

LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MEXICANA (Federal, Estatal y Municipal) *

Por Miguel ACOSTA ROMERO

Profesor de la Facultad de Derecho
de la UNAM

LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA es la parte más dinámica de la estructura estatal, actúa en forma permanente, sin descanso y sin horario y, según Colmeiro,¹ acompaña al hombre desde su nacimiento hasta su desaparición de la vida terrestre.

Desde los tiempos más lejanos de la historia ha existido administración pública. En Egipto, en la época de Ramsés, existía un manual de jerarquía.² En China, 500 a.C., existió un manual de administración y gobierno.³ En Grecia y en Roma también se aprecian estructuras administrativas.⁴

Desde luego en la Edad Media y en el Renacimiento hubo sistemas de administración que se van perfeccionando y agrandando cada vez más.

La administración pública moderna ha visto ampliada cada vez su estructura y funciones que, podríamos decir, corren paralelas con la ampliación de la actividad del Estado, independientemente de la filosofía política y de la concepción política que sustenten los dirigentes del Estado. Es un hecho que la administración pública día a día acrece sus agencias, oficinas, departamentos o unidades administrativas, el personal de éstas y los medios materiales con que cuentan para ello.

Sociológicamente podemos considerar que el aumento de población, el avance tecnológico y científico y la búsqueda de metas de progreso y bienestar dentro de la sociedad, han provocado que la administración pública actúe en campos que hasta hace poco tiempo eran desconocidos.

Para hacer frente a esas actividades, el Estado tiene que crear agencias o unidades administrativas que se encarguen precisamente de cum-

* Este estudio forma parte del libro en preparación que tiene el mismo autor y que se denomina "Teoría General del Derecho Administrativo".

¹ COLMEIRO, Manuel. *Derecho Administrativo*, t. 1, p. 8.

² MONTET, Pierre. *La vida cotidiana en el antiguo Egipto*, Ed. Mateo, p. 277.

³ JIMÉNEZ CASTRO, Wilburg. *Introducción al estudio de la teoría administrativa*, FCE. México, 1966, p. 17.

⁴ GALVÁN ESCOBEDO, José. *Tratado de administración general*, publicaciones Esapoc, San José Costa Rica, 1962, p. 19.

plir con los nuevos cometidos, y vemos así que surgen nuevas secretarías y departamentos de Estado o bien nuevas estructuras administrativas que antes eran desconocidas como la descentralización, la desconcentración y la empresa pública, sector al que autores, como James W. Landis,⁵ han denominado un nuevo poder administrativo diferente de los clásicos poderes del Estado que tradicionalmente venían considerándose como las únicas formas de división y organización del poder.

Es así como la administración pública moderna tiene que enfrentarse a una problemática distinta y aplicar métodos y sistemas acordes con la época para realizar con eficacia su función y lograr una coordinación entre la multitud de órganos que la integran, así como con los órganos de los otros poderes y de las entidades federativas y municipales en un sistema federal como el nuestro.

Es conveniente sistematizar la estructura de la administración pública, sus relaciones entre sí y con los otros poderes y órganos del Estado y sobre todo regular con mayor precisión lo que denominan sector descentralizado, constituido por una diversidad enorme de organismos públicos que no tienen una estructura perfectamente definida.

Otro factor muy importante de la moderna administración, es el elemento humano: la burocracia.

Existen diversas corrientes contemporáneas sobre la administración pública.⁶

1. *Concepción jurídica.* Ha sido Europa, especialmente en la Escuela Administrativa Alemana, en donde han florecido las ideas más pródigas sobre el Derecho Administrativo a partir de supuestos relativos al Estado de Derecho, con el objeto de salvaguardar los derechos subjetivos contra la ingerencia de los poderes públicos, procurando un equilibrio entre libertades constitucionales, por una parte, y prerrogativas de la administración pública, por la otra.

2. *Concepción productivista.* En los Estados Unidos se ha partido de las ideas sobre organización de empresas privadas, trasplantándolas a la técnica de la administración pública.

3. *Concepción burocrática.* Le otorga la máxima importancia al factor burocrático dentro de la administración. Parten de Max Weber, que consideró a la burocracia como el instrumento fundamental del progreso social.

4. *Concepción política.* Dichas orientaciones observan, en su mayoría, una actitud crítica hacia el pensamiento, reconociendo que el modo en

⁵ LANDIS, James W. *El poder administrativo*, Ed. de Palma, B. Aires, Argentina.

⁶ PÉREZ DE ACOSTA, Carolina. *Historia de las ideas sobre la administración pública*. trabajo del Doctorado en Derecho, UNAM, 1968.

que las decisiones administrativas se adoptan, de hecho no coinciden con lo que los textos consagrados de administración enseñan.

5. *Concepción psicosociológica.* La conducta y necesidades del individuo y de la sociedad deben ser estudiados exhaustivamente por la administración pública, a fin de adecuarse a las necesidades cambiantes.

6. *Concepción integral.* En nuestra opinión, el tomar en cuenta únicamente un factor administrativo como es la política, la sociedad o la burocracia nos da una visión incompleta de la moderna administración pública, por ello tendremos que estudiarla desde varios puntos de vista.

En efecto, la administración pública puede estudiarse desde un punto de vista orgánico y desde un punto de vista dinámico.

En nuestra opinión, desde el punto de vista orgánico se le identifica con el Poder Ejecutivo y todos los órganos o unidades administrativos que directa o indirectamente dependen de él. Orgánicamente, la administración pública federal está constituida por el presidente de la República y todos los órganos centralizados, desconcentrados, descentralizados, las empresas y sociedades mercantiles de Estado.

La administración pública local estará constituida por el gobernador y todos los órganos que dependen de él en forma centralizada, desconcentrada, descentralizada o de empresas estatales.

Igualmente podría agregarse lo mismo del municipio en cuanto al ayuntamiento.

Desde el punto de vista dinámico 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 que son múltiples y complejos; y para cuya consecución se necesita también una complejidad de órganos encargados de realizarlos de una manera armónica, que se logra a través de enlazarlos y coordinarlos jerárquicamente.

Al respecto, John M. Pfiffner nos dice:

Se ha tratado de enfatizar la naturaleza técnica de la administración pública norteamericana y particularmente la relación interdependiente con la sociedad democrática a la que sirve. La administración pública se aprecia como parte de un largo proceso social en el que la política, los principios éticos y la lucha por el poder constantemente están presentes. Es conveniente tener en cuenta la filosofía que puede facilitar la fusión de la administración pública con un programa científico y político a la vez.

Un gran gobierno es el sello distintivo del moderno Estado confrontado por la inseguridad y la vasta complejidad de una sociedad urbana industrial; el hombre constantemente ha recurrido al Estado

para los servicios y asistencia esenciales en busca de la solución de los problemas contemporáneos; el control público y el desarrollo de todos los aspectos de la actividad de la sociedad son vitales puntos de vista que conciernen y deben ser estudiados bajo la égida del Estado.

Es indudable que la administración es un proceso general que caracteriza todo esfuerzo colectivo, dada la medida y la compleja técnica de las modernas instituciones; la administración está particularmente interesada en el arte de coordinar, puede ser definitiva como la organización y la dirección de recursos materiales y humanos para alcanzar los medios deseados en este aspecto. La administración es un concepto universal, una parte de toda empresa grande o pequeña, los elementos de organización, procedimientos y la actitud que son su esencia aparecen en la universidad, en el ejército, en las corporaciones privadas y en el gobierno en varios grados se puede apreciar en cada uno un sistema de jerarquía, un sentido de unidad corporativa inspirada por conceptos comunes de misión, una línea de autoridad encaminados a alcanzar el máximo calculable de métodos. El conocimiento administrativo incluye planeación, dirección, coordinación y control, cada uno de ellos es esencial al esfuerzo organizado; sin embargo, la administración pública tiene encomendada la formulación y el establecimiento de políticas públicas que son conducidas en sus fases más altas por los cuerpos políticos representativos. La política pública enunciada en la ley provee el marco adecuado dentro del cual la administración debe funcionar.⁷

Como puede apreciarse, la administración pública viene a constituir un sector del Estado, una parte de él, o sea, el Poder Ejecutivo y los órganos que dependen en forma directa o indirecta de él, o sea centralizada, desconcentrada, descentralizada, y las empresas de Estado.

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.

Formas de organización de la administración pública

Organizar significa ordenar y acomodar sistemáticamente y desde un punto de vista técnico, un conjunto de elementos para llevar a cabo una actividad, para cumplir un fin, para obtener un objetivo.

⁷ PFIFFNER, John M. *Public Administration*, R. Vance Presthous, The Ronald Press Co., New York, 1953, p. 3.

La administración pública como todo elemento del Estado necesita ordenarse adecuada y técnicamente, es decir organizarse, para realizar su actividad rápida, eficaz y convenientemente. Para ello se ha tratado a través de la evolución de la administración pública de buscar formas de organización que respondan lo mejor posible a las necesidades del país en un momento determinado.

