

LA NATURALEZA JURÍDICA DE LAS JUNTAS FEDERALES DE MEJORAS MATERIALES

Por Andrés SERRA ROJAS
Profesor de la Facultad de
Derecho de la U.N.A.M.

SUMARIO

1.—Introducción. 2.—Legislación aplicable a las Juntas. 3.—Concepto de Junta Federal de Mejoras Materiales. 4.—Desarrollo histórico legal de las Juntas. 5.—Las Juntas no lesionan la soberanía de las entidades federativas, ni la autonomía municipal. 6.—Creación de las Juntas. 7.—La afectación de un impuesto adicional a un fin especial señalado por la ley. 8.—Fines o propósitos de las Juntas. 9.—Lugar de residencia de las Juntas. 10.—Las Juntas tienen personalidad jurídica. 11.—Las Juntas tienen un patrimonio propio necesario para realizar las finalidades directas, concretas y particulares. 12.—Capacidad jurídica de las Juntas. 13.—La facultad económica coactiva de las Juntas. 14.—Relaciones de las Juntas con su personal. 15.—Las formas de organización administrativa. 16.—Relaciones jerárquicas de las Juntas con el Poder Central. 17.—Extinción de las Juntas. 18.—Conclusión.

1. INTRODUCCION

Las Juntas Federales de Mejoras Materiales

El problema de la naturaleza jurídica de las Juntas Federales de Mejoras Materiales se suscitó a partir de la reforma última a la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, publicadas en el Diario Oficial de la Federación de 24 de diciembre de 1958 (Fe de erratas del mismo Diario del 21 de enero de 1959).

Con anterioridad a la creación de las Secretarías de la Presidencia y del Patrimonio Nacional, de manera uniforme se reconocía que las Juntas *eran organismos centralizados*, directamente dependientes de la antigua Dirección de Bienes Nacionales de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, poste-

riormente de la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa y finalmente de la actual Secretaría del Patrimonio Nacional.

Más adelante señalaremos el campo de acción jurídica que indica la referida Ley de Secretarías, a las diversas dependencias del Ejecutivo Federal, en relación con las Juntas Federales de Mejoras Materiales.

Desde luego la ley ofrece numerosos problemas, porque los propósitos del legislador no fueron claramente expresados en el sentido de precisar la naturaleza jurídica de la institución que se reformaba o creaba. No es suficiente con proponerse organizar una institución, se necesita que la ley desarrolle el régimen jurídico a que corresponde, de otra manera, el intérprete de la ley tiene que ceñirse a la ley y no crear un concepto jurídico diverso.

2. Legislación aplicable a las Juntas Federales de Mejoras Materiales

En primer término debemos referirnos a la ley vigente de la materia o sea la *Ley para el Funcionamiento de las Juntas Federales de Mejoras Materiales*. Esta ley fue publicada en el Diario Oficial de la Federación del 13 de enero de 1948 y hasta la fecha no ha tenido otras reformas que las que se refieren a las nuevas normas de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, a las cuales haremos referencia con posterioridad.

La Ley de Secretarías y Departamentos de Estado publicada en el Diario Oficial de la Federación es de 24 de diciembre de 1958. La ley crea la Secretaría del Patrimonio Nacional y la Secretaría de la Presidencia, a quienes otorga importantes facultades, con el único comentario de que la Secretaría del Patrimonio sustituye en sus funciones a la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa, que tuvo a su cargo el control de las Juntas y la Secretaría de la Presidencia es un nuevo organismo administrativo, principalmente de *Coordinación y Planeación del Gasto Público*.

Otra ley importante es la ley de ingresos de la Federación para el año de 1962 y el que corresponde al año de 1963. El primero fue publicado en el Diario Oficial del 30 de diciembre de 1962.

Se ha pretendido aplicar la ley para el control de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal publicado en el Diario Oficial de la Federación del 31 de diciembre de 1947, pero, por las razones que expondremos, estimamos que las Juntas no son organismos descentralizados.

3. Concepto de Junta Federal de Mejoras Materiales

Las Juntas Federales de Mejoras Materiales, son organismos administrativos creados por la ley para *administrar* el patrimonio que la propia ley

señala, *para invertirlo en obras de beneficio general* del lugar de su residencia. Tales son los conceptos del artículo 1 de la Ley de la materia.

