecho Administrativo. T.I. 4a. edición. Trillas. México. 1994. p. 129

del Poder Ejecutivo, de coordinación entre las Secretarías, Departamentos de Estado y Procuraduría General de la República, y de subordinación en el orden interno, por lo que respecta a los órganos de cada Secretaría, Departamento de Estado y Procuraduría.

Esa unidad se aprecia a través de la relación jerárquica, que es el orden y grado que guardan entre sí los distintos órganos de la Administración Pública, establecida a través de un vínculo jurídico entre ellos, para determinar órganos superiores, coordinados e inferiores, mediante el ejercicio de los poderes que implica la propia relación y que se ejercen por los titulares (personas físicas) de los mismos.

La relación de jerarquía y la existencia de líneas de autoridad, que llevarán las decisiones desde la planeación, dirección, hasta la ejecución, coordinación y control, existe no sólo en la Administración Pública y en todas sus variantes de estructura formal, sino también en las empresas privadas, es evidente que se dan las escalas jerárquicas desde los cuerpos colegiados de máxima autoridad interna, hasta los puestos de más baja categoría, la relación jerárquica es un instrumento jurídico, político, administrativo, en el Poder Ejecutivo, y como afirmamos, se presenta en todas las formas de organización, la centralizada y las variantes de la llamada paraestatal,

según se desprende del estudio de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que realizaremos en capítulos posteriores.

La relación jerárquica como vínculo jurídico no existe en un ordenamiento determinado, hay que estudiarla a través del análisis de la Constitución, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, las leyes orgánicas y especiales que regulan las actividades de cada unidad administrativa, los reglamentos interiores de trabajo, las circulares, los decretos y demás disposiciones que regulan las relaciones internas entre los funcionarios, empleados y trabajadores de la Administración Pública Federal; y por similares disposiciones, tratándose de las Entidades Federativas y de los Municipios.

La relación jerárquica trae como consecuencia la agrupación de los órganos centralizados, su diferencia por grados o categorías, atribución de competencia según su grado y superficie territorial donde se ejerce, y dependencia de los inferiores, respecto de los superiores.

La mayoría de los autores coinciden en la relación jerárquica, al afirmar que implica una serie de derechos y deberes entre los funcionarios, que se expresan con el

nombre de "poderes" entre el superior y el inferior, aún cuando en nuestra opinión es una relación bilateral que entraña derechos y deberes correlativos, entre las personas que desempeñan, como titulares, los cargos públicos, ya sean funcionarios o empleados.

A manera de resumen podemos decir que la relación jerárquica implica ciertos poderes que a grandes rasgos, son los siguientes.

- A) Poder de decisión.
- B) Poder de nombramiento.
- C) Poder de mando.
- D) Poder de revisión.
- F) Poder de vigilancia.
- F) Poder disciplinario.
- G) Poder para resolver conflictos de competencia.

2.4.2 Desconcentrada (Federal)

"La desconcentración consiste en la delegación de ciertas facultades de autoridad que hace el titular de una dependencia en favor de órganos, que le están subordinados, jerárquicamente". (28)

(28) CARRILLO FLORES, Antonio. La Justicia Federal y la Administración Pública. 11a. edición. Herrero. México. 1993. p. 85

La Administración Pública Federal constituida por las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos ha llevado a una centralización perjudicial para la Administración misma, para el país y para los particulares que tienen que recurrir a ella para el arreglo de sus negocios.

Para la Administración el perjuicio consiste en que con el aumento creciente de la población y de los negocios que tiene que atender se va complicando la maquinaria administrativa y desarrollando una monstruosa y absorbente burocracia que impide la agilidad y eficiencia de su funcionamiento.

Para el país el efecto consiste en que vienen a radicarse las principales actividades comerciales, industriales y culturales en la capital de la República, y como consecuencia se produce una concentración demográfica con perjuicio de la vida rural y de la prestación eficiente de los servicios urbanos.

Respecto de los particulares los promotores de la Reforma Administrativa que se ha iniciado en México han considerado que aquí se ha padecido por siglos de una centralización administrativa que hace que de todos los rumbos del país los ciudadanos tengan que ocurrir a la capital, perdiendo tiempo y dinero, a hacer largas esperas a

oficinas públicas teniendo que regresar luego, simplemente con un sello en la copia de los documentos que ellos han presentado, gastados y desilusionados a los pequeños sitios donde viven a esperar, durante mucho tiempo, a veces infructuosamente, que sus asuntos sean resueltos.

Para atenuar los inconvenientes de la centralización se ha recurrido a la delegación de facultades administrativas, a la desconcentración y a los convenios de coordinación con las entidades federativas.

El artículo 16 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, repitiendo lo que se había establecido en la ley anterior de Secretarías de Estado (artículo 16), previene que los Titulares de ellas y de los Departamentos Administrativos podrán delegar cualesquiera de sus funciones que no deban ser ejercidas precisamente por dichos Titulares, en favor de los funcionarios que integran las propias dependencias, o de los que establezcan los reglamentos interiores u otras disposiciones legales.

En la misma Ley separándola de la delegación anterior, se incorpora la figura de la desconcentración administrativa declarando que "para la 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 dentro del ámbito territorial que se determine en cada caso" (artículo 17).

Finalmente, el artículo 22 de la misma ley autoriza al Presidente de la República, para convenir con los Gobiernos de los Estados y los Municipios "satisfaciendo las formalidades legales que en cada caso procedan", a fin de favorecer el desarrollo integral de las propias entidades federativas.

Aún antes de la Ley Orgánica citada, se registraron constantemente delegaciones de facultades de decisión y firma de resoluciones en favor de funcionarios subordinados a los Titulares de Secretarías y Departamentos de Estado, lo cual ha contribuido a descargarlos de una buena parte de sus labores y ha permitido a funcionarios de nivel inferior tomar decisiones rápidas y oportunas en beneficio de la Administración misma y consecuentemente en beneficio también de los administrados.

También la desconcentración fue practicada de mucho tiempo atrás como lo demuestran las Agencias regionales de diversas Secretarías de Estado como son las de Agricultura, Industria y Comercio, de Pesca, de Salubridad (actualmente de Salud), Comunicaciones, Oficinas de Hacienda, etc., etc. Por otra parte en la Ley Orgánica del Departamento del

Distrito Federal de 27 de diciembre de 1978 (Diario Oficial de 30 del mismo mes), se introdujo de una manera formal en la legislación mexicana la desconcentración administrativa al dividir al Distrito Federal en 16 Delegaciones y encomendar cada una de ellas a funcionarios nombrados por el Jefe del Departamento.

De la misma manera por Decreto Presidencial de 23 de junio de 1978 se creó dentro de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público la Dirección de Administración Federal Regional y "tanto mediante la celebración de convenios con las entidades federativas como con la creación de dependencias regionales" se ha procurado acercar la estructura administrativa al lugar mismo en que se generan los asuntos, con beneficio del despacho y del ciudadano a quien evita el trato de los mismos en la capital de la República. Con tal objeto se han establecido en el centro de determinadas circunscripciones territoriales, Administraciones Fiscales Regionales, con facultades en materia de impuestos sobre la renta, ingresos mercantiles, auditoría fiscal, en su caso Aduanas, Tesorería de la Federación, etc.

Se han venido también desconcentrando facultades en delegaciones forestales regionales; en oficinas en Guadalajara y Monterrey para la expedición de pasaportes de la competencia de la Secretaría de Relaciones Exteriores; en

oficinas regionales de la Secretaría de Programación y Presupuesto y de otras dependencias del Ejecutivo.

Por último han sido muy frecuentes los convenios de coordinación con los Estados, como son entre otros los celebrados en materia fiscal, en materia sanitaria, etc., etc., rigiendo al efecto la Ley de Coordinación en Materia Fiscal (Diario Oficial 27 de diciembre de 1978) y el Convenio Único de Coordinación de 5 de febrero de 1981 (v. Diario Oficial de 21 de enero de 1982).

2.4.3. Descentralizada (Federal)

"La descentralización tiene lugar cuando se confía la realización de algunas actividades administrativas a organismos desvinculados en mayor o menor grado de la Administración Central".(29)

La descentralización administrativa representa una corriente que día a día va tomando mayor incremento en los Estados contemporáneos y que en términos generales consiste en confiar algunas actividades administrativas a órganos que guardan con la administración centralizada una relación diversa de la de jerarquía, pero sin que dejen de existir

(29) FRAGA, Gabino. Op. Cit. p. 73

respecto de ellas las facultades indispensables para conservar la unidad del Poder.