Tradicionalmente se han considerado cuatro formas de organización administrativa:

1. Centralización
2. Desconcentración
3. Descentralización
4. Sociedades mercantiles y empresas de Estado

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 no significa que no puedan surgir otras completamente distintas o que inclusive se den variantes de las ya expuestas, puesto que en este sentido creemos que no hay cuestiones de dogmatismos, 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 del Estado y la segunda a los órganos que ejecutan 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, forma de estructura del Poder Ejecutivo.

La organización administrativa. Es la forma o modo en que se estructuran y ordenan las diversas unidades administrativas que dependen del Poder Ejecutivo, directa o indirectamente, a través de relaciones de jerarquía y dependencia, para lograr una unidad de acción, de dirección y de ejecución, en la actividad de la propia administración, encaminada a la consecución de los fines del Estado.

Antes de entrar al estudio de cada una de las formas que adopta la administración pública, creemos conveniente dar un concepto de lo que entendemos por órgano del Estado y órgano de la administración pública o unidad administrativa.

Órgano del Estado. Es el conjunto de elementos materiales y personales con estructura jurídica y competencia para realizar una determinada actividad del Estado. Así tenemos que órgano del Estado puede considerarse el Congreso de la Unión, o bien, cada una de sus cámaras, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, un Juzgado de Distrito, etcétera.

Órgano de la administración o unidad administrativa. Es el conjunto de elementos personales y materiales con estructura jurídica que le otorga competencia para realizar una actividad relativa al Poder Ejecutivo, y que desde el punto de vista orgánico depende de éste, por ejemplo: una secretaría de Estado, un departamento de Estado, una comisión intersecretarial, etcétera.

Es de observar que en este concepto pudiera quedar englobado tanto el todo como las partes del mismo, es decir, puede considerarse unidad administrativa a una secretaría o a una sección de la misma.

Centralización Administrativa

Para el tratadista argentino Villegas Basabilbazo,⁸ la centralización administrativa significa la concentración de facultades en el órgano ejecutivo supremo.

Concepto. 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.

La centralización administrativa implica la unidad de los diferentes órganos que la componen y entre ellos existe un acomodo jerárquico de subordinación frente al titular del Poder Ejecutivo, de coordinación entre los secretarios y jefes de Departamentos de Estado y de subordinación en el orden interno por lo que respecta a los órganos de cada secretaría y departamento de Estado.

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 y que se establece a través de un vínculo jurídico entre ellos, para determinar órganos superiores coordinados e inferior-

⁸ VILLEGAS BASABILBAZO, Benjamín. *Derecho administrativo*, Tipográfica Editora Argentina, t. II, B. Aires, 1949, p. 288.

res, 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 jerárquica como vínculo jurídico no existe en un ordenamiento determinado, hay que estudiarla a través del análisis de la Constitución, la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, leyes orgánicas y especiales que regulan la actividad de cada unidad administrativa, reglamentos interiores de trabajo, circulares, 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 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 coincide en que la relación jerárquica implica una serie de derechos y deberes entre los funcionarios, que expresan con el nombre de "poderes" entre el superior y el inferior, aun 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.

Los poderes que implica la relación jerárquica son:

1. Poder de decisión.
2. Poder de nombramiento.
3. Poder de mando.
4. Poder de revisión.
5. Poder de vigilancia.
6. Poder disciplinario.
7. Poder para resolver conflictos de competencia.

1. *Poder de decisión.* Es la facultad o potestad de señalar un contenido a la actividad de la administración pública. Decidir es ejecutar un acto volitivo para resolver en sentido positivo o negativo o de abstención.

El poder de decisión es amplísimo pues va desde el dar orientación y sentido político a la actividad de la administración pública, hasta las cuestiones de mero trámite entrañan el ejercicio de ese poder.

Se decide el nombramiento de los funcionarios, la utilización de los medios materiales de la administración, el destino de los inmuebles, la actividad de los inferiores, la tónica de la legislación administrativa, la respuesta que se dé a las peticiones de los particulares, etcétera.

Las decisiones más trascendentales se originan en el titular del Poder Ejecutivo, y en escala descendente se va estableciendo el poder de decisión, según la importancia del órgano del Estado y del asunto que se va a resolver.

2. *Poder de nombramiento.* El presidente tiene facultad discrecional para designar a sus colaboradores inmediatos, nombra a los secretarios de Estado, jefes de departamentos, gobernadores de los territorios, procurador general de justicia, también a los directores de los principales organismos descentralizados, y empresas de participación estatal.

El nombramiento se hace atendiendo a los conocimientos, a los nexos políticos o técnicos, capacidad, etcétera, es la facultad de nombramiento una cuestión subjetiva que impone obligaciones de lealtad y de obediencia hacia el presidente; es, además de una relación jurídica, una relación personal. La facultad de nombramiento es el principio que establece el punto de partida de la relación jerárquica, porque a través del nombramiento se establece un vínculo jurídico entre el presidente y funcionarios frente al presidente, además el presidente conserva su facultad de libre remoción.

3. *Poder de mando.* Es la facultad de ordenar a los inferiores la realización de actos jurídicos o materiales, puede revestir cualquier aspecto verbal o escrito a través de memorándum, oficios, circulares, acuerdos, telegramas. La orden trae como consecuencia la obligación de obedecer por parte del funcionario inferior.

Se discute hasta dónde debe obedecer el funcionario inferior, si debe ser ciegamente o escoger él; en este caso él sería el que gobernara, y en el primero llegaría hasta la comisión de delitos.

El poder de mando se obedece si se refiere a la materia, si está dentro de sus facultades, de su competencia y dentro de las horas de servicio. Si no es obedecida la orden, en los secretarios de Estado, por ejemplo, la consecuencia sería renunciar al puesto; en los funcionarios inferiores da lugar a la terminación del nombramiento, o sea el cese.

4. *Poder de revisión.* Es la facultad que tienen los superiores para revisar el trabajo de los inferiores, se puede ejercitar a través de actos materiales o de disposiciones jurídicas y trae como consecuencia encontrar fallas que pueden llegar a la revocación, modificación o confirmación de esos actos.

Sobre este poder de revisión se ha creado en la doctrina lo que se llama recurso administrativo de revisión que es diferente al poder de revisión, donde se actúa por autoridad propia y en el recurso siempre es a petición de parte interesada.

5. *Poder de vigilancia.* Consiste en supervisar el trabajo de los subordinados, vigilar materialmente o jurídicamente a los subordinados.

Cuando se comprueba que los inferiores faltan al cumplimiento de sus labores, surge una serie de responsabilidades civiles, penales y administrativas. Las civiles y penales pueden llegar a ser faltas con relación a los particulares.

6. *Poder disciplinario.* Es consecuencia de los poderes de vigilancia y de revisión, de este poder deriva una serie de medidas como consecuencia de las faltas, incumplimientos, ilícitos administrativos de los subordinados, lo que da lugar a aplicar sanciones que van desde una llamada de atención verbal, apercibimiento, suspensión y cese del nombramiento.

7. *Poder para resolver conflictos de competencia.* Puede suceder que exista conflicto de competencia, por ejemplo: entre la Secretaría de Industria y Comercio y la Secretaría de Hacienda, sobre la importación de ciertos artículos; el presidente tiene la facultad de decidir a quién corresponde la competencia, a través de la Secretaría de Gobernación, de acuerdo con el artículo 30 de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado (Diario Oficial de 24 de diciembre de 1958).

A través de estos poderes se logra la unidad de acción, de mando, la coordinación de todos los órganos de la administración pública para la realización de los fines del Estado.

Puede ser también que dentro de una secretaría dos oficinas planteen conflictos de competencia. Entonces corresponde resolverlos al secretario mediante acuerdo.

Órganos que integran la administración pública centralizada, su número, composición, atributos y organización interna

Se dice que ya en Roma Constantino estableció una verdadera centralización con numerosos funcionarios de diferentes categorías que actuaban siempre con carácter de delegación del emperador.

El número y composición de las unidades administrativas centralizadas es muy variable. Pudiera preguntarse, ¿cuál sería el número ideal de secretarios de Estado o ministros? Resulta difícil contestar esta interrogante. En Inglaterra en el siglo XIX el número de ministros varió entre doce y quince. En México fueron entre cuatro y ocho. En Inglaterra en el mes de julio de 1966, existían 23 ministros pertenecientes al gabinete y 27 ministros no pertenecientes al gabinete, además de un número variable de lo que llaman ministros subalternos y a los que denominan en ocasiones secretarios.

En Francia, en mayo de 1967, había un primer ministro, cinco ministros de Estado, un ministro delegado, 15 ministros y tres secretarios de Estado.

Parece ser que la distinción entre el ministro y el secretario de Estado en los regímenes francés e inglés, es que el primero forma parte del gabinete y el segundo no.

Es difícil precisar teóricamente el número de secretarios o ministros que deben integrar la administración central, ya que ello depende de muy diversos factores, como son: la magnitud del Estado en su territorio, población y desarrollo económico, el contenido de la actividad de éste, y las metas que se proponga en un momento dado.