En la doctrina esta idea corresponde en la teoría a la personalidad jurídica y en particular, a la idea de un patrimonio de afectación. En este sentido *no ofrece ninguna duda la ley al crear un ente público* al que se le asigna una determinada finalidad como es la necesidad de realizar algunas obras de beneficio general, de acuerdo con su organización federal y de sus relaciones con los órganos locales y municipales, que es a los que corresponden esas "obras de beneficio general", con excepción de aquellas que son estrictamente federales.

La Junta como ente público es un auxiliar del Gobierno Federal, pero no excluye otros medios o formas administrativas que el propio Gobierno puede emplear para realizar esas obras.

El artículo 5 transitorio de la ley de la materia prevé esta situación en los términos siguientes:

"A partir de la vigencia de esta Ley el Ejecutivo Federal, al través de la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa, *fixará cuáles Juntas Federales de Mejoras Materiales deben subsistir como tales, y en cuáles otras se sustituirá como titular, dicha Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa*".

El Gobierno Federal actúa por medio de todas sus dependencias, sean Secretarías o Departamentos de Estado o de los organismos que crea para la realización de ciertos propósitos. Las Juntas son uno de tantos organismos a los que se les encomienda la realización de ciertas obras.

4. Desarrollo Histórico Legal de las Juntas

El decreto de 28 de mayo de 1881, artículo 4 inciso A, establece un gravamen del dos por ciento sobre todos los derechos de importación fijados por la Ordenanza General de Aduanas. El rendimiento de ese impuesto *Adicional* se destinó a los gastos que originaban las obras en los Puertos. La Tesorería de la Federación llevaba una cuenta especial de su producto y lo invertía con arreglo a las órdenes que recibiera de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Véase además el decreto de 30 de noviembre de 1888 artículos segundo y tercero.

El Decreto de 1893 ordenó se entregaran los impuestos adicionales de referencia a los municipios directamente.

Esta medida fue modificada para continuar con el propósito anterior de

realizar las obras directamente el Gobierno Federal con la concurrencia de los Municipios en los gastos de servicios municipales, pero sin ingerencia de ellos en las obras portuarias.

En 1920 se volvió a entregar por las aduanas recaudadoras el impuesto de referencia a los municipios. Los impuestos aludidos no deberían figurar en la cuenta de ingresos del Erario sino que su producto se entregaba directamente por las aduanas a los municipios.

La ley de 29 de agosto de 1934 volvió al régimen de acción del Gobierno Federal, con la colaboración municipal se aumentaron los impuestos con las cuotas que en la actualidad están en vigor.

La ley vigente como indicamos que abrogó la de 1934, se publicó en el Diario Oficial de la Federación de 13 de enero de 1948.

5. *Las Juntas de Mejoras Materiales no lesionan la soberanía de las entidades federativas, ni la autonomía municipal*

Las juntas federales de mejoras materiales se sitúan, principalmente, en *Puertos y Fronteras*, para llevar al cabo, en colaboración con los municipios que correspondan, la atención de aquellos servicios públicos necesarios para ofrecer condiciones adecuadas a la entrada al país.

El ritmo del progreso de la Nación exige la planeación del desarrollo de puertos y fronteras, sometiéndolos a programas generales coordinados con el resto del país, y a planos reguladores que eviten la anarquía en la construcción de obras innecesarias u ornamentales, y fomenten la construcción de nuevas colonias con nuevos servicios. Ofrece una pésima impresión un Estado que no cuida sus entradas principales, que es la primera impresión que reciben los turistas, visitantes, diplomáticos y toda persona que anhela conocer la república.

Las Juntas no tienen por objetivo, propósitos políticos, digamos como el de sustituir a los municipios en sus funciones primordiales, porque las obras se relacionan con programas federales de desarrollo y se llevan al cabo, además, por organismos en los cuales, tanto el municipio como el gobierno local, tienen una representación preferente. Además de que se cuenta con la voluntad de las entidades locales, para sanear, embellecer o adaptar los servicios fundamentales en un programa uniforme necesario.

Los Gobiernos de los Estados no se ven afectados en su soberanía local, porque la Federación no se sustituye a las autoridades locales o municipales, realizando actos de autoridad, sino de gestión favorable de servicios públicos en beneficio de las propias poblaciones.

Desde luego, la Federación tiene interés en que la entrada al país sea decorosa, atractiva y ofrezca aliciente al comercio, al turismo, a la industria y a los propios nacionales, rodeándolos de un medio decoroso de vida.