La descentralización administrativa se distingue de la descentralización política que se opera en el régimen federal, porque mientras que la primera se realiza exclusivamente en el ámbito del Poder Ejecutivo, la segunda implica un régimen especial de los Poderes estatales frente a los Poderes federales.

Además, en tanto que la descentralización administrativa es creada por el Poder central, en la descentralización federal los Estados miembros son los que crean al Estado federal, participan en la formación de la voluntad de éste y su competencia no es derivada, como es la de los órganos administrativos descentralizados, sino que por el contrario es originaria en el sentido de que las facultades no atribuidas expresamente al Estado federal se entienden reservadas a los Estados miembros.

La descentralización administrativa ha obedecido, en unos casos, a la necesidad de dar satisfacción a las ideas democráticas y a la conveniencia de dar mayor eficacia a la gestión de intereses locales, para lo cual el Estado constituye autoridades administrativas cuyos titulares se eligen por los mismos individuos cuyos intereses se van a ver comprometidos con la acción de dichas autoridades. En

otros casos, la naturaleza técnica industrial o comercial de los actos que tiene que realizar la Administración, la obliga a sustraer dichos actos del conocimiento de los funcionarios y empleados centralizados y los encomienda a elementos que tengan la preparación suficiente para atenderlos. Por último, ocurre con frecuencia que la Administración se descarga de algunas de sus labores, encomendando facultades de consulta, de decisión o de ejecución a ciertos organismos constituidos por elementos particulares que no forman parte de la misma Administración.

Correspondiendo a esos tres propósitos, la descentralización ha adoptado tres modalidades diferentes, que son:

- "a) Descentralización por servicio;
- b) Descentralización por colaboración, y
- c) Descentralización por región". (30)

En esos tres tipos de descentralización no hay caracteres idénticos y uniformes, pues a diferencia de la centralización, aquel régimen constituye más que una forma única de organización, una tendencia de alcances muy variables para conciliar dos situaciones contrarias como

(37) CRUZADO, Manuel. Elementos de Derecho Administrativo, 2a. edición. Novaro. México. 1994. p. 27

son, por un lado, la centralización absorbente del Estado y por el otro, la gestión independiente de determinados intereses colectivos.

Se ha pretendido que es característica esencial de la descentralización, la existencia de una personalidad jurídica especial y de un patrimonio propio de los organismos descentralizados.

Sin negar que estos organismos gocen de personalidad jurídica y de patrimonio propio, no puede afirmarse que siempre que existen la personalidad y el patrimonio, se está frente a un órgano descentralizado, como sucede con el caso del Departamento del Distrito Federal que, a pesar de tener aquellas características, conserva su calidad de órgano centralizado.

El otorgamiento de la personalidad y del patrimonio puede obedecer a alguno de estos dos motivos: el de dar a un organismo determinado una simple autonomía técnica o el de concederle una verdadera autonomía orgánica.

2.4.4 Empresa Pública. Sociedades Mercantiles del Estado

La Ley Federal de Entidades Paraestatales, señala dentro de la Administración Pública Paraestatal a las

empresas de participación estatal mayoritaria.

Desde hace muchos años la legislación mexicana ha aceptado el sistema hoy tan en boga de la asociación del Estado con intereses particulares en la forma de sociedades mercantiles sujetas en principio a las normas del derecho privado y así fue como se constituyó en México la antigua compañía de los Ferrocarriles Nacionales de México. Tales empresas llamadas empresas de participación estatal, son las que en legislaciones extranjeras y en la doctrina se denominan empresas de economía mixta.

En la Ley Orgánica de la Administración Pública se consideran como dichas empresas de participación estatal aquellas que satisfagan algunos de los siguientes requisitos:

a) Que el Gobierno Federal, el Gobierno del Distrito Federal, uno o más organismos descentralizados, otra u otras empresas de participación estatal, una o más instituciones nacionales de crédito u organizaciones auxiliares nacionales de crédito, una o varias instituciones nacionales de seguros o de fianzas, uno o más fideicomisos a que se refiere la fracción III del artículo 30 de la Ley, considerados conjunta o separadamente, aporten o sean propietarios del 50% o más del capital social;

FALLA DE ORIGEN

b) Que en la constitución de su capital se hagan figurar acciones 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 consejo de administración, junta directiva u órgano de gobierno, designar al presidente, al director, al gerente, o cuando tenga facultades para vetar los acuerdos de la asamblea general de accionistas, del consejo de administración o de la junta directiva u órgano de gobierno equivalente.

La Ley dispone además que se asimilan a las empresas de participación estatal mayoritaria las sociedades civiles, así como asociaciones civiles en las que la mayoría de los asociados sean dependencias o entidades de las mencionadas en el inciso a) anterior, o alguno o varios de ellos se obliguen a realizar o realicen las aportaciones económicas preponderantes.

Por lo que se refiere a las empresas de participación estatal minoritaria o sea en que las acciones que posean los otros organismos paraestatales representen menos del 50% y este el 25% del capital, la vigilancia de tal participación estará a cargo de un comisario designado por el titular de la Secretaría Coordinadora del sector correspondiente, escuchando la opinión del Secretario de la Contraloría

General de la Federación.

Con relación a estas diversas sociedades existe un vacío en la legislación, pues no se determinan los casos en que deben crearse o adoptarse y aunque se forman según los modelos del derecho privado, no existen las normas que concilien su carácter privado con las funciones públicas que tienen que desempeñar al ser auxiliares del Gobierno Central.

"De la misma manera hay omisión de las disposiciones que se requieren por la alteración que en esas empresas se produce por el accionar de los órganos públicos, como es el caso de las acciones inalienables del Gobierno. Hablar de acciones inalienables es incurrir en una flagrante contradicción en los términos. La acción por esencia es enajenable".(31)

En otros casos el Estado es el único socio y conforme a nuestra legislación mercantil para la constitución y subsistencia de la sociedad, se requiere de un mínimo de cinco socios, "sin contar con los problemas que surgen en lo

(31) MANTILLA MÓLINA, Roberto. Sociedad de Estado. Estudios de Derecho Público Contemporáneo, 3a. edición. Fondo de Cultura Económica. México. 1992. p. 127

que se refiere a la asamblea de socios y constitución de los consejos de administración".(32)

Por esas razones el distinguido mercantilista Dr. Roberto Mantilla Molina, de quien son las observaciones anteriores, concluye "sugiriendo la conveniencia de ampliar el contenido de la legislación sobre empresas públicas para no limitarlo a establecer un control, sino fijar las formas jurídicas que tales empresas puedan revestir, declarar las normas de la legislación común que les sean aplicables y dar las que correspondan a su naturaleza pública".(33)

2.4.5 Fideicomiso

Los Fideicomisos que se establezcan por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público como formando parte de la Administración Pública Paraestatal. No se cree fundada esta incorporación a la Administración Pública desde el momento en que los fideicomisos constituyen de acuerdo con la legislación mexicana (Ley de Títulos y Operaciones de Crédito y Ley de Instituciones de Crédito) simples operaciones de crédito en las que sólo pueden intervenir como fiduciarias las instituciones expresamente autorizadas para ello y que con tal carácter son las que tienen la

(32) MANTILLA MOLINA, Op. cit. p. 132

(33) *Ibidem.* p. 133

personalidad requerida para llevar adelante el fideicomiso. Si por tanto tales fideicomisos son simples medios para realizar atribuciones del Poder Público, difícilmente se les puede considerar como órganos de la Administración.

2.5 Legal

Como antes se dijo el artículo 90 constitucional dispuso que la Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal y que el Congreso definirá las bases generales de creación de las entidades.

2.5.1 Centralizada

La Ley Orgánica anterior a esta reforma estableció que el Poder Ejecutivo se auxiliará, en los términos de las disposiciones legales correspondientes, de las siguientes entidades que forman la Administración Pública Paraestatal: I. Organismos descentralizados; II. Empresas de participación estatal, instituciones nacionales de crédito, de seguros y fianzas, y III. Fideicomiso (art. 3o.)

En la legislación mexicana anterior no existía un título genérico con el que se denominaran los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal (Leyes de 31 de diciembre de 1947, 1965, y 1970).

Actualmente se ha expedido la Ley Federal de Entidades Paraestatales que regula ya, y en forma concreta, la organización, funcionamiento y control de las mismas (Diario Oficial de 14 de mayo de 1986).