La evolución de la administración pública ha impuesto paralelamente la creación de nuevos elementos administrativos, el avance de la ciencia y la técnica ha hecho que la maquinaria administrativa crezca muy sensiblemente en el aspecto descentralizado y creemos se impone un estudio a fondo de la administración pública actual, para darle una estructura acorde con las necesidades y tendencias de la vida social moderna.

En México así lo ha reconocido el titular del Poder Ejecutivo en su tercer informe de gobierno, el 1º de septiembre de 1967, en que planteó la necesidad de una reforma a fondo de la administración pública federal, para lograr una equilibrada e inteligente distribución de las facultades, entre las diversas dependencias del poder público, precisando sus atribuciones y procedimientos para hacerla moderna, ágil y eficaz.

Asimismo, en los EE. UU. el presidente de dicho país, nombró, el 5 de abril de 1969, un comité de cinco miembros que debía proponer la reorganización del gobierno y mejorar su eficiencia, de acuerdo con las cambiantes exigencias de hoy. Este comité se encargará de plantear soluciones a corto y largo plazo en relación a las dificultades de funcionamiento respecto a los 150 departamentos, agencias, oficinas, juntas y comisiones gubernamentales. Se busca mejorar la maquinaria administrativa en los aspectos federales, estatal y municipal.⁹

En México las unidades administrativas que componen la centralización son:

1. El presidente de la República.
2. Los secretarios de Estado.
3. Los jefes de departamento de Estado.
4. Los gobiernos del Distrito y Territorios Federales.
5. El procurador general de justicia de la República.

PODER EJECUTIVO O ADMINISTRATIVO

Presidente de la República. Al frente del Poder Ejecutivo y como titular del mismo, se halla un funcionario que recibe el nombre de

⁹ Diario *Excelsior*, 6 de abril de 1969, p. 3.

presidente de los Estados Unidos Mexicanos. Es electo en forma directa por el pueblo, y dura en su cargo seis años. No puede ser reelecto.

Requisitos para ser presidente de la República. Para ocupar el puesto de presidente de la República, se requiere ser ciudadano mexicano por nacimiento, en pleno goce de sus derechos, e hijo de padres mexicanos por nacimiento; tener 35 años cumplidos al tiempo de la elección; haber residido en el país durante todo el año anterior al día de la elección; no pertenecer al estado eclesiástico, ni ser ministro de algún culto; no estar en servicio activo, en caso de pertenecer al ejército, *seis meses antes del día de la elección*; no ser secretario o subsecretario de Estado, jefe o secretario general de departamento administrativo, procurador general de la República, ni gobernador de algún Estado o Territorio, a menos que se separe de su puesto *seis meses antes del día de la elección*, y no estar comprendido en alguna causa de incapacidad.

El cargo de presidente de la República sólo es renunciable por causa grave, calificada por el Congreso de la Unión. Sin permiso de éste no puede ausentarse del territorio nacional.

Atribuciones del presidente de la República

Aunque este poder recibe legalmente el nombre de Ejecutivo no todos los actos que realiza son de simple ejecución, puesto que actúa aun en casos en que no existe ley por ejecutar.

Actos administrativos. La actividad fundamental de este poder es la *administración*, la cual en ocasiones se concreta a la simple ejecución de la ley y en otras desborda ésta, adoptando medidas de conveniencia ocasional o de prudente gestión.

Actos políticos. Pero no todo lo que hace el Poder Ejecutivo es administrar; cuando interviene en la convocatoria del Poder Legislativo, la firma de tratados internacionales, hace declaraciones políticas, informa anualmente al Congreso, estos actos no son administrativos, son políticos, en el más alto sentido de la palabra.

Constitucionalmente, en México el ejercicio del Poder Ejecutivo se deposita en el presidente de la República y se discute si dicho poder se reduce a la Presidencia de la República, o si además deben incluirse los órganos que lo auxilian en el desarrollo de sus funciones.

La primera interpretación nos parece letrista y restringida y creemos que si bien el ejercicio del Poder Ejecutivo corresponde al presidente de la República, y es el jefe superior de la administración pública, los otros órganos forman parte del Poder Ejecutivo, aún desde el punto de vista de órganos subordinados.

Se indica en la doctrina que el presidente de la República es un órgano político administrativo.

Es político porque además de integrar uno de los poderes de la federación tiene relaciones jurídico políticas con los otros poderes, con las entidades federativas, con los municipios y con otros Estados soberanos, gobierna al Distrito y a los territorios federales, y además da contenido al programa de gobierno que pondrá en práctica durante su ejercicio.

Desde el punto de vista administrativo, es el órgano jerárquicamente superior de la administración pública federal, no sólo centralizada, sino en su totalidad (desconcentrada, descentralizada y empresas de Estado).

Hay autores que exclusivamente restringen su carácter administrativo al ejecutar las leyes expedidas por el Congreso de la Unión y estimamos que administrativamente su función es mucho más amplia: las decisiones más trascendentales en todos los ramos de la administración dependen de él; los nombramientos de sus colaboradores más cercanos y aun de los miembros del poder judicial también dependen de él; materialmente legisla en ejercicio de las facultades que le conceden los artículos 71, 89, fracción I, y 131 de la Constitución; acuerda el destino del conjunto de elementos que integran el patrimonio del Estado para realizar las actividades de éste; en fin, su carácter administrativo se aprecia en que verdaderamente administra, en todos los ramos y en todas las materias en que interviene el Estado.

Es evidente que el titular del Poder Ejecutivo no puede desarrollar en forma personal todas las actividades que corresponden a la administración pública. Por ello, en la práctica se han establecido órganos que lo auxilian en la atención de esas actividades y como ya se dijo, su número variará en cada Estado y a través de diversas etapas históricas.

Secretaría particular de la presidencia

Para el despacho de los asuntos de la presidencia, cuenta el Ejecutivo Federal con una Secretaría Particular. Esta secretaría está auxiliada por el Estado Mayor y por la Secretaría Privada del primer magistrado. El Estado Mayor Presidencial fue creado en diciembre de 1941, en sustitución de la Ayudantía de la Presidencia.

La Secretaría Particular de la Presidencia no está catalogada en la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado como autoridad administrativa. En la práctica se considera al secretario particular como funcionario político. En algunos casos, por el valer personal de ciertos secretarios particulares, este secretariado ha tenido gran importancia política y administrativa.

Secretarías de Estado y secretarios de Estado

La secretaría de Estado. Es un órgano superior administrativo que auxilia al presidente en el despacho de los asuntos del ramo.

El secretario de Estado es la persona física titular de la secretaría que es nombrado y removido libremente por el presidente de la República, en este orden de ideas la secretaría viene a ser la estructura y el el secretario el funcionario que la encabeza.

Distinción entre secretario de Estado y ministro

En la etapa medieval de la monarquía los reyes tenían consejeros conocidos con el nombre de cancilleres que desempeñaban funciones muy diversas, que con el tiempo fueron conocidas como secretarías de despacho, y posteriormente como secretarías de Estado. Isabel I de Inglaterra quiso centralizar en una unidad absoluta el despacho de los negocios y nombró secretario universal.

Ministerios y ministros. Derivan del latín *ministerium* que equivale a gobierno del Estado.

Su origen también lo remontan los historiadores a los siglos xvi y xvii, cuando en Francia el monarca designaba primer ministro al jefe de la administración.

En Inglaterra, a partir de la consolidación del parlamento, también se habló de ministros de la corona.

Teóricamente los secretarios de Estado deberían corresponder a los regímenes de gobierno presidencialista, y los ministros a los regímenes parlamentarios. En Estados Unidos y en México técnicamente se les designa secretarios de Estado. En Argentina se les llama ministros secretarios (artículo 87, Constitución de 1853 con reformas de 1957). En Bolivia se les designa ministros de Estado (artículos 97 y 98 de la Constitución de 1945). En Brasil se les llama ministros de Estado (artículo 90 de la Constitución de 1946). En Colombia tienen el nombre de ministros del despacho (artículo 57 de la Constitución de 1866, con reformas de 16 de febrero de 1945). En Costa Rica se les designa secretarios de Estado (artículo 112, Ley de 7 de diciembre de 1871). En Chile tienen el carácter de ministros de Estado (artículo 73, Constitución). En Guatemala (artículo 140 de la Constitución de 1945), Nicaragua (artículo 185 de la Constitución de 1948), Panamá (artículo 155, Constitución de 1946) y Perú se les denomina secretarios de Estado (artículo 156, Constitución de 1933). En Honduras se les llama ministros secretarios de Estado (artículo 206 de la Constitución); en la Federación de Jamaica se llaman ministros (artículo 59 constitucional). En Uruguay se les denomina ministros y se señala que son nueve (artículo

174 de la Constitución); en Venezuela se les designa como ministros del despacho ejecutivo (artículo 112 de la Constitución).

Las secretarías de Estado, antecedentes, número y competencia

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.

En las primeras, así como en el estado personalista del imperio de Maximiliano, se señalan en la propia Constitución el número de secretarías y su ramo. En las constituciones federalistas de 1824, 1857 y 1917, se deja a una ley posterior del Congreso establecer el número de secretarías y su competencia.