La Federación, es necesario recalcarlo, renuncia o destina importantes ingresos federales destinados a los servicios públicos locales tales como el saneamiento citadino, la dotación o ampliación del sistema de agua potable o el establecimiento de una red de agua, alumbrado, pavimento y otros servicios.

Otros servicios son típicamente federales, como todos aquellos que se relacionan con los servicios públicos federales, como correos, telégrafos, aduanas, vías generales de comunicación, puertos, migración, salubridad general y otros más de positivo beneficio local.

En numerosas ocasiones los ingresos de las aduanas no alcanzan ni a cubrir la nómina del personal de las juntas, sin embargo, la Federación otorga subsidios, exenciones, cooperaciones de diverso alcance o naturaleza, para estimular el desarrollo de una población fronteriza o puerto, que más tarde puede alcanzar mejores niveles económicos.

La experiencia ha sido desfavorable a la actuación de las autoridades municipales, que no han tomado empeño en atender las necesidades más apremiantes de un lugar o se han despilfarrado o mal invertido sus escasos fondos.

6. Creación de las Juntas Federales de Mejoras Materiales

Las Juntas Federales han sido creadas por un propósito del legislador. Es en la Ley en donde encontramos la razón de su creación. De este modo nos encontramos en las leyes de su materia, el mandato legal para su establecimiento.

El artículo 2 de la Ley vigente dispone: "Se establecerán juntas federales de mejoras materiales *en aquellos lugares donde se recaude* el impuesto adicional a que se refiere el artículo 7 fracción I de esta Ley, salvo que los intereses sean insuficientes para el sostenimiento de la Junta, en cuyo caso, la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa, hoy del Patrimonio Nacional se sustituirá a ella, como titular y ejecutará las obras que esta ley encomiende a los citados organismos.

El artículo anterior supone dos situaciones:

a) Lugares con *ingresos suficientes* para el sostenimiento de la Junta Federal, y

b) Lugares con ingresos insuficientes para el mismo propósito, en cuyo caso debe ser sustituida por la Secretaría.

También el artículo 5 transitorio resolvió cuáles serán las juntas que debían de subsistir a juicio de la Secretaría y cuáles otras se sustituirá, como titular, dicha dependencia.

Es muy importante determinar el sentido de la ley cuando precisamente las juntas deben establecerse “en los lugares donde se recaude el impuesto adicional a que se refieren los artículos 2 y 7 fracción I de la ley”.

Estos lugares son los puertos y fronteras que es donde están situadas las aduanas correspondientes, pero podría argumentarse que determinadas mercancías pueden ir directamente a otros lugares del centro y recauden allí el impuesto.

7. La afectación de un impuesto adicional a un fin especial señalado por la ley

El artículo 34 de la Constitución señala entre las obligaciones de los mexicanos; fracción IV: Contribuir para los gastos públicos así de la Federación, como del Estado y Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes.

Este precepto constitucional señala de una manera general que los impuestos se destinan a satisfacer los gastos públicos de la Federación, Estados y municipios.

De acuerdo con el mismo y en términos generales la Federación ha mantenido el criterio fiscal de prohibir la afectación de un impuesto a un fin especial.

Sin embargo, esta regla no ha sido mantenida ni en los antecedentes históricos legales, ni en la legislación actual por lo que se refiere a las Juntas.

Desde luego la ley de ingresos de la Federación publicada en el Diario Oficial de la Federación de 30 de diciembre de 1961, establecía el impuesto que forma el patrimonio de las Juntas. Impuesto que desde luego queda sustraído del régimen general financiero impositivo del Estado.

Por otra parte el artículo 6 del Código Fiscal de la Federación, establece: “Sólo podrá afectarse un ingreso federal a un fin especial, en los casos siguientes:

Fracción III. Cuando la afectación tenga por objeto la constitución del patrimonio propio de organismos públicos, o corresponda a subsidios que se otorguen a empresas privadas, con directa intervención oficial, que se organicen de acuerdo con el Ejecutivo Federal, para regular o desarrollar acti-

vidades comerciales, industriales o agrícolas que a juicio del mismo Ejecutivo afecten la economía del país.

El artículo 7 Fracción Primera de la Ley de las Juntas establece que el patrimonio de ellas se integrará entre otros elementos, con el siguiente:

I. Con el producto del 2 y 3% adicional que se recaude sobre impuestos de importación y exportación, en los términos de la Ley de Ingresos de la Federación. Como se observa este precepto no hace sino regular la disposición de un Fondo con un propósito evidente de interés general.