2.5.2 Paraestatal (Federal)

En algunas legislaciones extranjeras la expresión paraestatal se ha considerado como un vocablo que carece de valor jurídico y que solo se usa con un valor de nomenclatura. Al usarse esa expresión en la ley mexicana, se aparta del origen etimológico de la misma, pues de acuerdo con él se significa "algo que no se confunde con el Estatuto...camina lado a lado del Estado, paralelamente al Estado", (34) y en el caso las entidades que se comprenden en aquella designación no caminan al lado del Estado, sino que son parte integrante del Estado. También se aparta del sentido que da la ley al vocablo de la definición que adopta el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española (1970) al consignar la palabra paraestatal "refiriéndola a los organismos y centros que por delegación del Estado coopera a los fines de éste sin formar parte de la administración pública, ya que la ley conserva a las entidades paraestatales como parte de la Administración Pública Federal".(35)

(34) MATEOS, M. Agustín. Etimologías Grecolatinas del Español. 8a. edición. Esfinge. México. 1989. p. 201

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

Además, en la ley vigente la expresión "Administración Pública Paraestatal" carece también de un contenido jurídico, pues en ella se comprenden entidades de naturaleza muy diversa, como lo es la de los organismos descentralizados, la de las empresas de participación estatal, la de las Instituciones de Crédito, Seguros y Fianzas y la de los fideicomisos.

Por todo ello, habrá de concluir que la expresión "paraestatal" no corresponde al contenido de la sección en que se emplea y que sólo debe tomarsele como una expresión cómoda, aunque arbitraria y a veces inexacta, para denominar los organismos que aún formando parte de la administración estatal, no son considerados como los tradicionales elementos de la Administración Centralizada

CAPITULO III

SECRETARIA DE COMUNICACIONES Y TRANSPORTES, COMO DEPENDENCIA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL

- 3.1 Antecedentes
- 3.2 Atribuciones y competencia
- 3.3 Organigrama
- 3.4 Legislación Aplicable

FALLA DE ORIGEN

CAPITULO III

SECRETARIA DE COMUNICACIONES Y TRANSPORTES,
COMO DEPENDENCIA DE LA ADMINISTRACION
PUBLICA FEDERAL

Antes de abordar el tema que ocupa nuestra atención, consideramos oportuno y a manera de introducción, hacer el siguiente recordatorio. En primer término, la Secretaría de Estado, es un órgano de carácter administrativo, que auxilia al Presidente de la República en el despacho de los asuntos de una rama de la actividad del Gobierno, y a su vez el Secretario de Estado es la persona física, titular de la Secretaría; es nombrado y removido libremente por el Presidente de la República, en este orden de ideas la Secretaría viene a ser la estructura y el Secretario, el funcionario que la encabeza.

Ahora bien, para explicar mejor el capítulo de este trabajo referente a que la Secretaría de Comunicaciones y Transportes es una dependencia de la Administración Pública Federal Centralizada, a continuación haremos las consideraciones siguientes:

3.1 Antecedentes

"Constitucionalmente, las Secretarías aparecen en la Constitución de Apatzingán de 22 de octubre de 1814, en cuyo artículo 134 se preveía la existencia de tres Secretarios: uno de Guerra, otro de Hacienda, y el tercero de Gobierno. A partir de esta Constitución podemos dividir los sistemas constitucionales en: Constituciones Centralistas y Federalistas".(36)

En las primeras, así como en el Imperio de Maximiliano, se señalaban en la propia Constitución, el número de Secretarios y su ramo.

Las Constituciones Centralistas, de 29 de diciembre de 1836 y 12 de junio de 1843, establecieron: la primera, cuatro ministros: Interior, Relaciones Exteriores, Guerra y Marina; y la segunda, en su artículo 93, también estableció el mismo número. El imperio de 1865, estableció nueve Ministros (artículo 59).

En las Constituciones Federalistas de 1824, 1857 y 1917, se deja a una ley posterior, del Congreso de la Unión, el establecer el número de Secretarías y su competencia.

Las Constituciones de 1824, 1857 y 1917, en sus
(36) ACOSTA ROMERO, Miguel. Op. cit. p. 93

artículos 117, 86 y 90 respectivamente, dejan a la ley secundaria señalar el número de Secretarías y el ramo a que se dedicarán.

Evolución Histórica de las Secretarías de Estado, a partir de la consumación de la Independencia de México.

1821 Hacienda Pública.

Guerra y Marina.

Del Interior.

Relaciones Exteriores.

1836 Hacienda.

Guerra y Marina.

Justicia.

Negocios Eclesiásticos.

Instrucción Pública

1843 Industria.

Relaciones Exteriores.

Gobernación y Policía.

Guerra y Marina.

Relaciones Exteriores.

Gobernación.

1861 Justicia e Instrucción Pública.

1891 Fomento.

Hacienda y Crédito Público.

Guerra y Marina.

Gobernación.

Relaciones Exteriores.

1917 Guerra y Marina.

Comunicaciones y Obras Públicas.

Agricultura y Fomento.

Industria y Comercio.

1937 Se crea la de Asistencia Pública (Salubridad y Asistencia)

1940 Se crea la de Marina

1943 Se crea la de Trabajo y Previsión Social.

1946 Se crea la de Bienes Nacionales.

1958 Se divide la de Comunicaciones y Obras Públicas.

1968 Se cambia la denominación de algunas Secretarías.

La anterior Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, que fue promulgada el 23 y publicada en el Diario Oficial de 24 de diciembre de 1958, estableció 15 Secretarías que, por orden alfabético, eran las siguientes:

Secretaría de Agricultura y Ganadería.

Secretaría de Comunicaciones y Transportes.

Secretaría de la Defensa Nacional.

Secretaría de Educación Pública.

Secretaría de Gobernación.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Secretaría de Industria y Comercio.

Secretaría de Marina.

Secretaría de Obras Públicas.

Secretaría de Patrimonio Nacional.

Secretaría de la Presidencia.

Secretaría de Recursos Hidráulicos.

Secretaría de Relaciones Exteriores.

Secretaría de Salubridad y Asistencia.

Secretaría de Trabajo y Previsión Social.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicada en el Diario Oficial de la Federación de 29 de diciembre de 1976, con reformas publicadas en el Diario Oficial de la Federación de 4 de enero y 29 de diciembre de 1982, establece 18 Secretarías de Estado que en orden alfabético son las siguientes:

Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos.

(Artículo 35)

Secretaría de Comercio y Fomento Industrial.

(Artículo 34)

Secretaría de Comunicaciones y Transportes.

(Artículo 36)

Secretaría de la Contraloría General de la Federación

(Artículo 32 bis)

Secretaría de la Defensa Nacional. (Artículo 29)

Secretaría de Desarrollo Social (Artículo 32)

Secretaría de Educación Pública. (Artículo 38)

Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal.

(Artículo 33)

Secretaría de Gobernación. (Artículo 27)

Secretaría de Hacienda y Crédito Público. (Artículo 31)

Secretaría de Marina. (Artículo 30)

Secretaría de Pesca. (Artículo 43)

Secretaría de la Reforma Agraria. (Artículo 41)

Secretaría de Relaciones Exteriores. (Artículo 28)

Secretaría de Salud. (Artículo 39)

62

Secretaría de Trabajo y Previsión Social. (Artículo 40)
Secretaría de Turismo. (Artículo 42)

En virtud de que las competencias tanto de las Secretarías de Estado, como de los Departamentos Administrativos, se encuentran previstas en un sinnúmero de disposiciones, resulta imposible y además sería impráctico hacer un cuadro que abarcara todas sus actividades, por lo que hemos optado por señalar los antecedentes de dichas unidades administrativas y resumir, en lo posible, su competencia.

A manera de resumen y concretizando lo que a nuestro tema se refiere, es importante señalar que la Secretaría de Comunicaciones y Transportes como ahora la conocemos, recibió en primer término la denominación de Secretaría de Comunicaciones y Obras públicas, fue creada bajo este rubro por la Ley de Secretarías de Estado del 14 de mayo de 1891. Desde esa fecha no cambió su denominación hasta la Ley de 1958, en que se le llamó como se indica al principio.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, de 29 de diciembre de 1976, le conserva el nombre y le asigna funciones que correspondían anteriormente a la Secretaría de Marina en materia de marina mercante.

3.2 Atribuciones y competencia

De acuerdo con el artículo 36 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes le corresponden las siguientes atribuciones y competencia:

Le corresponde formular y conducir las políticas y programas para el desarrollo del transporte y las comunicaciones de acuerdo a las necesidades del país. 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 la del servicio público de procesamiento remoto de datos. 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 de radio experimentales, culturales y de aficionados y estaciones de radiodifusión comerciales y culturales; así como vigilar el aspecto técnico del funcionamiento de tales sistemas, servicios y estaciones.