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 Estado personalista del imperio de 1865 estableció nueve ministros (artículo 5º).

Las constituciones de 1824, 1857 y 1917, en sus artículos 117, 86 y 90, respectivamente, dejan a la ley secundaria señalar el número de secretarios y el ramo a que se dedicarán.

Durante el siglo pasado y el presente ha habido innumerables leyes hasta la última Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, que fue promulgada el 23 y publicada el 24 de diciembre de 1958.

Esta ley estableció 15 secretarías, que son las siguientes:

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

Secretaría del Patrimonio Nacional.
 Secretaría de Obras Públicas.
 Secretaría de la Presidencia.¹⁰

La Secretaría de Estado, como ya se dijo, es la esfera abstracta orgánica, compuesta por la estructura jurídica y el conjunto de personas y elementos materiales que tiene a su disposición para desarrollar su competencia, bajo la autoridad del titular del Poder Ejecutivo.

Las secretarías y los secretarios de Estado están previstos en los artículos 90 a 93 de la Constitución, así como en el artículo 89, fracción II.

Al secretario de Estado se le atribuye un carácter político y administrativo a la vez.

El carácter político se tipifica, en nuestra opinión, por lo siguiente:

1. Necesita satisfacer requisitos personales de acuerdo con el artículo 91 Constitucional, o sea: ser ciudadano mexicano por nacimiento, estar en ejercicio de sus derechos y tener 30 años como mínimo.

2. Forma parte del Poder Ejecutivo en el nivel jerárquico superior, únicamente después del presidente de la República, o sea que si integra uno de los poderes de la Unión, el secretario de Estado es funcionario político como lo son los integrantes de los otros poderes en el más alto rango (los diputados y senadores en el Poder Legislativo y los ministros de la Suprema Corte de Justicia en el Judicial).

3. Tiene relaciones con los otros poderes y con otras entidades públicas.

4. Constitucionalmente tienen obligación de dar cuenta al Congreso, al iniciarse el periodo de sesiones ordinarias, del estado que guardan sus respectivos ramos.

Este informe, en nuestra opinión, es presentado en la práctica administrativa mexicana por conducto del presidente de la República.

5. Cualquiera de las cámaras del Congreso, podrá citarlos para que informen cuando se discuta una ley o se estudie un negocio relativo a su secretaría. En México ha sido nula la experiencia sobre este particular. Ambos aspectos están previstos en el artículo 93 de la Constitución.

6. Tiene la facultad y el derecho de refrendo.

El refrendo es la obligación y el derecho que tiene el titular de una secretaría para firmar conjuntamente con el presidente los reglamentos, decretos y órdenes que se refieren al ramo de su secretaría. El

¹⁰ Los antecedentes y la competencia de las secretarías y departamentos de Estado forman parte del libro que tiene el autor de este artículo en preparación, pero se ha estimado prudente, dadas las limitaciones de espacio, segregar esos conceptos en una forma que no alteren el orden de las ideas.

artículo 92 de la Constitución expresa que sin ese requisito no serán obedecidos.

Antecedentes del refrendo ministerial. Las ideas de la revolución francesa en la época en que se expidió la Constitución de Cádiz de 1812, según los autores, inspiraron al constituyente para establecer el refrendo ministerial como un freno al poder absoluto del monarca español, que hasta esas fechas no tenía límites para el ejercicio de su poder:

A partir de dicha constitución y en todas las posteriores que ha tenido nuestro país se ha establecido el refrendo ministerial, que creemos no tiene el sentido de limitación del poder que se preveía en la Carta de Cádiz.

Efectos del refrendo ministerial. Políticamente el refrendo ministerial corresponde al régimen parlamentario, ya que implica responsabilidad del ministro, conjuntamente con el primer ministro y, a su vez, del gabinete, frente al parlamento.

En México, de acuerdo con la Constitución, el secretario de Estado no tiene ninguna responsabilidad política ni administrativa frente al Congreso, ni éste tiene facultades para criticar, censurar o limitar la actividad de los secretarios de Estado, por lo que en consecuencia no hay moción de censura, ni dimisión del secretario en ese supuesto.

Los efectos del refrendo pueden ser:

a) Responsabilidad del secretario frente al presidente, que se tipifica por una responsabilidad personal política y administrativa en el sentido de que si no firma los acuerdos o decretos pudiera significar esa falta de firma o bien su dimisión, o bien su remoción por parte del titular del Poder Ejecutivo, aunque en el fondo se estima que entre dos funcionarios de ese rango, no hay choques profundos en este aspecto, o por lo menos no se aprecian en regímenes como el mexicano o el norteamericano. Es, pues, la responsabilidad del secretario ante el presidente de la República;

b) Otro efecto del refrendo es que se considera como una autenticación o certificación tanto de la firma del presidente como del contenido del acuerdo, decreto o reglamento;

c) El tercer efecto es que la firma viene a ser un requisito necesario para la validez de los actos previstos en el artículo 92 y forma parte de la competencia colegiada para la realización de los mismos, ya que sin ese requisito, según señala la Constitución, no serán obedecidos.

7. También tiene el carácter de funcionario político, porque forma parte del Consejo de Ministros, que, de acuerdo con el artículo 29 de la Constitución, puede decretar la suspensión total o parcial de las garantías individuales en casos graves que pongan a la sociedad en

grande peligro o conflicto y de acuerdo con el artículo 29 de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, los secretarios de Estado forman parte de ese consejo.

8. El cargo en sí mismo entraña una actividad de naturaleza política por cuanto el secretario en los límites de su actividad da contenido a la misma con principios políticos de gobierno, en concordancia con los que sustenta el titular del Poder Ejecutivo.

El secretario de Estado como funcionario administrativo. Los secretarios de Estado son:

1, Los jefes superiores de la unidad administrativa de la que son titulares.

2. Ellos administran esa unidad en todos sus aspectos, designando al personal de confianza, interviniendo en los movimientos escalafonarios del personal de base, administran los edificios, oficinas, muebles y enseres de la secretaría y cumplen con los acuerdos, órdenes y disposiciones del presidente de la República y con las que les señala el ordenamiento jurídico.

3. Los secretarios y las secretarías de Estado, en su actividad, están sujetos al orden jurídico, sus facultades están determinadas a partir de la Constitución, en la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado y en una serie de leyes que prevén facultades y actividades a las secretarías, por ejemplo: la Secretaría de Hacienda y Crédito Público está prevista en los artículos 1º y 6º de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, y además en todas las leyes federales de impuestos, en la Ley Orgánica del Presupuesto de Egresos de la Federación, en las leyes orgánicas de la Tesorería de la Federación, Procuraduría Fiscal de la Federación, Contaduría de la Federación; en las leyes generales de instituciones de crédito y organizaciones auxiliares, seguros y fianzas; en el Código Aduanero, en el Código Fiscal de la Federación y otras leyes.

Aparte de lo anterior, las secretarías se rigen también por los reglamentos administrativos, reglamentos interiores de trabajo, circulares, oficios-circulares, acuerdos, decretos y órdenes del presidente de la República.

Estructura interna de las secretarías

Internamente cada secretaría está estructurada en una serie de órganos inferiores, de acuerdo con una división lógica del trabajo, a partir del secretario de Estado.

En cada secretaría existe un subsecretario, y el número de subsecretarios auxiliares que determine el presupuesto de egresos de la Fed-

ración, de acuerdo con el artículo 25 de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado.

La experiencia administrativa nos indica que la tendencia es aumentar el número de subsecretarías, que se ocupen de materias específicas, dentro de cada secretaría; actualmente la mayoría de las secretarías de Estado tiene varios subsecretarios.

Después del subsecretario existe un oficial mayor, que generalmente se encarga de las gestiones administrativas relativas al personal, a los bienes que tiene a su disposición la secretaría y en ciertos aspectos al presupuesto.

A continuación se encuentran una serie de direcciones y departamentos que de acuerdo con una división lógica del trabajo realizan actividades específicas. Es de aclarar que no debe confundirse el departamento interno de una secretaría, con el departamento de Estado, pues el primero es una parte de la estructura de la unidad llamada secretaría y el segundo es un órgano de administración superior que en nuestra opinión puede equipararse en rango a la secretaría de Estado.

Las direcciones y departamentos pueden dividirse en secciones, en mesas, en juntas, comisiones, etcétera, de acuerdo con las necesidades del servicio, hasta llegar al rango más inferior de la jerarquía administrativa que viene a ser el oficial administrativo, realiza las funciones materiales o de menor importancia.

Independientemente de lo anterior, en cada secretaría hay ciertos órganos específicos que no son direcciones ni departamentos, así tenemos, por ejemplo, que en la Secretaría de Hacienda existen la Tesorería de la Federación, la Procuraduría Fiscal de la Federación la Contaduría de la Federación que tienen su propia ley orgánica que regula sus funciones, tienen un funcionario que las encabeza y que acuerda con el oficial mayor, subsecretarios y secretario, y en su orden interno también pueden dividirse en direcciones, departamentos y secciones.