8. *Fines o Propósitos de las Juntas*

Las Juntas tienen como función la de administrar e invertir el Fondo del impuesto al que aludimos y en general los recursos que legalmente se les asignan.

Todos estos actos se realizan con aprobación de la Secretaría del Patrimonio Nacional.

Las Juntas tienen facultades *para ejecutar obras y establecer servicios públicos, nuevas fuentes de trabajo, mejorar las ya existentes y para otorgar, en caso necesario subsidios a los municipios.* Art. 6 de la Ley.

El artículo 9 de la Ley precisa *en que se invertirán los recursos del patrimonio de las Juntas* y señala un orden de realización.

9. *Lugar de Residencia de las Juntas*

Las Juntas deben invertir su patrimonio en obras de beneficio general *del lugar de su residencia.* Artículo 1o. de la Ley

Las Juntas se establecerán *en aquellos lugares donde se recaude el impuesto.* Art. 2 de la Ley.

Otros preceptos de la ley entienden el concepto de acción de las Juntas *a los municipios y no simplemente al lugar o lugares donde se recauda el impuesto.* Por ejemplo, los artículos 6, 9 y otros de la Ley.

10. *Las Juntas Federales de Mejoras Materiales tienen personalidad jurídica*

El artículo 3 de la ley de las Juntas expresan que ellas tendrán *personalidad jurídica propia.*

Debemos precisar que la personalidad jurídica no es un signo distintivo de las instituciones descentralizadas sino un elemento indispensable y común a *todas las formas de organización administrativa, —tanto centralizadas como descentralizadas—*, de economía o de participación estatal.

Es inexacto afirmar que si las Juntas Federales tienen personalidad, necesariamente deben ser organismos descentralizados, porque insistimos *hay organismos centralizados que disponen de personalidad jurídica propia*.

El artículo 22 de la Ley de las Juntas ordena que: corresponde a los Presidentes de las Juntas de Mejoras Materiales, o a los Secretarios en su caso, la representación jurídica de las mismas". La representación jurídica lo mismo puede corresponder a un organismo que a otro, cualquiera que sea su naturaleza jurídica.

11. *Las Juntas tienen un patrimonio necesario para realizar una finalidad directa*

La idea de "Patrimonio propio de las Juntas" domina en numerosos preceptos de la Ley de las Juntas.

Véanse algunos ejemplos:

El artículo 10. Se refiere al "patrimonio que esta ley les señala".

Artículo 3. Las Juntas "tienen patrimonio propio".

Artículo 7. El Patrimonio "de las Juntas se integra".

Artículo 8. Nos habla de "los recursos de su patrimonio".

Artículo 19. Para la enajenación de los bienes del Patrimonio. . ."

Como se trata de un fondo que se afecta a un fin, determinar la idea de administración e inversión de este fondo es fundamental en el texto de la ley.

Pero la idea de patrimonio, como la idea de personalidad no es exclusiva de los organismos descentralizados. En la administración pública mexicana son numerosos los casos o ejemplos de instituciones centralizadas que disponen de un patrimonio propio para realizar sus fines.

La idea de patrimonio domina en la teoría administrativa, a todas las formas de organización administrativa.

Por otra parte, debemos señalar que este patrimonio ofrece características especiales: *es un patrimonio necesario para invertirlo principalmente en servicios municipales*.

La misma Ley de las Juntas señala esta precaridad patrimonial en los artículos siguientes:

Artículo 13. Las Juntas conservan la administración de las obras que realicen, así como de los servicios que de ellas se derivan, *en tanto que no estén totalmente terminados*.

Artículo 14. Deben entregar las obras o se venderán en pública subasta. Todo ello en los casos que señala este artículo 14.

Artículo 15. Convenios para entregar las obras.

Artículo 30. La responsabilidad civil de las Juntas estará limitada al monto de sus ingresos. Este precepto es una defensa administrativa para que el Gobierno Federal no quede comprometido con la acción indebida de una Junta.

Artículo 32. Las Juntas deben depositar los fondos en las sucursales del Banco de México o en su defecto en otra Institución Bancaria. Un medio de protección de los fondos públicos análogo a las demás dependencias del Gobierno Federal.

Su personalidad y patrimonio se entienden propios porque legalmente se les reconoce capacidad para obligarse y contratar, porque su régimen es mixto en cuanto en su seno están representadas diversas autoridades y porque de otra manera como obligación del Gobierno Federal lo comprometerían en contra de su competencia.