FALLA DE ORIGEN

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. Regular y vigilar la administración de los aeropuertos nacionales, conceder permisos para la construcción de aeropuertos particulares y vigilar su operación. Administrar la operación de los servicios de control de tránsito, así como de información y seguridad de la navegación aérea. Construir las vías férreas, patios y terminales de carácter federal y otorgar concesiones para el establecimiento y explotación de ferrocarriles, y la vigilancia técnica de su funcionamiento y operación. Regular y vigilar la administración del sistema ferroviario.

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. Realizar la vigilancia en general y el servicio de policía en las carreteras federales. Participar en los convenios para la construcción y explotación de los puentes internacionales. 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 servicios que presta la Administración Pública Federal de comunicaciones y transportes.

Fomentar la organización de sociedades cooperativas cuyo objeto sea la prestación de servicios de comunicaciones y transportes. Regular, promover y organizar la marina mercante. 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. Regular las comunicaciones y transportes por agua. Inspeccionar los servicios de la marina mercante. 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.

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 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. Administrar los puertos centralizados y coordinar los de la Administración paraestatal, y otorgar concesiones y permisos para la ocupación de las zonas federales dentro de los recintos portuarios. Construir y conservar los caminos y puentes federales, incluso los internacionales; así como las estaciones y centrales de autotransporte federal.

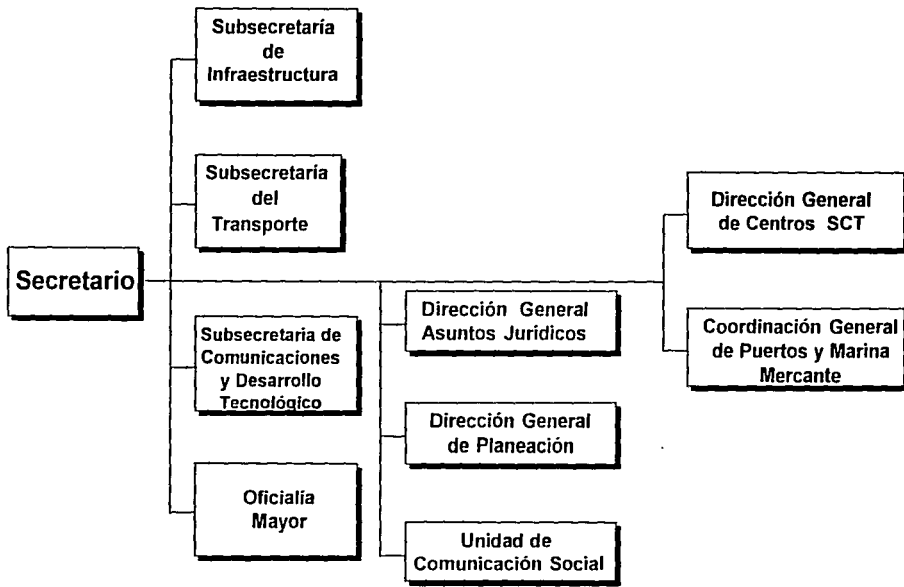
Construir y conservar caminos y puentes, en cooperación con los gobiernos de las entidades federativas, con los municipios y los particulares. Construir aeropuertos federales y cooperar con los gobiernos de los Estados y las autoridades municipales, en la construcción y conservación de obras de ese género. Otorgar concesiones o permisos para construir las obras que le corresponda ejecutar. Cuidar en apoyo de la Secretaría de Desarrollo Social de los aspectos ecológicos en los derechos de vía de las vías federales de comunicación. Promover y, en su caso, organizar la capacitación, investigación y el desarrollo tecnológico en materia de comunicaciones y transportes. Los demás que expresamente le fijen las leyes y reglamentos.

3.3 Organigrama

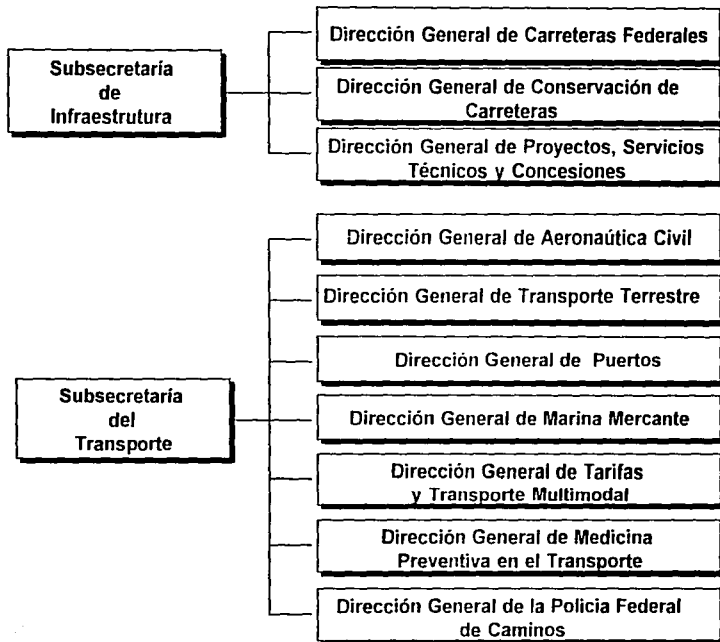
El organigrama como su nombre lo indica, nos precisa

cómo y de qué manera está organizada una empresa o Secretaría de Estado y en general cualquier institución que se encuentra dividida de tal manera, que para su mejor funcionamiento y localización de su personal requiere de esta forma de acomodamiento, razón por la cual a continuación ponemos el organigrama de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes.

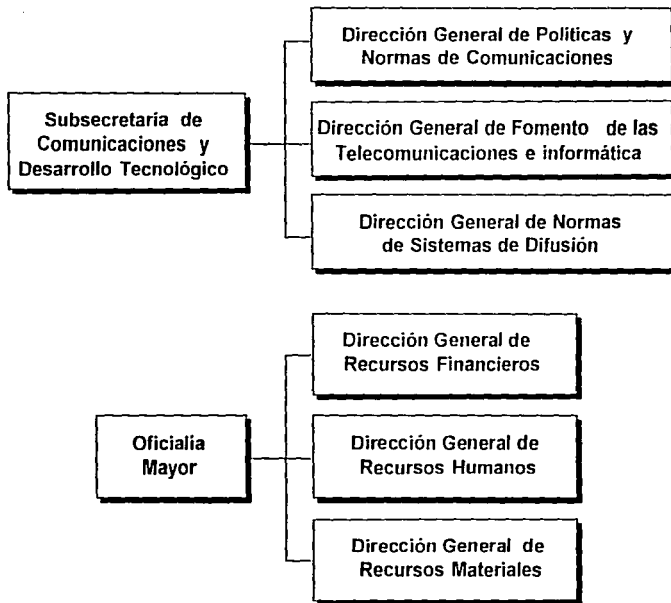
SECRETARIA DE COMUNICACIONES Y TRANSPORTES (ORGANIGRAMA)



SECRETARIA DE COMUNICACIONES Y TRANSPORTES (ORGANIGRAMA)



SECRETARIA DE COMUNICACIONES Y TRANSPORTES (ORGANIGRAMA)



3.4 Legislación aplicable

Recordemos que en nuestra anterior Ley Federal del Trabajo (1931), mencionaba que a falta de contrato que siempre era imputable al patrón, éste se supondría por la prestación del servicio. La nueva ley ahora en vigor, adoptó expresamente la teoría de la relación de trabajo, cuando en otro párrafo del artículo 20 señala que la Relación de Trabajo se equipara en todos sus efectos al Contrato de Trabajo.

Pero, qué es en sí la relación de trabajo, podríamos afirmar que es la propia realización de las condiciones necesarias para que existan las mutuas obligaciones entre las partes patrón-trabajador. En efecto, cuando ya sea por contrato verbal o por la inclusión del trabajador en los términos de la contratación colectiva, aquél presta sus servicios, aparecen los requisitos de relación de trabajo: a) Servicio personal; b) Subordinación y c) Derecho a percibir el salario y la correlativa obligación de pago del mismo. Como esta relación no está sujeta a la voluntad de la partes, sino a las normas creadas por la ley o la contratación colectiva, no puede afirmarse que exista un contrato en el sentido exacto de la palabra, sin embargo, se han creado obligaciones mutuas y ellas son las que constituyen los elementos de la relación laboral.

Terminaremos ratificando que, a nuestro juicio, se trata de una fuente de obligaciones típicas del Derecho del Trabajo.

La Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, que se ocupa del contrato de trabajo, en su primera versión, esto es en la Ley de 1931, contenía una disposición bien clara para determinar que los trabajadores del Estado no estaban protegidos por ella; en efecto, el artículo Segundo establecía específicamente que "Las relaciones entre el Estado y sus servidores se regirán por las Leyes del servicio civil que se expidan", o más explícitamente, no les serían aplicables las disposiciones de esa Ley. Cabe concluir entonces que no es posible asimilarles a lo que se disponía respecto del Contrato Colectivo.