Asimismo, hay secretarías que cuentan con cuerpos consultivos integrados por elementos de la propia secretaría, de otras secretarías o departamentos y de los particulares, para precisamente escuchar las opiniones autorizadas de sectores de la industria o de actividades económicas importantes en relación a las medidas que puede tomar el Estado en un momento dado.

También cuentan las secretarías con organismos desconcentrados, por ejemplo la Secretaría de Hacienda y Crédito Público tiene las comisiones Nacional Bancaria, de Seguros y de Valores que dependen de ella; la Secretaría de Educación Pública el Instituto Politécnico Nacional y el Instituto Nacional de Bellas Artes.

Régimen de suplencias

El régimen de suplencias puede establecerse en el reglamento interior de cada secretaría, o bien por acuerdo de la presidencia; en él se establece que en caso de ausencia del titular, podrá suplirlo un subsecretario o el oficial mayor o los directores o jefes de departamento, en su caso. La base está en el artículo 28 de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado.

El Departamento de Estado y su titular

Antecedentes. El departamento de Estado no tiene antecedentes históricos en el Derecho mexicano hasta el Constituyente de 1917. Según dictamen presentado por la comisión redactora en el Congreso Constituyente en la sesión celebrada el 16 de enero de ese mismo año (tomo II, páginas 447 del *Diario de los debates*) se estableció una diferencia entre los secretarios, órganos político-administrativos, y los que propuso el Constituyente como órganos del Ejecutivo o meramente administrativos, que se encargarían fundamentalmente de cuestiones técnicas de la administración de servicios públicos especializados, se habló de telégrafos, correos, etcétera.

En mi opinión estas ideas coinciden en cierta forma con algunos de los principios teóricos que dieron origen a la descentralización administrativa, que era poco conocida en México en la época que se expidió la Constitución, y por otra parte el Constituyente, creemos, tampoco tenía obligación de planear o suponer formas administrativas futuras.

Así, en la Constitución se alude a los departamentos administrativos exclusivamente en el artículo 92. Es de aclarar que en el artículo 90 no se dice que habrá el número de departamentos administrativos que señale la ley del Congreso.

Los departamentos administrativos que la Ley Orgánica y Reglamentaria de los artículos 90 y 92 de la Constitución designan con el carácter de departamento de Estado son: el Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización, el Departamento de Turismo y el Departamento del Distrito Federal (artículos 1º, 17, 18 y 19 del expresado ordenamiento).

La mayoría de los tratadistas mexicanos considera que, de acuerdo con las ideas del Constituyente de 1917, el departamento de Estado en comparación con la secretaría de Estado, y los titulares de ambos, tendrían las siguientes características:

1. Los jefes de departamento no son órganos políticos, únicamente son órganos administrativos.

2. Los jefes de departamento no tienen obligación de informar al Congreso en su apertura de sesiones ordinarias acerca del estado que guardan los asuntos de su departamento.

3. Los jefes de departamento no tienen facultad de refrendo.

4. Constitucionalmente no tienen que reunir determinados requisitos, y se llegó a pensar que en vista de ello sus titulares pudieran ser hasta personas de otra nacionalidad.

Se ve, en comparación con las secretarías de Estado, que los requisitos del departamento y jefe del departamento son negativos. El jefe de departamento debe considerarse, de acuerdo con la teoría que comentamos, como funcionario administrativo y técnico encargado de un servicio público apartado de la política.

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

Las funciones de los jefes de departamento consideramos que son políticas puesto que, por ejemplo, el Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización cumple uno de los postulados políticos derivados de la Constitución, como es el de la reforma agraria.

Consideramos que también pueden estimarse políticos dichos funcionarios por formar parte del Consejo de Ministros, de acuerdo con el artículo 29 de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado.

Su función estimamos implica también la realización de actividades de contenido eminentemente político y en la práctica concurren igualmente al iniciarse el periodo de sesiones del Congreso a informar del estado que guardan los asuntos de su departamento, informe que se produce a través del presidente de la República y que en todos los departamentos que han existido a partir de la Constitución de 1917, se citan en los informes anuales del presidente, según puede apreciarse en el estudio de *Los informes de los presidentes de la nación*, publicado por el Congreso de la Unión en el año de 1967. Es pertinente precisar que el informe de las labores de la administración pública, presentado por el presidente, abarca no sólo a los departamentos, sino invariablemente a la Procuraduría General de la República, y a partir de 1946 a los organismos descentralizados y empresas de participación estatal, cuyos titulares también concurren a informar al Congreso, en la apertura de sesiones en los términos expuestos.

Esta práctica administrativa política, en nuestra opinión, es una costumbre que ha generado principios de Derecho Administrativo.

Asimismo, los jefes de departamento y especialmente del Distrito Federal y de Asuntos Agrarios y Colonización, han seguido la práctica a partir del año de 1926 de firmar los decretos, acuerdos y órdenes del presidente de la República.

De acuerdo con el estudio de la realidad administrativa, estimamos que debían transformarse los departamentos de Asuntos Agrarios y Colonización y Turismo, en secretarías de Estado por las razones antes expuestas, así como reestructurar con el carácter que debe tener el Distrito Federal y su administración y gobierno.

Organización interna de cada departamento

Al igual que las secretarías, los departamentos tienen una organización interna adecuada a las necesidades del servicio y de la actividad que van a desarrollar. A partir del jefe del departamento hay un secretario general, un oficial mayor y el número de direcciones y departamentos internos que sean necesarios para su objeto.

Reglas comunes a las secretarías y departamentos de Estado

1. Tienen facultad de formular los proyectos de leyes, reglamentos, decretos y acuerdos en asuntos de su competencia que emita el presidente de la República (artículo 20 de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado).

2. Tienen igual rango entre ellos y no hay preeminencia alguna (lo que confirma nuestro criterio de que el departamento es un órgano político) (artículo 21).

3. Ejercen las funciones de su competencia por acuerdo del presidente de la República (artículo 22).

4. El despacho y resolución de todos los asuntos de su ramo, corresponde al titular, pero pueden delegar en funcionarios subalternos facultades administrativas no discrecionales (artículo 26).

5. El régimen de suplencia será establecido en el reglamento interior, según ya se comentó (artículo 28).

6. Tienen obligación de colaborar, ya sea técnica o administrativamente, con las otras unidades administrativas, proporcionando informes, datos o la asistencia necesaria (artículo 31).

Se ha planteado la posibilidad de crear nuevas dependencias de rango inferior, cuando las necesidades por atender en las secretarías o departamentos así lo requieran, y se considera que cuando la ley deriva esa facultad a que exista partida en el presupuesto, como en el caso de los subsecretarios, o cuando no existe regulación alguna, se pueden estable-

cer oficinas inferiores mediante acuerdo presidencial, desde luego siempre y cuando esas oficinas actúen dentro de la competencia de la secretaría o departamento.

Organización administrativa desconcentrada

La base constitucional para la creación de organismos desconcentrados la estudiaremos al analizar la descentralización.

La desconcentración

Es relativamente nuevo este concepto de desconcentración, lo ubican los autores como un término medio entre la centralización administrativa y la descentralización administrativa.

La desconcentración consiste en una forma de organización administrativa en la cual se otorgan al órgano desconcentrado determinadas facultades de decisión limitadas y un manejo autónomo de su presupuesto o de su patrimonio, sin dejar de existir el nexo de jerarquía. Ejemplo: en los órganos centralizados vemos que hay una jerarquía definida, un manejo centralizado de los ingresos y egresos del Estado; esa jerarquía impone a veces retardos en la administración pública, la prestación de los servicios, etcétera, entonces se ha pensado en la conveniencia de dar a ciertos órganos facultades de decisión, sin necesidad de acudir al órgano superior más que en ciertos casos trascendente o importantes; y mediante esa facultad de decisión el órgano inferior, el órgano desconcentrado, puede manejarse más ágilmente; no tendrán que acordar semanalmente, pedir una serie de documentos, de acuerdos, de relaciones, etcétera (estos organismos dependen necesariamente de una secretaría o de un departamento).

El organismo desconcentrado tiene cierta autonomía que le llaman autonomía técnica, que significa el otorgar facultades de decisión (limitadas) y cierta autonomía financiera presupuestaria a estos organismos, sus características de acuerdo con esto son:

Las leyes que crearon estos organismos no señalan siempre que tengan personalidad jurídica, simplemente señalan que son organismos federales autónomos; estas facultades de decisión, de autonomía técnica, están supervisadas (aunque no lo señala la ley) por el órgano central, secretario de Estado.

Invariablemente el organismo desconcentrado depende del órgano central, secretaría o departamento, tiene cierta autonomía, pero si no es con acuerdo de la secretaría o del órgano del que depende, no podrá llevar a cabo decisiones trascendentales.

La desconcentración es una concepción teórica que ha tratado de buscar elementos propios a esta clase de organismos (en las leyes adminis-

trativas de nuestra patria no se ha reconocido el término desconcentrado no hay ninguna ley ni reglamento ni acuerdo que hable de organismos desconcentrados, es una mera especulación teórica para distinguir ciertos organismos que tienen estas características de los verdaderamente descentralizados).