12. *Capacidad jurídica de las Juntas*

Las Juntas son entes públicos con capacidad jurídica para obligarse como cualquier otra persona jurídica.

En este orden de ideas las Juntas pueden celebrar numerosos actos jurídicos, tales como los siguientes:

- a). Para administrar su patrimonio. Arts. 1 y 9;
- b). Ejecutar obras y establecer servicios públicos, nuevas fuentes de trabajo, mejorar las ya existentes y otorgar subsidios a los municipios en caso necesario. Art. 6.
- c). Adquirir propiedades para sus fines. Art. 7, frac. II.
- d). Administrar concesiones, subsidios, ingresos de servicios públicos en los términos de la ley respectiva. Art. 7.
- e). Celebrar contratos a que se refiere su ley. Art. 11.
- f). Celebrar convenios. Art. 16.
- g). Enajenación de inmuebles a que se refiere la ley. Art. 19.
- h). Usar el procedimiento económico coactivo. Art. 25.
- i). Las demás que señala la ley.

13. *La facultad económico coactiva de las Juntas*

El artículo 25 de la Ley de las Juntas ordena:

Las Juntas tienen facultades para usar el procedimiento económico coactivo, para el cobro de los derechos, productos y aprovechamientos, de acuerdo

con las leyes que los establezcan y los convenios que se celebren conforme a esta Ley, y podrán ejercerla directamente o por conducto de las Oficinas Federales de Hacienda, que, para el caso, se considerarán auxiliares de las Juntas de Mejoras Materiales.

Esta facultad no puede corresponder de ninguna manera a un organismo descentralizado, porque se trata del ejercicio directo de una función pública, como es la materia impositiva, regulada por disposiciones de derecho público estricto.

Las Juntas al usar de esta facultad actúan como instituciones directamente dependientes de una dependencia administrativa Federal como es la Secretaría del Patrimonio Nacional.

14. Relaciones de las Juntas de Mejoras Materiales con su personal

El personal de las Juntas se clasifica en empleados y funcionarios de confianza y de base.

La Secretaría del Patrimonio Nacional tiene como facultad expresa consignada en la ley de Secretarías y Departamentos de Estado en vigor la de nombrar y sustituir a los funcionarios de las Juntas Federales de Mejoras Materiales.

Las relaciones de las Juntas con su personal se rigen por las disposiciones del Departamento Jurídico del Instituto de Seguridad al Servicio de los Trabajadores de la Unión, como lo estableció el reglamento de 16 de julio de 1949, dictado por el Ejecutivo, en cumplimiento de lo ordenado por el artículo 23 de la Ley para el funcionamiento de las Juntas Federales de Mejoras Materiales.

Son por lo tanto, empleados y funcionarios federales, directamente sometidos al Estatuto, al régimen de seguridad de los mismos y sujetos a la Ley de responsabilidades de funcionarios y empleados públicos.

15. Las formas de organización administrativa

Las formas de organización administrativa no responden a un criterio uniforme y seguro o definitivamente establecido tanto en la doctrina como en la legislación.

Por lo que a nosotros se refiere, nuestra legislación es bastante imprecisa para fijar los caracteres jurídicos que corresponden a cada una de estas formas de organización administrativa.

Esta imprecisión, que en algunos países llega a un estado de verdadera confusión institucional, responde a varias causas importantes, que cada día adquieren mayor complejidad.

El problema se ha complicado enormemente con la constante intervención del Estado en campos hasta ayer vedados a su acción. Un Estado intervencionista requiere numerosas instituciones para atender las nuevas facultades que no siempre son susceptibles de atender en un régimen centralizado, sino que por el contrario, demandan formas especiales o adecuadas a las nuevas necesidades.

La multiplicación de las instituciones públicas ha acelerado el debate doctrinal. La doctrina administrativa aunque se ha manifestado de acuerdo en los aspectos generales del problema, en cambio en sus configuraciones de detalle difiere tan notablemente, que puede decirse que son numerosas las discrepancias entre los tratadistas. En otros aspectos se ha discutido con profusión hasta el régimen jurídico aplicable a esas instituciones y a las relaciones que ellas originan.

Históricamente, en México ha predominado el régimen de la centralización administrativa y no es sino hasta en los últimos tiempos que se han desarrollado las instituciones descentralizadas.