Como podemos observar, de lo antes señalado, la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado de 1931 se regía principalmente por las disposiciones civiles, es decir, todavía no tenía la Ley en comentario un reconocimiento pleno para resolver las controversias laborales entre el Estado y sus trabajadores; es decir, había algunas lagunas en lo que a la ley laboral se refiere, es por ello que el contrato colectivo del trabajo todavía no se regulaba.

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

El Dr. Héctor Garcini Guerra dice al respecto, "...el resultado final del acto, la relación de empleo, sólo se produce cuando concurren las manifestaciones de voluntad de la administración y del particular designado." (37) Es decir, que se requiere la aceptación del cargo, pero en las condiciones que el Estado señala; la voluntad del particular solamente está referida a la aceptación o no del empleo, pero nunca a las condiciones del mismo, como podrían señalarse las jornadas y horarios de trabajo, el salario y la categoría del puesto, que siempre son fijadas por el propio Estado.

Estimado así, el nombramiento sería un acto regido por el Derecho Administrativo, pero el tratadista Bethelmy sostiene "que se trata de un acto de autoridad, ya que se está ejerciendo un poder de mando, es decir, que el Estado ejerce su fuerza sobre el particular al señalarle precisamente las condiciones de trabajo." (38)

Afortunadamente en México está superada esta discusión, puesto que nuestra Ley relativa al servicio público reconoce expresamente la condición de trabajadores de los servidores públicos. Así se reconoció desde la expedición en 1938 del Estatuto de los trabajadores al Servicio de los Poderes

(37) CANTON MOLLER, Miguel. Derecho burocrático. 5a. edición. Pac. México. 1993. p. 29

(38) BORREL NAVARRO, Miguel. Análisis práctico y Jurisprudencial del Derecho Mexicano del trabajo. 10a. edición. Sista. México. 1944. p. 109

de la Unión, bajo la presidencia del General Lázaro Cárdenas del Río y así se mantuvo el criterio cuando el Presidente Licenciado Adolfo López Mateos promovió la creación del Apartado "B" del artículo 123 Constitucional y las sucesivas leyes reglamentarias que del mismo se han expedido a partir de 1963 bajo el rubro de Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

La razón de la diferenciación de las relaciones de trabajo, que indiscutiblemente existe, respecto de los trabajadores del Estado, con los trabajadores de la iniciativa privada, la podemos encontrar en la diferencia de objetivos de la parte patronal. Mientras que los objetivos de esta última están circunscritos a la obtención de utilidades, es decir, que tiene finalidades esenciales de lucro, los del Estado se encaminan a servir y atender mejor al bienestar general, que es su obligación legal, política y administrativa.

Repetimos que es indudable la existencia de una relación de trabajo entre el Estado y sus empleados, puesto que existe la subordinación, el desarrollo de una labor personal por parte del empleado y el derecho a percibir una compensación económica; correlativamente está la obligación del Estado de pagar ésta última.

Después de esta breve referencia doctrinaria y

práctica, podemos concluir que la legislación aplicable a los trabajadores de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes de acuerdo con el artículo 5º de sus condiciones generales de trabajo, son: Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, la Ley Federal del Trabajo, el Código Federal de Procedimientos Civiles, la Ley del Instituto de Servicios y Seguridad Social para los Trabajadores del Estado, las leyes del orden común, la costumbre, el uso, los principios generales de derecho y la equidad.

CAPITULO IV

DIRECCION GENERAL DE ASUNTOS JURIDICOS DE LA SECRETARIA DE COMUNICACIONES Y TRANSPORTES

- 4.1 Organigrama
- 4.2 Actividad que desarrolla
- 4.3 Actos administrativos que dicta
- 4.4 Atribuciones y competencia
- 4.5 Propuestas

CAPITULO IV

DIRECCION GENERAL DE ASUNTOS JURIDICOS DE LA SECRETARIA DE
COMUNICACIONES Y TRANSPORTES

En la administración del Presidente Carlos Salinas de Gortari se realizó una profunda transformación de las estructuras políticas, económicas y sociales de México.

El propósito de ese cambio fue modernizar al país insertándolo en el concierto de las naciones más avanzadas, pero conservando su soberanía y su identidad que deriva de su historia y de los principios esenciales que han conformado nuestra nacionalidad.

Los cambios vividos en México han sentado bases firmes para un futuro mejor, transformar las condiciones estructurales es una tarea difícil que se ha ido complementando en un periodo de tiempo relativamente corto si se contempla la magnitud del reto. En el cambio, que preferimos llamar evolución, no se ha cortado la línea ideológica que sustenta al Estado Mexicano en su búsqueda de democracia y justicia social.

El Sector Comunicaciones y Transportes ha sido un área donde los cambios se han producido con mayor intensidad, la modernización de los procesos productivos del país era impensable sin una infraestructura que sustentara el despegue real de los mismos. Hoy día contamos con un sistema de comunicaciones más moderno estratégicamente planeado para apoyar las necesidades que impone una economía globalizada y de rápida conformación en bloques y zonas. No obstante mucho nos falta por realizar.

Las comunicaciones y los transportes requerían de la inversión privada para ser competitivos y como impulso adicional para promover el desarrollo regional del país. De conformidad con el Plan Nacional de Desarrollo 1988-1994 se han realizado los cambios que han permitido abatir el rezago en la materia y cumplir con los programas que se consideraban prioritarios.

Dentro del Estado de Derecho en que vivimos el cambio se da en las leyes porque son la referencia normativa que sustenta nuestro orden jurídico. En su elaboración intervienen especialistas que encausan los argumentos técnicos para darles forma legal que luego se perfecciona a través de la sensibilidad política y social de los legisladores, representantes democráticos del pueblo.

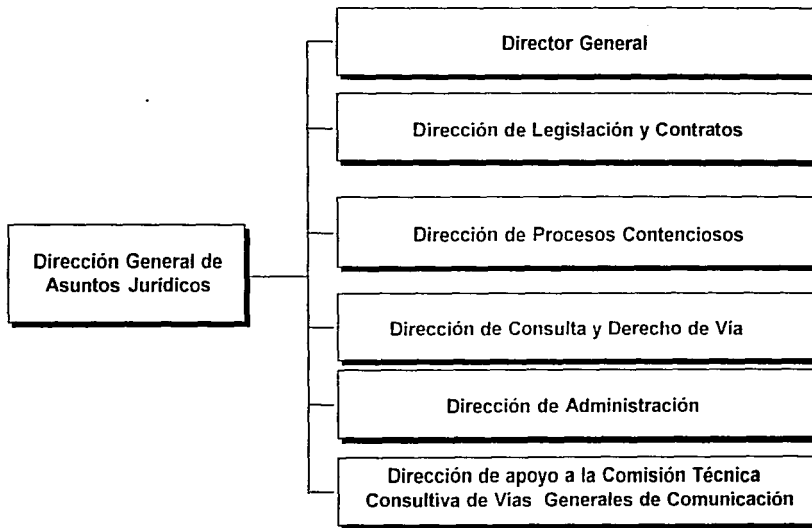
4.1 Organigrama

El contenido de este capítulo se inscribe en la modernización del marco jurídico de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes y parten de la necesidad de adecuar la legislación a la realidad del entorno nacional e internacional, pues dicho marco entró en vigor hace más de 50 años. La Ley de Vías Generales de Comunicación fue promulgada en 1940.

En este sentido y tomando como sustento las directrices previstas en el Plan Nacional de Desarrollo citado, en el sentido de propiciar el crecimiento de la infraestructura de las comunicaciones y los transportes y una mayor productividad y eficiencia en la prestación de los diferentes servicios, con la función rectora del Estado, y con el impulso al desarrollo nacional mediante la participación de los recursos de los particulares.

Para así tener una mejor Secretaría y prestación de las comunicaciones y del transporte en nuestro país; a continuación presentaremos el organigrama de lo que hasta ahora compone o integra la Dirección General de Asuntos Jurídicos de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes en México.

SECRETARIA DE COMUNICACIONES Y TRANSPORTES (ORGANIGRAMA)



4.2.- Actividad que desarrolla

Dentro de las actividades que desarrolla la Dirección General de Asuntos Jurídicos de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, podemos mencionar dentro de las más importantes las siguientes, mismas que comentaremos, de acuerdo con el Reglamento Interior de esta dependencia.