No es típico de los organismos desconcentrados el que tengan personalidad jurídica, inclusive pueden tenerla o pueden no tenerla, por ejemplo, las comisiones nacional bancaria, de seguros, y de valores, de la Secretaría de Hacienda, no tienen personalidad jurídica, su actividad es la de una autoridad federal dependiente de la Secretaría de Hacienda. Hay casos, por ejemplo el INBA, en que sí tiene personalidad jurídica propia, pero eso no lo configura ni como organismo descentralizado, ni como otro organismo, toda vez que depende, tiene un nexo con el órgano central, Secretaría de Educación Pública.

Entonces no podemos determinar con precisión que el organismo desconcentrado tenga siempre personalidad o no tenga siempre personalidad. La organización desconcentrada se tipifica porque tiene autonomía técnica, que se describe como facultad de decisión limitada, supervisada por el órgano del que depende el organismo desconcentrado; hay dependencia y nexo de jerarquía, hay poder de nombramiento, de revisión de mando, disciplinario, etcétera y tiene autonomía financiera.

Desde luego la doctrina no es muy unánime en cuanto a tipificar a la forma desconcentrada administrativa.

Ejemplos de organismos desconcentrados son: la Lotería Nacional, la Secretaría de Salubridad y Asistencia, los institutos dependientes de la Secretaría de Educación Pública, Instituto Nacional de Bellas Artes e Instituto Politécnico Nacional. Las comisiones del Balsas, Papaloapan y del Tepalcatepec, que dependen de la Secretaría de Recursos Hidráulicos.

Según Elba Barreiros Mansilla,¹¹ las ventajas de la desconcentración son las siguientes:

1. La acción administrativa es más rápida y flexible, ahorra tiempo a los órganos superiores y descongestiona su actividad ya que no resuelven todos los asuntos.
2. La acción administrativa se acerca a los particulares ya que el organismo descentralizado puede estudiar y resolver hasta cierto grado sus asuntos.
3. Aumenta el espíritu de responsabilidad de los órganos inferiores al conferirles la dirección de determinados asuntos.

¹¹ BARREIROS MANSILLA, Elba. *Los organismos desconcentrados en la legislación mexicana*, tesis, México, 1964, p. 104.

En algunos casos el Estado les otorga personalidad a los órganos desconcentrados, en otros simplemente destina cierto patrimonio para que puedan cumplir mejor con sus finalidades, sin embargo, estas dos situaciones no son características típicas de esta forma de organización.

Hemos estudiado la desconcentración, inmediatamente después de las secretarías y departamentos de Estado, en virtud de que en nuestra opinión son organismos dependientes de los anteriores.

Comisiones intersecretariales. Son organismos intermedios creados para la atención de asuntos que implican el ejercicio de la actividad administrativa en diversas ramas o materias, están integradas por uno o varios secretarios de Estado, o jefes de departamento, o directores o gerentes de organismos descentralizados, o empresas de Estado o representantes de ellos.

El hecho de que a cada uno de los órganos centralizados de la administración se les asignen diferentes funciones con base en el principio de división del trabajo y de acuerdo con la coordinación que debe haber entre ellos, permite que exista colaboración e interrelación en su actividad, resultando de tal suerte una acción unitaria, subordinada y dependiente del Ejecutivo.

Los organismos administrativos intersecretariales son creados por el presidente de la República e integrados por varias secretarías o departamentos de Estado, sin perjuicio de ser constituidos al mismo tiempo por otro tipo de organismos, y que tienen como finalidad la solución de problemas en los cuales sea insuficiente la acción de una sola secretaría o departamento de Estado.

Las características que encontramos en estos organismos son:

1. Solamente el presidente de la República puede crearlos.
2. Están integrados por varias secretarías o departamentos de Estado, organismos desconcentrados, descentralizados o sociedades mercantiles de Estado.
3. Su objeto es la satisfacción de necesidades o, solución de problemas cuya naturaleza haga necesario que intervengan una o más secretarías o departamentos de Estado, u organismos desconcentrados, descentralizados o sociedades mercantiles de Estado.

El fundamento constitucional de estos organismos pueden ser los artículos 90, 92, 73, fracción xxx, y 89, fracción 1, de la Constitución por razones iguales a las que expondremos al estudiar la constitucionalidad de los organismos desconcentrados y descentralizados.

Como único ordenamiento expreso sobre las comisiones intersecretariales encontramos el artículo 23 de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado.

Su fundamento doctrinal estriba en los principios de jerarquía y coordinación administrativos.

Atendiendo a su duración, estos órganos pueden ser transitorios o permanentes, y en orden a su estructuración, simples y mixtos.

Serán transitorios aquellos cuya duración sea definida por un tiempo determinado y luego se extingan, y permanentes aquellos cuya duración es indefinida.

Serán simples, aquellos que se integren solamente por secretarías o departamentos de Estado. Los mixtos son aquellos integrados por:

- a) Secretarías de Estado y al mismo tiempo por otro tipo de organismos;
- b) Departamentos de Estado y otro tipo de organismos a la vez;
- c) Secretarías, departamentos de Estado y otro tipo de organismos a la vez.

Dichos organismos pueden ser:

1. Organismos desconcentrados o descentralizados.
2. Empresas de participación estatal.
3. Representación de los particulares.
4. Autoridades de las entidades federativas.
5. Autoridades municipales.

Debido a la diversidad de disposiciones que existen sobre estos organismos, se ha pensado en la posibilidad de una ley reglamentaria, o en su caso un reglamento del artículo 23 de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado en vigor, en la que se establecieran algunos aspectos de importancia, como su funcionamiento, su control, sus resoluciones, acuerdos y decisiones, su modificación, fusión y disolución.

Las comisiones intersecretariales son creadas por acuerdo presidencial conforme al artículo 23 de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, su competencia y funciones, así como si son transitorias o permanentes, se determinan en el propio acuerdo. Tienen un presidente que se designa también en el mismo acto y que es el encargado y responsable de las actividades de dichas comisiones.

Algunas comisiones que existen en nuestra legislación son:

Comisión Intersecretarial para el Estudio y Reglamentación de los Servicios de Maniobras Portuarias en los Muelles del Puerto de Veracruz (Diario Oficial de 15 de agosto de 1950).

Comité Coordinador de las Importaciones (Diario Oficial de 7 de noviembre de 1942). Comité de Importaciones del Sector Público (Diario Oficial del 29 de enero de 1957). Comisión Nacional de Facilitación del

Transporte Aéreo Internacional (Diario Oficial de 17 de marzo de 1952). Comisión Técnica Consultiva Intersecretarial de Tránsito y Transportes (Diario Oficial de 5 de abril de 1949). Consejo Nacional de Comercio Exterior (Diario Oficial de 18 de marzo de 1941).

Por ejemplo:

El Consejo Nacional de Comercio Exterior está integrado por miembros permanentes:

1. El secretario de Relaciones Exteriores.
2. El secretario de Industria y Comercio.
3. El secretario de Hacienda y Crédito Público.
4. El secretario de Agricultura y Ganadería.
5. El secretario de Comunicaciones y Transportes.
6. El secretario de Marina.
7. El director general del Banco de México, S. A.
8. El director general del Banco Nacional de Comercio Exterior, S. A.

Serán miembros especiales del consejo los titulares de las demás secretarías y departamentos de Estado que tengan alguna relación con las actividades del comercio exterior, quienes sólo concurrirán a las reuniones del mismo cuando el asunto que se trate sea de la competencia de sus respectivos ramos.

Consejo de ministros. En México el Consejo de Ministros no trabaja permanentemente, sólo en el supuesto de excepción previsto en el artículo 29 de la Constitución (suspensión de garantías en casos graves de la alteración del orden público o de la paz), se integra con el Presidente, los secretarios y jefes de departamentos de Estado y el procurador general de la República, de acuerdo con el artículo 29 de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado. Por esa razón pensamos que no es un órgano normal permanente de la administración pública, sino más bien un órgano político administrativo para el supuesto de excepción antes citado.

Acuerdo colectivo. El hecho de que no trabaje el gabinete como Consejo de Ministros, no impide que el titular del Ejecutivo, en sus acuerdos normales con sus colaboradores, pueda, en un momento dado, celebrarlos simultáneamente con uno o varios de ellos cuando la naturaleza de los asuntos a tratar así lo requieran. En este caso se trata de un acuerdo colectivo y acudirán a él no sólo los secretarios y jefes de departamento, sino también los titulares de organismos descentralizados y empresas de Estado que, en determinado momento, se estime necesaria su presencia para resolver o tratar, como ya se dijo, algún asunto de

trascendencia para todos ellos (no está previsto en nuestra legislación, sin embargo, en la práctica administrativa sí se lleva a cabo).

Procuraduría General de Justicia de la República y su titular

En nuestra opinión la Procuraduría General de la República y su titular forman parte del régimen de centralización administrativa. La institución del procurador de justicia en el Derecho mexicano, a partir de la Independencia, se remonta a la constitución de 1824.