Para el Constituyente de 1917 fueron las Secretarías y Departamentos de Estado los encargados de atender las finalidades públicas y fuera del municipio, única forma de descentralización por región conocida, puede decirse que la descentralización por servicio fue eliminada, de la vida pública mexicana.

A partir del año de 1925 comienzan a establecerse en México instituciones descentralizadas, unas expresamente y otras con un régimen equivalente a esta forma de organización administrativa. No puede afirmarse sólidamente la constitucionalidad de estas instituciones, pero el derecho se abrió paso para establecer la descentralización y bien pronto los organismos descentralizados se crearon en un número importante.

Abandonada la tesis de las facultades implícitas de la Constitución consignadas en la fracción XXX del artículo 73 constitucional, reformas posteriores a los artículos 104 y 126 aludieron a las nuevas instituciones y bautizando constitucionalmente lo que ayer estaba en franca hostilidad con nuestro régimen supremo.

El régimen de centralización administrativa, es el régimen predominante en la legislación de México al través de su historia independiente.

La centralización administrativa se caracteriza por una estructura administrativa que agrupa los numerosos órganos de la Administración pública.

en una relación de dependencia directa y necesaria, vinculándolos en una acción administrativa uniforme.

La unidad administrativa se mantiene por la concentración tanto del poder de mando, como del poder de decisión y los demás poderes de todo régimen centralizado.

En ocasiones, por la naturaleza misma de los servicios, es necesario dotar a determinados órganos administrativos centralizados, de ciertas facultades, que de ninguna manera los desvinculan del poder central. Tal es el caso de la distancia, de la naturaleza misma de los servicios o de determinadas condiciones políticas que obligan a la representación de otras entidades diversas de las autoridades federales.

Las Juntas se encuentran en esta última situación, por la necesidad de aceptar otras representaciones diversas de las federales, pero que no destruyen las facultades que la ley concede al Gobierno Federal y a sus diversas dependencias, principalmente de la Secretaría del Patrimonio Nacional.

En la descentralización administrativa la entidad creada es independiente y se desliga del poder central. También se destruye la relación jerárquica y sólo se mantienen algunas limitadas facultades como el poder de vigilancia o la revisión de la legalidad de sus actos.

Las Juntas Federales no se encuentran en estos casos, *porque no son organismos independientes, ni desligados del poder central.*

Artículo 4.—Las Juntas Federales se integran: 1.—Por un Delegado de la Secretaría de Bienes Nacionales (*Patrimonio*), *que fungirá como presidente.*

El mismo precepto en su parte final: *El presidente de la Junta con aprobación de la Secretaría de Bienes Nacionales... etc., designará al asesor técnico y al secretario. Este último deberá sustituir al presidente en sus ausencias.*

Art. 9.—Orden de inversión que vigila la Secretaría del Patrimonio al aprobar los planes.

Art. 10.—“Y con aprobación expresa de la Secretaría de Bienes Nacionales...”, ejecución de obras distintas del art. 9.

Art. 11.—“... *Previa aprobación de la Secretaría de Bienes Nacionales...*” obras por administración menores de cinco mil pesos que pueden ejecutar directamente las Juntas.

Art. 12.—Los concursos deben ser aprobados *por la Secretaría de Bienes Nacionales.*

Art. 16.—Convenios de obras *deberán ser aprobados por la Secretaría de Bienes Nacionales.*

Art. 19.—Enajenación de bienes de las Juntas, requieren *aprobación expresa de la Secretaría de Bienes Nacionales.*

Art. 24.—*Plan de trabajo y sus presupuestos de ingresos y egresos de las Juntas. Deben ser aprobados por la Secretaría de Bienes Nacionales.*

Art. 26.—*Obras y servicios que ejecuten las Juntas, deberán ser aprobados previamente por la Secretaría de Bienes Nacionales.*

Art. 28.—*Honorarios de los presidentes de las Juntas, los fijará anualmente la Secretaría de Bienes Nacionales.*

Art. 2. transitorio.—Organismos que desaparecen. *Dejan de tener:*

16.—*Relaciones jerárquicas de las Juntas con el poder central característica esencial de toda institución centralizada.*

I.—*Competencia de la Secretaría del Patrimonio Nacional.*

El principio general de derecho que debe regular el funcionamiento de las Juntas se encuentra en la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado y en la propia ley de las Juntas.