Primero:

Rendir informes de ley en los juicios en donde autoridades de esta Secretaría, con residencia en la ciudad de México sean parte e interponer juicios de amparo, recursos de revisión, queja y reclamación, que se requieran.

Lineamientos de Operación de la Dirección de Procesos Contenciosos y del Departamento de Amparo.

1.- Los Juzgados de Distrito deberán notificar las demandas de amparo, rindiendo los Informes de Ley formulados por éstos.

2.- Las autoridades que se señalen como responsables en los juicios, deberán proporcionar la información necesaria, señalando si son ciertos o no los actos que se reclaman.

3.- Será responsabilidad del Director de Procesos

FALLA DE ORIGEN

Contenciosos y del Jefe del Departamento de Amparos, turnar las notificaciones recibidas a las unidades administrativas de la Secretaría.

4.- La Dirección de Procesos Contenciosos y el Departamento de Amparos, en su caso deberán interponer en el juicio, los recursos de revisión, queja y reclamación.

Recibe la Dirección de Procesos Contenciosos y el Departamento de Amparos, los documentos de las demandas de amparo que le son notificadas por los Juzgados de Distrito, a efecto de que se rindan los informes previos y justificados que se soliciten, así como desahogar los requerimientos que formulen dichos juzgados, además los diversos acuerdos de trámite que se realicen.

Reciben y revisan las notificaciones de los autos (Acuerdos) que dan entrada a una demanda de amparo con el escrito inicial, así como sus anexos.

Abren expedientes a cada juicio de amparo para su control y trámite, avocándose al estudio del caso.

Solicitan información a las autoridades que son señaladas como responsables en estos juicios, que forman parte de la Secretaría, con objeto de señalar si son o no ciertos los actos que se reclaman.

Informan de la interposición y trámite de los juicios de garantías a las autoridades responsables.

Reciben la información solicitada, revisan y elaboran los informes previos y justificados de las autoridades señaladas como responsables que se encuentran adscritas a la Secretaría.

Turnan todas y cada una de las promociones que deben ser presentadas, ante las autoridades judiciales, a las Unidades de la Secretaría que corresponda.

Recaban la firma de los Titulares que son designados como autoridades responsables.

Presentan los oficios ante los Juzgados de Distrito que corresponda, recabando acuse de recibo en forma personal, en lo que respecta a los ubicados en el Distrito Federal y periferia, los foráneos se reciben por correo certificado.

Envían los oficios a los Juzgados de Distrito foráneos por correo certificado.

Promueven los recursos y defienden los intereses de cada una de las autoridades responsables de la Secretaría.

Objetivo

Rendir los informes previos y justificados y desahogar en forma oportuna los requerimientos. Informar de los diferimientos de audiencia e interposición de recursos necesarios, en los juicios de amparo.

Será responsabilidad de la Dirección de Procesos Contenciosos y Departamento de Amparos, estar al pendiente del proceso de juicio y proporcionar la información que requiera el Juez de Distrito, para resolver el asunto.

La Dirección de Procesos Contenciosos y el Departamento de Amparos, deberán informar que se da por terminado el asunto, en el momento que el juez dicte la sentencia favorable o desfavorable a la Secretaria o se cumpla con la Ejecutoria, y se archive el asunto como concluido.

Reciben la Dirección de Procesos Contenciosos y el Departamento de Amparos, las demandas de amparo enviadas por los Jueces de Distrito, tanto del Distrito Federal como foráneos con el objeto de rendir los informes previos y justificados, así como lo inherente al juicio de amparo (requerimientos, diferimientos de audiencia, interposición de recursos).

Reciben las demandas, las analizan y proceden a instrumentar lo que se requiere de acuerdo al caso y elaboran respuesta por escrito.

Someten la respuesta a revisión tanto la Dirección de Procesos Contenciosos y el Jefe del Departamento de Amparos, contando con la aprobación de ambos.

Recaban firmas de las personas y/o dependencias involucradas y se remiten al Juzgado de Distrito correspondiente.

Proporcionan en su caso, la información complementaria que requiera el juzgado, para resolver conforme a derecho el asunto.

Reciben copia de la sentencia dictada por el Juez de Distrito.

Obtienen las copias necesarias de la sentencia y las envían a las Direcciones Generales u operativas involucradas en el caso.

En el evento de que la resolución sea contraria a los intereses de las autoridades responsables, se estudia el asunto y si procede se interpone Recurso de Revisión.

Presentan los oficios ante los juzgados de distrito que corresponda, recabando acuse de recibo en forma personal, en lo que respecta a los ubicados en el Distrito Federal y periferia, los foráneos se reciben por correo certificado.

Envían los oficios a los juzgados de distrito foráneos por correo certificado.

Promueven los recursos y defienden los intereses de cada una de las autoridades responsables de la Secretaría.

Archivan copia de la ejecutoria en el expediente.

Lineamientos de Operación del Departamento de Asuntos Fiscales.

Dar contestación a las demandas y gestionar ante el Tribunal Fiscal de la Federación, los asuntos fiscales en que la Secretaría de Comunicaciones y Transportes sea parte.

Las Direcciones Generales Operativas deberán proporcionar la información y documentos relacionados con asuntos fiscales. El departamento de Asuntos Fiscales deberá revisar el Proyecto de Contestación de Demanda. El

oficio de contestación de la demanda deberá enviarse al Tribunal Fiscal de la Federación, previa sanción y firma del Director General de Asuntos Jurídicos, para su trámite correspondiente. La sentencia definitiva en el Juicio Fiscal, emitida por el Tribunal Fiscal de la Federación, se comunicará a la operativa que sea parte.

Recibe la documentación, la revisa y solicita a la Dirección Operativa correspondiente, los informes y documentos del caso en cuestión.

Recibe los informes y documentos del caso de la Dirección General Operativa, registra, elabora tarjeta y abre expediente.

Formula proyecto de contestación de demanda con base en los antecedentes aportados por la unidad involucrada ofrece pruebas y la dirige al Tribunal Fiscal de la Federación.

Permanece pendiente del juicio, dando seguimiento a las etapas procesales, formulando alegatos y en su caso contestando la ampliación de demanda, interpuesta por la parte actora.

Recibe por oficio del Tribunal Fiscal de la Federación, la resolución definitiva en el Juicio Fiscal, misma que de ser favorable o desfavorable, se comunica a la Dirección

General Operativa involucrada, con el resultado de las gestiones judiciales realizadas y su resolución, para que se dé cumplimiento a la misma, en caso contrario, se interpone Recurso de Revisión.

Archiva copia de la sentencia en el expediente y envía una segunda copia a la Dirección General Operativa.

Lineamientos de Operación del Departamento de Asuntos Diversos

- 1.- La Dirección General Operativa que denunció los hechos o que solicita para ese efecto la intervención de la Dirección General de Asuntos Jurídicos, deberá proporcionar los elementos necesarios, para integrar la averiguación previa.
- 2.- Las denuncias deberán ser presentadas por hechos cometidos por empleados o particulares en contra de la Secretaría.
3. Es responsabilidad del Jefe de Departamento de Asuntos Diversos, el que se presente la denuncia de hechos, ante el Ministerio Público Federal.
4. Se deberán presentar ante el Ministerio Público

Federal, los documentos soporte de la denuncia y/o vehículos relacionados con la averiguación previa, cuando pertenezcan a la Secretaría, auxiliándose de las operativas que los tengan guardados.

5. El jefe de Departamento de Asuntos Diversos, podrá formular un convenio para solventar el pago de los daños ocasionados por empleados de la Secretaría o particulares, en el que intervendrá personal autorizado de la operativa de la contraloría, recabando los nombres y firmas de quienes intervengan.

4.3 Actos administrativos que dicta

Dentro de los actos administrativos que dicta esta dirección, está principalmente la de efectuar los trámites referentes a la atención de procedimientos derivados de la instrumentación de Actas Administrativas y Dictámenes de Sanción realizados por la Dirección General de Recursos Humanos.

Lineamientos de operación.

1. La Dirección General de Recursos Humanos deberá enviar Acta Administrativa y/o Dictamen de sanción respectiva.

2. La petición de cese y/o autorización de baja de empleados será solicitada por la Dirección General de Recursos Humanos.
3. Cuando se consulta a la Dirección de Procesos y Asuntos Diversos, es su responsabilidad determinar si la sanción procede o no, de acuerdo a la normatividad establecida para tal efecto.
4. En caso de demanda laboral, se presentará ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.
5. La autorización de baja sin responsabilidad para la Secretaría, será emitida mediante un laudo por el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.
6. Para acreditar la personalidad jurídica de quienes intervengan por la Secretaría, se deberá designar apoderados que comparecerán en el juicio.
7. La designación de apoderados deberá estar firmada por el Titular del Ramo.
8. Cuando la demanda se promueva en contra del Titular de esta Secretaría, por personas que laboren en la misma, el procedimiento a seguir, será similar al descrito con anterioridad.