Historia del procurador general de justicia de la República

1. En la Constitución de 1824 se previó un fiscal adscrito a la Suprema Corte de Justicia (artículos 128 y 134). Se elegía por mayoría de votos de las legislaturas de los Estados.

2. La Ley de Tribunales de Circuito y Juzgados de Distrito de 1834 (artículo 40), señalaba un promotor fiscal en cada juzgado de distrito.

3. Las leyes constitucionales de 1836 establecieron un fiscal miembro de la Suprema Corte de Justicia (artículo 2º).

4. Las Bases Orgánicas de 1843, al hablar de la Suprema Corte de Justicia, incluían entre sus miembros a un fiscal (artículo 116), y fiscales generales en los tribunales para asuntos de hacienda e interés público (artículo 190).

5. La Ley Lares de 22 de abril de 1853, por primera vez lo designa procurador general de justicia de la nación (artículo 9).

6. Ley de Juan Alvarez de 1855 preveía dos fiscales que integraron la Suprema Corte de Justicia con rango igual al de Ministros de la Corte.

7. Constitución de 1857 (artículo 91), la Suprema Corte de Justicia se integraba con 11 ministros propietarios, 4 supernumerarios, 1 fiscal y 1 procurador general.

8. Reformas constitucionales de 22 de mayo de 1900 (artículo 91 y 96). Separó al Procurador General de Justicia del Ministerio Público Federal.

9. Ley Orgánica del Ministerio Público Federal del 16 de diciembre de 1908.

10. Constitución de 1917 (artículos 21 y 102).

11. Leyes orgánicas del Ministerio Público Federal de 1919, 1934, 1941 y la vigente del Diario Oficial de 26 de noviembre de 1955.

El procurador general de justicia no está previsto en los artículos del 90 al 93 de la Constitución, y aun cuando haya una opinión de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que dice que forma parte del Poder Judicial Federal (ejecutoria dictada en el amparo número 6543 de 1969), porque al artículo constitucional que lo prevé se encuentra ubicado dentro de los que regulan a ese poder (artículo 102), estimamos que carece de fundamento; pues siguiendo ese método de interpretación, se concluiría que el gobierno del Distrito Federal forma parte del Poder Legislativo, porque está previsto en el artículo 73, fracción VI, que habla de las facultades del Congreso de la Unión. Por otra parte, el artículo 94 de la Constitución que enumera a los órganos que formarán parte del poder judicial federal, no cita entre ellos ni al procurador general de justicia, ni al Ministerio Público Federal.

Consideramos que el procurador y la unidad administrativa de la que es titular, forman parte de la organización centralizada federal, por los razonamientos siguientes:

1. Su nombramiento es discrecional por parte del presidente de la República, de acuerdo con el artículo 89, fracción II, de la Constitución.

2. Forma parte del Consejo de Ministros previsto en el artículo 29 de la Constitución y el artículo 29 de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado.

3. El procurador acuerda con el presidente de la República y recibe órdenes e instrucciones de este funcionario.

4. Las funciones que realiza el procurador y la procuraduría son administrativas aun incluyendo la del Ministerio Público Federal, ya que es consejero jurídico del gobierno, representa a la sociedad, representa a la federación en los juicios en que ésta forma parte, tiene el monopolio del ejercicio de la acción penal, hace del conocimiento del Ejecutivo las leyes que resultan violatorias de la Constitución, proponiendo las iniciativas de reformas necesarias para hacerlas acordes a la ley fundamental, emite opinión sobre la constitucionalidad de proyectos a que le somete el Ejecutivo, dictamina en los negocios que el Poder Ejecutivo le ordena, representa a la federación en los asuntos en que intervengan diplomáticos o cónsules, y en los conflictos entre las entidades federativas y la federación, interviene también en los casos de extradición y señala a la Suprema Corte de Justicia de la Nación las contradicciones en sus tesis jurisprudenciales, funciones todas que son administrativas, pues ninguna de ellas consiste en expedir leyes, ni en dictar sentencias, por lo que se debe considerar que el procurador depende directamente del presidente de la República y cumple sus órdenes en su esfera de competencia, en todos los aspectos antes

citados que están previstos en la Ley Orgánica del Ministerio Público Federal (Diario Oficial de noviembre de 1955). Esta opinión la sustenta también Edilberto Miranda Estrada.¹²

Ministerio Público Federal. Su función principal es ejercitar la acción penal y perseguir los delitos federales, dirige a la policía judicial y emite su opinión en los juicios de amparo en materia civil, penal, administrativa y laboral, en los cuales se afectan los intereses de la sociedad, de los menores o de los incapacitados.

Forma de estructura de la procuraduría. El jefe superior jerárquico es el procurador general de justicia de la República, quien debe ser abogado con título expedido por Universidad reconocida por el Estado. Hay dos subprocuradores: subprocurador sustituto primero y subprocurador sustituto segundo. Luego existen una serie de direcciones generales: Dirección General de Averiguaciones Previas de la que dependen todos los agentes del Ministerio Público Federal, Dirección de la Policía Judicial Federal, Dirección Jurídica Consultiva, la cual se encarga de todas las consultas que formula el Presidente de la República o las dependencias del Ejecutivo. De ésta dependen cuatro jefes de grupo civil, administrativo, penal y del trabajo. También hay un jefe del departamento de control y consultivo, en ejercicio de la ley penal; un visitador general que inspecciona todas las agencias del Ministerio Público en toda la República; hay un departamento de nacionalización de bienes que lleva a cabo el procedimiento de la nacionalización de bienes; un departamento de manifestación de bienes de los funcionarios públicos, tanto de la administración central como de la descentralizada; oficinas administrativas y dependencias de archivo y correspondencia.

Oficinas de la administración pública federal en las entidades federativas. Todas las unidades administrativas: presidente, jefes de departamentos, secretarios de Estado, procurador, con exclusión de los gobernadores de los territorios y distritos, son autoridades federales, con competencia en toda la República. Todas las secretarías de Estado, los Departamentos de Turismo y Asuntos Agrarios y Colonización, y la Procuraduría General de la República, trabajan en las entidades federativas a través de oficinas que generalmente tienen competencia en todo el territorio de cada entidad, o dividen éste también en diversas zonas. La práctica administrativa ha sido muy variable en cuanto a la determinación del nombre, facultades y competencia de estas oficinas o unidades administrativas, pues a veces les llaman delegaciones (delegación fiscal); agencias (agencia general de agricultura, agencia general de la Secretaría de Industria y Comercio, agencia del Ministerio Público Federal);

¹² MIRANDA ESTRADA, Edilberto. *Naturaleza jurídica de las funciones del procurador general de la República*, México, 1966.

oficinas (oficinas federales de hacienda); direcciones (Dirección General de Salubridad, Dirección General de Educación).

Estas unidades administrativas son difíciles de estudiar, ya que no hay antecedentes y generalmente tampoco aparecen en los organigramas de las dependencias, ni la doctrina se ha ocupado de ellas.

Gobiernos del Distrito y Territorios Federales

El Distrito y los Territorios Federales pueden apreciarse desde diversos puntos de vista:

1. Desde el punto de vista político y geográfico son entidades federativas de acuerdo con los artículos 42, fracción I, 43, 44 y 45 de la Constitución.

2. Como entidades federativas consideramos que tienen un gobierno, entendiéndolo por esta expresión el conjunto de órganos que en un momento dado y dentro de un Estado ejercen el poder en todos los ámbitos de las relaciones humanas, o como la actividad de esos órganos encaminados a realizar ciertos fines, ya sea dentro de un Estado, o dentro de las partes integrantes del mismo (entidades federativas y municipios).

Orgánicamente el gobierno del Distrito y Territorios Federales, en nuestra opinión, se constituye por tres poderes: El Ejecutivo, que está a cargo del presidente de la República, quien lo ejerce por conducto del jefe del Departamento del Distrito Federal en esta entidad, de acuerdo con la fracción VI del artículo 73 Constitucional y el artículo 5º de la Ley Orgánica del Distrito Federal, y en los Territorios, por conducto del gobernador de acuerdo con la base segunda de la citada fracción del artículo 73 de la Constitución.

El Poder Legislativo en el Distrito Federal y los Territorios está constituido por el Congreso de la Unión, cuando legisla precisamente en lo relativo a esas entidades federativas de acuerdo con la ley citada y la fracción VI del artículo 73 de la Constitución.

El Poder Judicial lo constituye el Tribunal Superior de Justicia para el Distrito y Territorios Federales, de acuerdo con la Ley Orgánica de los Tribunales de Justicia del Fuero Común del Distrito y Territorios Federales.

El Distrito Federal. El Distrito Federal, como entidad federativa, surgió a la vida político-administrativa hasta el 20 de noviembre de 1824. Es conveniente precisar que la existencia de la ciudad de México, desde el punto de vista sociológico, es anterior al régimen político administrativo de Distrito Federal. Fue fundada el 18 de junio de 1825, y dependió de la administración virreinal hasta la consumación de la Independencia, el 27 de septiembre de 1821.