La Ley de Secretarías no deja ninguna duda sobre la competencia de la Secretaría del Patrimonio. El artículo 7, fracción XIII ordena:

“Competencia de la Secretaría del Patrimonio:

“Organizar, reglamentar, controlar y vigilar las Juntas de Mejoras Materiales de los puertos y fronteras, así como nombrar y substituir a los funcionarios de las mismas”.

Relacionado con este precepto está el Presupuesto de egresos de la Federación para el presente año que detalla la organización de los organismos dependientes de la Secretaría del Patrimonio a los que se encomienda la misión antes indicada.

II.—Para señalar con mayor precisión o detalle los preceptos *que determinan que las Juntas son organismos públicos dependientes de la Secretaría del Patrimonio Nacional*, aludiremos a algunos preceptos de la Ley de las Juntas:

Art. 2.—Caso de ingresos insuficientes de la Junta. En esta situación la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa, *hoy la Secretaría del Patrimonio por haber substituido a ese organismo en sus facultades*, auxilia económicamente a las Juntas. *Existencia legal a partir de la fecha en que lo acuerde la Secretaría de Bienes Nacionales.*

Art. 5 transitorio.—El Ejecutivo Federal, al través de la *Secretaría de Bienes Nacionales*, fijará cuales Juntas deben subsistir y en cuales otras se substituirá *como titular dicha Secretaría.*

Numerosos decretos u órdenes presidenciales señalan facultades o propósitos que están a cargo de la Secretaría del Patrimonio. Tal es el caso de la Junta Federal de Mejoras Materiales de Punta Peñasco de 1 de octubre de 1951.

II. *Competencia de la Secretaría de la Presidencia en lo que se refiere a las Juntas Federales de Mejoras Materiales*

El artículo 15 de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado establece la competencia de la Secretaría de la Presidencia. Algunas de las fracciones de dicho precepto pueden relacionarse con las actividades de las Juntas:

La fracción II de dicho precepto ordena: “*Recabar los datos para elaborar el plan general del gasto público e inversiones del Poder Ejecutivo y los programas especiales que fije el Presidente de la República*”.

La fracción III: “*Planear obras, sistemas y aprovechamientos de los mismos; proyectar el fomento y desarrollo de las regiones y localidades que le señale el Presidente de la República, para el mayor provecho general*”.

La fracción IV: “*Coordinar los programas de inversión de los diversos órganos de la administración pública y estudiar las modificaciones que a ésta deben hacerse*”.

La fracción V: “*Planear y vigilar la inversión pública y la de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal*”.

Con vista a estas fracciones, la Secretaría de la Presidencia por conducto de la Dirección de Inversiones Públicas ha sostenido el criterio siguiente:

1.—Las disposiciones legales en vigor determinan que corresponde a ella la evaluación de los proyectos, así como la coordinación y jerarquización de los programas de inversión de las diversas entidades del sector público.

2.—Considera que las Juntas Federales de Mejoras Materiales son organismos descentralizados con personalidad jurídica y patrimonio propio. Por tanto, corresponde a las Juntas el solicitar la autorización de sus inversiones el señor Presidente de la República por conducto de la Secretaría del Patrimonio, por lo que en los casos que aquélla lo estime conveniente, se solicitará la ayuda técnica y colaboración a que se refiere el acuerdo Presidencial de 29 de junio de 1959.

3.—La propia Secretaría de la Presidencia ha insistido, (oficio número 69556 de 7 de junio de 1962): “Que las Juntas Federales de Mejoras Materiales son organismos con personalidad jurídica propia, por lo que la responsabilidad de las mismas es directa y exclusiva del Presidente de cada una de ellas.

Desde luego las fracciones II y III del artículo 16 de la Ley de Secretarías son de excepción, *para los casos que excepcionalmente señale el Presidente de la República*, si nos atenemos al texto expreso de dichas fracciones.

Esto quiere decir que la ley aludida mantiene el principio de que las Dependencias del Ejecutivo Federal deben ejercer las funciones regulares o normales que legalmente se les asignan, digamos en este caso referido a las Juntas el artículo 7 fracción XIII. Si otra hubiera sido la intención, se hubiera eliminado el precepto citado.

Se expresa oficialmente que a la Secretaría de la Presidencia corresponde: "La evaluación de los proyectos..." Evaluar es valorar, es decir, señalar a una cosa el valor correspondiente a su estimación o ponerle precio. Evaluar significa también estimar, apreciar el valor de las cosas no materiales.

Se trata por tanto, de expresiones para interpretar las fracciones IV y V, del artículo 16 de la Ley de Secretarías.