9. Se recabarán en la Operativa a la cual pertenezca el trabajador, las pruebas y elementos necesarios para desvirtuar las imputaciones y/o prestaciones reclamadas.
10. Analizados los elementos se seleccionan las excepciones y defensas que corresponderá oponer, así como las pruebas idóneas.
11. Si analizados los elementos, no existe base para la defensa, se propondrá el allanamiento a fin de evitar el pago excesivo de las prestaciones reclamadas por el mero transcurso del tiempo, recabando de la Dirección de Area, la autorización para tal efecto.
12. Se hará saber a la Operativa las fallas administrativas o técnicas que presenten las documentales que se aportarán como prueba, a fin de que sean corregidas de inmediato evitando igual error en otros casos, mencionando la probabilidad que existe de obtener laudo favorable o en contra.

Reciba de la Dirección General de Recursos Humanos a través del Departamento de Asuntos Diversos, la siguiente documentación:

- . Actas administrativas, en su caso.

Dictamen de sanción, en su caso.

Revisa la documentación presentada y determina si la solicitud de cese y/o la autorización de baja de algún empleado es procedente.

Verifica si el Acta Administrativa y/o Dictamen de Sanción se apega a la normatividad establecida para tal efecto.

Cuando es consultada, emite opinión respecto a la aplicación de sanciones.

Envía la documentación a la Dirección General de Recursos Humanos, así como, la opinión acorde a la normatividad de la procedencia o improcedencia de sanción.

En caso de que se solicite Demanda Laboral de Autorización de Baja, analiza si procede, según elementos que sean aportados por la Operativa.

Elabora la demanda y la presenta ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje solicitando la autorización de baja del trabajador, sin responsabilidad para la Secretaría de Comunicaciones y Transportes.

Elabora oficio de designación de apoderados en una

copia a efecto de acreditar la personalidad jurídica de abogados que comparecerán a juicio.

Recaba firma del Titular del Ramo a través del Director General de Asuntos Jurídicos en una copia del oficio de designación.

Posteriormente se asiste a la audiencia de: demanda y excepciones, desahogo de pruebas, alegatos y resolución. Interviniendo en defensa de la Dependencia.

Produce contestación en tiempo y forma a los requerimientos del Órgano Jurisdiccional Laboral.

Analiza la resolución favorable a la Secretaría y la turna a la Dirección general de Recursos Humanos, mediante oficio de envío en dos copias

Turna a la Dirección General Operativa de Adscripción del empleado demandado, copia del oficio para su conocimiento y ejecución correspondiente.

Integra expediente relativo al juicio laboral y lo remite al archivo de la Dirección General.

En caso de solicitudes de cese, analiza la documentación, y en su caso, elabora el Acuerdo de Cese por

pérdida de la confianza u otra causa. Se recaba la firma del Titular del Ramo por el Director General de Asuntos Jurídicos.

Envía a la Operativa la resolución para notificar al trabajador y para los efectos administrativos que competan a la misma.

4.4. Atribuciones y competencia

De acuerdo con el Reglamento Interior de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes al tenor del artículo 10, se establecen las atribuciones y competencia, las cuales en esencia son:

Asesorar jurídicamente a la Secretaría, actuar como órgano de consulta, fijar, sistematizar y difundir los criterios de interpretación y de aplicación de las disposiciones jurídicas de la competencia de la Secretaría;

Fijar y revisar las bases de los convenios, contratos, concesiones, permisos, autorizaciones, acuerdos, declaratorias y demás actos jurídicos que celebre u otorgue la Secretaría y dictaminar sobre su interpretación, rescisión, caducidad, revocación, terminación, nulidad, rescate, requisa y demás aspectos jurídicos; así como emitir

FALLA DE ORIGEN

opinión sobre los contratos celebrados por las empresas de vías generales de comunicación que requieran la aprobación de la Secretaría;

Revisar las escrituras constitutivas de las sociedades concesionarias, permisionarias o autorizadas y los documentos que acrediten la personalidad de los solicitantes o de cualquier otro promovente en materia de concesiones, permisos o autorizaciones para explotar vías generales de comunicación y servicios conexos;

Representar a la Secretaría en los asuntos contenciosos en que sea parte e intervenir en las reclamaciones de carácter jurídico que puedan afectar sus intereses, así como formular denuncias, promover querrelas y desistirse de éstas previo acuerdo superior. Asimismo, formular e instrumentar informes, interponer recursos y promover los demás trámites conducentes en los juicios de amparo en que la Secretaría sea parte y llevar su registro;

Resolver las consultas jurídicas que formulen las unidades administrativas de la Secretaría y dictaminar cuando corresponda, respecto de la procedencia de sanciones cuya imposición propongan dichas unidades;

Compilar, difundir y vigilar la observancia de la jurisprudencia y resoluciones administrativas que se

establezcan en materia de vías generales de comunicación y modos de transporte;

Formular proyectos de iniciativas de leyes o decretos, así como los proyectos de reglamentos, decretos, acuerdos, circulares y demás disposiciones de carácter general y pronunciarse sobre los que propongan otras unidades administrativas de la Secretaría o las entidades paraestatales sectorizadas;

Emitir opinión respecto de las disposiciones de carácter general, relativas a las materias competencia de la Secretaría que requieran ser publicadas en el Diario Oficial de la Federación, y, en su caso, tramitar dicha publicación;

Aprobar el contenido de garantías que constituyan los concesionarios y permisionarios que exija la Secretaría y tramitar las solicitudes para su aprobación y cancelación ante las secretarías de Estado competentes;

Establecer, dirigir, controlar, coordinar y supervisar el ejercicio y funciones del personal técnico de las áreas jurídicas adscritas a las unidades administrativas de esta Secretaría y a los centros SCT;

Efectuar los trámites necesarios y controlar los expedientes integrados con motivo de las expropiaciones que

FALLA DE ORIGEN

se decretan en favor de la Secretaría, así como los relativos para la adquisición, ocupación y regularización del derecho de vía y demás obras auxiliares y conexas a las vías generales de comunicación que competan a la Secretaría, vigilando que se ajusten a las normas aplicables; así como intervenir en la adquisición de inmuebles que requiera el Gobierno Federal para destinarlos al servicio de la Secretaría y, en su caso, regularizar la situación jurídica de los mismos;

Intervenir en las licitaciones públicas que lleven a cabo las unidades administrativas de la Secretaría, para la adjudicación de contratos;

Otorgar autorizaciones y permisos para ocupar el derecho de vía a cargo de la Secretaría o ejecutar obras dentro de él; así como dar bases y supervisar el otorgamiento de los mismos en coordinación con las unidades administrativas correspondientes, vigilando además el cumplimiento de dichas autorizaciones y permisos en los términos de las disposiciones legales y reglamentarias aplicables;

Intervenir en los aspectos jurídicos de los convenios, tratados y de acuerdos internacionales en los que participe la Secretaría, y

FALLA DE ORIGEN

Tramitar los recursos administrativos que establezcan las leyes y reglamentos que corresponde aplicar a la Secretaría que no sean de la competencia de otras unidades administrativas, formulando los proyectos de resoluciones relativas para firma del Secretario o del servidor público en quien se haya delegado tal facultad.

4.5 Propuestas

Tal como se establece en el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, la modernización de la sociedad es una tarea en la que están inmersas la mayoría de las naciones del mundo. No es por tanto una estrategia exclusiva de las naciones en vías de desarrollo, ni es producto de una ideología política en particular. Naciones con desarrollos dispares e ideologías encontradas llevan a cabo en su propio contexto histórico y frente a las demás naciones, una amplia adaptación de sus estructuras económicas y a las nuevas modalidades de integración y competencia internacionales.

La estrategia de modernización busca defender y proyectar nuestra identidad al futuro y alcanzar nuestras metas nacionales. Acordes con nuestra historia, las transformaciones que persigue la modernización han sido con el claro propósito de elevar la calidad de vida de todos los mexicanos; y se han llevado a cabo en forma concertada, con la participación responsable de los ciudadanos, grupos,

organizaciones, partidos y sectores.

Dentro de la estrategia de modernización, el fomento de la infraestructura de comunicaciones y transportes es una tarea esencial, ya que permitirá apoyar las políticas de crecimiento y estabilidad económica, integración y desarrollo regional, promoción de empleo, impulso al comercio exterior, atención a las demandas sociales, y fomento industrial y turístico.