No hay duda que la Ley asigna a la Secretaría de la Presidencia entre otras funciones la de:

a). *Coordinar los programas de inversión de los diversos órganos de la administración pública.* Esta facultad la autoriza a hacer las modificaciones que a éstas deben hacerse.

b). *Planear y vigilar la inversión pública y la de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal.*

Desde luego hemos sostenido en este estudio que las Juntas Federales de Mejoras Materiales *no son organismos descentralizados, sino organismos directamente dependientes de la Secretaría del Patrimonio Nacional.*

Nos queda por consiguiente, la facultad de la Secretaría de la Presidencia de planear y vigilar la inversión pública.

El concepto de planeación ha sido objeto de reiteradas polémicas en el mundo económico y social. El profesor Mannheim ha expresado que la especialización moderna en el trabajo científico sigue dos direcciones. Una la del asunto y otra la del método. La especialización del asunto es una necesidad evidente por sí misma. Un solo investigador *no puede ocuparse por sí mismo de todas las fases posibles de la vida social.* En este sentido tenemos que aprobar que un investigador se ocupe de la familia o, especializándose aún más de la familia en un período determinado o de la familia de una clase social determinada; y que otro se ocupe de las constituciones, etc. Esta especialización *no tiene inconveniente siempre que uno no se olvida que se trata de fragmentos de un conjunto más amplio.*

La idea de la Planeación es una actividad superior normativa y directiva, que *no puede descender a los detalles de su configuración inicial, que sólo*

corresponde a las dependencias gubernamentales, porque lo contrario sería tanto como borrar y eliminar a todas las dependencias del Ejecutivo Federal.

Todas las Dependencias deben concurrir a esta tarea superior que la Ley encomienda a la Secretaría de la Presidencia, *pero ella debe tener un cuidado preciso de no interferir en el ejercicio de las facultades.*

¿Qué es lo que tiene que hacer la Secretaría de la Presidencia en las Juntas Federales de Mejoras Materiales? Precisamente lo que la ley le encomienda: encuadrar o armonizar las obras que realizan las Juntas tanto en el panorama nacional como en los problemas regionales o locales que se ofrezcan.

Los programas de inversión de las Juntas deben ser en primer término revisados y aprobados por la Secretaría del Patrimonio. Como inversión pública la Secretaría de la Presidencia debe limitarse a que estas inversiones estén planeadas y vigiladas convenientemente. No hay otra autorizada convenientemente. No hay otra autorización, porque debemos insistir, *que en unos cuantos años más, la Secretaría de la Presidencia se verá abrumada por los miles de talleres, grandes o pequeños, de la vida de la administración pública.*

C. Competencia de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público

La intervención de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público se reduce en materia de Juntas, a recaudar el impuesto que fija la Ley de Ingresos y se destina a ellas y entregarlo oportunamente para sus necesidades.

Como los ingresos de las Juntas son insuficientes se ofrecen diversos problemas económicos, en los que la Secretaría está obligada a suplir esas insuficiencias ya sea para obrar o para pago del personal.

17. Extinción de las Juntas

Estas se pueden extinguir de diversas maneras: ya sea por derogación de la Ley de la materia; porque el Ejecutivo por conducto de la Secretaría del Patrimonio Nacional juzgue innecesario su funcionamiento en un lugar o por otras razones que la Ley puede establecer.

En caso de existir bienes disponibles, la Ley General de Bienes Nacionales los considera como bienes del dominio privado de la Federación.

Pero en todo caso, se pueden otorgar como subsidios al municipio o en obras suplementarias.

Al reformarse la Ley pueden preverse todas estas situaciones a las cuales se pretende equivocadamente aplicarles el régimen de las instituciones descentralizadas.

18. *Conclusión*

De todo lo expuesto podemos concluir lo siguiente:

1. Las Juntas Federales de Mejoras Materiales *no son organismos descentralizados*, sino organismos directamente dependientes de la Secretaría del Patrimonio Nacional.

2. Las facultades de la Secretaría de la Presidencia no implican más intervención que la que señala la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado.

3. *Deben revisarse las facultades de las diversas dependencias del Ejecutivo Federal*, para permitir una acción federal eficaz en puertos y fronteras.

4. La existencia de numerosos organismos federales ocasiona un enorme perjuicio, porque obliga al gobierno federal y a las autoridades locales, a la creación de una innecesaria organización burocrática, que dificulta la atención inmediata de los servicios públicos.