En este contexto es conveniente que la Secretaría de Comunicaciones y Transportes de acuerdo con las necesidades actuales de su personal y propias de la Institución, tenga que modificar su Dirección General de Asuntos Jurídicos, especialmente en cuanto a sus atribuciones y competencia de la misma, especialmente en la fracción IV del artículo 10 del Reglamento Interior de la Secretaría que en la actualidad establece.

Artículo 10. Corresponde a la Dirección General de Asuntos Jurídicos:

IV. Representar a la Secretaría en los asuntos contenciosos en que sea parte e intervenir en las reclamaciones de carácter jurídico que puedan afectar sus intereses, así como formular denuncias, promover querellas y desistirse de éstas previo acuerdo superior.

FALLA DE ORIGEN

Asimismo, formular e instrumentar informes, interponer recursos y promover los demás trámites conducentes en los juicios de amparo en que la Secretaría sea parte y llevar su registro.

Las propuestas que deben tomarse en cuenta para modificar la fracción IV del artículo 10 del ordenamiento citado y así mejorar el desempeño de la Dirección de Asuntos Jurídicos son:

1. Ampliación de facultades en el sector administrativo y jurídico.

2. La Dirección general de Asuntos Jurídicos de la Secretaría de Comunicaciones u transportes, debe pugnar porque las unidades de Asuntos Jurídicos de los Centros S.C.T. en cada Estado de la República, cuenten con mayor poder de decisión y ser dotadas de facultades más amplias, con el propósito de que resuelvan, en la Entidad misma los asuntos conflictivos que surjan.

3. Evitar el traslado innecesario de los trabajadores de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes al Distrito Federal para la solución de sus conflictos.

4. La Dirección General de Asuntos Jurídicos debe ser una institución imparcial y sobre todo, defender los derechos de quien verdaderamente tenga la razón.

FALLA DE ORIGEN

CONCLUSIONS

CONCLUSIONES

PRIMERA: La Administración Pública en México se ha caracterizado por ser la actividad organizadora y ejecutora de nuestro estado de derecho, en este sentido la actuación de los servidores públicos y su disciplina administrativa debe de estar inscrita y regulada por un conjunto de normas disciplinarias sancionadoras de las actitudes de estos para cumplir de la mejor manera posible con las metas establecidas.

SEGUNDA: El fenómeno disciplinario y jurídico constituye un hecho indispensable en las relaciones jerárquicas de todo tipo de organizaciones, razón por la cual el poder público debe tener en esta institución una seguridad para mantener el orden y el rumbo previamente determinado, en vías de las consecuencias de sus objetivos.

TERCERA: El marco jurídico que norma nuestro Derecho Constitucional debe ser observador de las disposiciones disciplinarias que establece la Constitución para así mejorar en lo posible las relaciones entre el Estado, sus servidores y sus gobernados.

CUARTA: Debemos entender por servidor público al sujeto que personifica los órganos del Estado para realizar las funciones de su competencia enfocando su conducta únicamente al servicio público que desempeña mediante la aplicación de la ley.

QUINTA: Nuestra investigación fue realizada sobre la Administración Pública Federal Centralizada, a las que se adscriben las Secretarías de Estado (ver hoja 38).

SEXTA: La Administración Pública para realizar su actividad, cuenta con una estructura jurídica, con elementos materiales, esto es, el conjunto de bienes que en un momento dado tiene a su disposición y el elemento personal, que presta sus servicios en la administración.

SEPTIMA: Las formas de organización de la Administración Pública Federal, no son equivalentes a las formas de Estado y a las formas de gobierno, a la entidad misma del Estado y a los órganos que ejercitan el poder, en el más alto rango (ejecutivo, legislativo y jurisdiccional), en cambio, las formas de organización administrativa se refieren exclusivamente a la Administración Pública o sea,

poder ejecutivo y unidades administrativas que de él dependen directa o indirectamente.

OCTAVA: La Secretaría de Comunicaciones y Transportes es una institución dependiente de la Administración Pública Federal, que está contribuyendo a modernizar las comunicaciones en nuestro país y al desarrollo de este, razón por la cual sus atribuciones y competencia deben ampliarse.

NOVENA: La legislación aplicable a los trabajadores de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes en caso de conflicto o para algunas prestaciones es la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, la Ley Federal del Trabajo, la Ley del Instituto de Seguridad y Servicio Social para los Trabajadores del Estado, el Código Federal de Procedimientos Civiles, las Leyes del orden común y las condiciones generales de trabajo interno, así como el Reglamento Interior de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes.

DECIMA: La Dirección General de Asuntos Jurídicos de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes debe pugnar porque las Unidades de Asuntos Jurídicos de los Centros S.C.T. en cada Estado de la República, cuenten con mayor poder de decisión y ser dotadas

de facultades más amplias, con el propósito de que asuntos que en la actualidad tienen que tramitarse en la Ciudad de México, pudieran ser resueltos por el Jurídico del Centro S.C.T. de la Entidad Federativa de que se trate.

BIBLIOGRAFIA

BIBLIOGRAFIA

ACOSTA ROMERO, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo. 12a. edición. Porrúa. México. 1993.

ARRONIZ, Marcos. Compendio de la Historia de la Ciudad de México. 3a. edición. Fondo de Cultura Económica. México. 1974.

BORRELL NAVARRO, Miguel. Análisis Práctico y Jurisprudencial del Derecho Mexicano del Trabajo. 10a. edición. Sista. México. 1994.

CANTON MOLLER, Miguel. Derecho Burocrático. 5a. edición. Pac. México. 1993

CARRILLO FLORES, Antonio. La justicia federal y la administración pública. 11a. edición. Herrero. México. 1993.

CRUZADO, Manuel. Elementos de Derecho Administrativo. 2a. edición. Novaro. México. 1994.

DELGADO A., Francisco. México, lo que fue y lo que es. 7a. edición. Fondo de Cultura Económica. México. 1991.

FRAGA, Gabino. Derecho Administrativo. 30a. edición.
Porrúa. México. 1993.

GLADDEN, Edgar. Una historia de la Administración Pública.
9a. edición. Siglo XXI. México. 1992.

LOPEZ ROSADO, Diego. Historia de la burocracia en México.
6a. edición. Trillas. México. 1992.

LOPEZ ROSADO, Diego. Los servicios públicos en la ciudad de
México. 7a. edición. Porrúa. México. 1993.

LOPEZ ROSADO, Diego. Relaciones de Trabajo. T. III. 2a.
edición. UNAM. México. 1982.

MANTILLA MOLINA, Roberto. Sociedad de Estado. Estudios de
Derecho Público Contemporáneo. 3a. edición. Fondo de
Cultura Económica. México. 1992.

MATEOS, M. Agustín. Etimologías Grecolatinas del Español.
8a. edición. Esfinge. México. 1989.

MENDIETA Y NIÑEZ, Lucio. El Derecho Precolonial. 5a.
edición. Porrúa. México. 1992.

MORENO RODRIGUEZ, Rodrigo. La Administración Pública
Federal en México. 2a. edición. Trillas. México. 1992.

MUNOZ AMATO, Pedro. Introducción a la Administración Pública. 6a. edición. Tecnos. Santiago de Chile. 1979.

NAVA NEGRETE, Alfonso. Derecho Procesal Administrativo. 3a. edición. Pac. México. 1992.

POSADA, Adolfo. Derecho Administrativo. T. I. 4a. edición. Trillas. México. 1994.

REYES HERODES, Jesús. El Liberalismo Mexicano. T.I. 4a. edición. UNAM. México. 1970.

SALAS VILLAGOMEZ, Manuel. La Deuda Pública en México. T.II. 8a. edición. Fondo de Cultura Económica. México. 1979.

SERRERA ROJAS, Andrés. Derecho Administrativo. T.II. 10a. edición. Porrúa. México. 1993.

UNIKEL, Luis. El crecimiento de la ciudad de México. 3a. edición. Herrero. México. 1982.

LEGISLACION

CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. Congreso de la Unión. México. 1995

CODIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS CIVILES. 4a. edición. Alco. México. 1995

LEY DEL ISSSTE. 2a. edición. Delma. México. 1995

LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL. 60a. edición. Porrúa. México. 1995

LEY FEDERAL DEL TRABAJO. 67a. edición. Porrúa. México. 1995

REGLAMENTO INTERIOR DE LA SECRETARIA DE COMUNICACIONES Y TRANSPORTES. Diario Oficial de la Federación. México. 1995

OTRAS FUENTES

DICCIONARIO DE LA REAL ACADEMIA DE LA LENGUA ESPAÑOLA. 2a. edición. UTEHA. Madrid. 1982.