De conformidad con la fracción XXVIII del artículo 50 de la Constitución del 4 de octubre de 1824, el congreso tenía facultad para elegir un lugar que sirviera de residencia a los supremos poderes de la federación. Mediante decreto de 20 de noviembre de 1824, se designó a la ciudad de México como residencia de dichos poderes según su artículo 1º¹³

La Constitución de 1836 suprimió al Distrito Federal, y la ciudad de México pasó a formar parte del Departamento de México. Así permaneció durante la vigencia de las Bases Orgánicas de 1843.

En las discusiones del Congreso Constituyente de 1856 hubo serios debates sobre el lugar donde debía establecerse la residencia de los Supremos Poderes y sobre los derechos políticos de los habitantes de la ciudad de México.

El constituyente, sin embargo, aprobó el artículo 46 de la Constitución de 1857 que dejaba subsistente al Distrito Federal en la ciudad de México, y el artículo 72, fracción V, que respetó la superficie territorial que en esa época tenía el Distrito Federal. Por cierto, su determinación se debió al más centralista de todos los regímenes, ya que fue el general Santa Anna quien en 1854 señaló los límites geográficos del Distrito Federal, mismos que por otra parte se conservan hasta la fecha.

El 6 de mayo de 1861 se dividió el territorio del Distrito Federal en 5 secciones: municipalidad de México y partidos de Azcapotzalco, Guadalupe, Xochimilco, Tlalpan y Tacubaya.

Consideramos que una interpretación hermenéutica del artículo 73, fracción VI, nos lleva a concluir que al hablar de gobierno del Distrito Federal y encomendárselo al presidente de la República, se refiere al Poder Ejecutivo en esa entidad federativa y órganos dependientes de él, y no a todos los órganos del gobierno de esa entidad, pues, según ya vimos, por gobierno debe entenderse técnicamente el conjunto de los órganos que ejercen el poder en toda la actividad de dicha entidad, o sean los tres poderes: ejecutivo, legislativo y judicial.

Así tenemos que el gobierno del Distrito Federal lo constituyen los tres poderes. El Poder Ejecutivo viene a constituirse en el presidente de la República y en el Departamento del Distrito Federal, o sea, para hablar con propiedad, la administración pública del Distrito Federal en todos sus ramos se ejerce a través del Departamento del Distrito Federal y los órganos dependientes del mismo.

Desde este punto de vista, el Departamento del Distrito Federal constituye un órgano de la centralización administrativa dependiente del Poder Ejecutivo, de acuerdo con el artículo 73, fracción VI, y con los artículos 1º y 19 de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado.

¹³ *Codificación de las disposiciones administrativas del Distrito Federal*, t. 1, publicación oficial, 1943, p. 32. HERRERA Y LAZO, Manuel. *Estudios constitucionales*, Editorial Polis, p. 67.

Departamento del Distrito Federal

Antecedentes. La administración pública del Distrito Federal, como ya lo indicamos, se realiza por medio de un departamento de estado centralizado, bajo la dependencia directa del presidente de la República,

A partir de enero de 1929, se creó bajo el nombre de Departamento Central del Distrito Federal. Con esta denominación continuó hasta el 3 de enero de 1945, en que se cambió por Gobierno del Distrito Federal. En 1947 recobró su denominación de Departamento del Distrito Federal, y perdió su autonomía por lo que respecta al manejo de fondos propios, que pasaron a ser controlados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Integración territorial

El Distrito Federal está integrado territorial y administrativamente por la ciudad de México y las delegaciones de Villa Gustavo A. Madero, Azcapotzalco, Ixtacalco, Coyoacán, Villa Alvaro Obregón, La Magdalena Contreras, Cuajimalpa, Tlalpan, Ixtapalapa, Xochimilco, Milpa Alta y Tláhuac.

El presidente de la República tiene a su cargo la administración pública o Poder Ejecutivo del Distrito Federal, y lo ejerce por conducto del jefe del departamento. Éste es auxiliado en sus funciones por el Consejo Consultivo, el secretario general, el oficial mayor, los delegados y por las demás direcciones, departamentos, oficinas, organismos y empleados administrativos que fija la ley.

El jefe del Departamento del Distrito Federal es nombrado y removido libremente por el presidente de la República.

El Consejo Consultivo es un cuerpo colegiado compuesto por representantes de los principales intereses de la localidad (cámara de comercio, cámaras industriales, agrupaciones de propietarios de inmuebles, asociaciones profesionales, etcétera).

Los miembros del Consejo Consultivo son nombrados por el jefe del Departamento del Distrito Federal, a propuesta de ciertas agrupaciones que fija la ley. Las atribuciones del Consejo son de carácter informativo y de consulta.

Los delegados y subdelegados son nombrados y removidos por el jefe del departamento y representan a éste en el territorio que constituye la delegación, correspondiendo a ellos la vigilancia de los servicios públicos locales.

Organización interna del Departamento del Distrito Federal. La organización del Departamento del Distrito Federal es muy compleja, to-

mando en cuenta que actúa en todos los ramos de la administración pública, y a él se le encomiendan los servicios públicos en dicha entidad.

El funcionario de mayor jerarquía es el jefe del departamento, a quien también se le da el título de gobernador o regente del Distrito Federal, conforme al artículo 5º de la ley orgánica.

Jerárquicamente existen las siguientes oficinas: 1 Secretaría General, 1 Oficialía Mayor, 16 direcciones que son: Dirección de Gobernación, Dirección de Trabajo y Previsión Social, Dirección de Obras Públicas, Dirección de Aguas y Saneamiento, Dirección de Servicios Legales, Dirección de Servicios Administrativos, Dirección de Servicios Generales, Dirección de Acción Deportiva, Dirección de Tránsito, Dirección de Policía, Dirección de Contraloría, Dirección de Servicios Médicos, Dirección de Mercados y Dirección de Relaciones Públicas.

El Departamento del Distrito Federal tiene órganos desconcentrados, como es, en nuestra opinión, la tesorería del Distrito Federal, que se encarga de la recaudación de todos los ingresos que por todos los conceptos corresponden al Distrito Federal, de acuerdo con la ley de hacienda respectiva, y de hacer todos los pagos correspondientes. Ambas tareas bajo la supervisión de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Cuenta también con órganos descentralizados que tienen personalidad jurídica, patrimonio y régimen propio, como son: Industrial de Abastos (Diario Oficial de 20 de abril de 1967), encargado del abasto de carne a la población del Distrito Federal y que administra frigoríficos, rastros y otras instalaciones industriales. El servicio de transportes eléctricos del Distrito Federal (Diario Oficial del 4 de enero de 1956), que presta el servicio de transporte colectivo subterráneo denominado "Metro" (Diario Oficial de 29 de abril de 1967).

Cuenta también con una empresa pública (desde el punto de vista económico), que se llama planta de asfalto del Departamento del Distrito Federal y que es administrada directamente.

Atribuciones del Departamento del Distrito Federal. Las atribuciones del Departamento del Distrito Federal se clasifican en 5 grupos:

1. En materia de servicios públicos.
2. En materia de acción política y gubernativa.
3. En materia hacendaria.
4. En materia de acción cívica.
5. Respecto de funciones diversas.

Estas atribuciones son las siguientes:

1. En materia de servicios públicos le corresponde: La determinación de los servicios públicos en el Distrito Federal. El establecimiento de las

normas a que se sujetará la prestación de servicios públicos y la organización y desenvolvimiento directos en el Distrito Federal de todos los servicios de carácter municipal.

2. En materia de acción política y gubernativa: Cumplir y hacer cumplir las leyes en materia de elecciones, cultos, desamortizaciones, jurados, registro civil, dispensas y licencias referentes al estado civil de las personas, notariado, consejo de tutelas, registro público de la propiedad y comercio, legalizaciones, exhortos, estadística especializada, bienes mostrencos y, en general, todo lo que las leyes especiales establezcan.

Vigilar el exacto cumplimiento de las leyes del trabajo en el Distrito Federal, proveyendo a la integración y sostenimiento de los organismos correspondientes. Publicar las leyes, reglamentos y acuerdos relativos al Distrito Federal y vigilar su cumplimiento. Castigar las infracciones a los reglamentos y disposiciones administrativas. Formar los padrones de los habitantes del Distrito Federal, los de alistamiento de la guardia nacional, así como el registro individual para la identificación de los habitantes. Impartir instrucción cívica y militar. Reglamentar el tránsito por las calles, plazas y calzadas, comprendidas dentro de los límites del Distrito Federal. Conceder a los particulares los permisos necesarios para el aprovechamiento de la vía pública. Prestar a las autoridades federales los auxilios que requieran para el desempeño de sus funciones. Tramitar los indultos que conceda el Ejecutivo. Fijar los requisitos de policía y buen gobierno para obtener la licencia, autorización o permiso que los faculte para el ejercicio de cualquier actividad económica, cuya reglamentación no sea de la esfera de la autoridad federal. Reglamentar los espectáculos públicos. Dictar las disposiciones que se estimen prudentes para hacer efectiva la obligatoriedad de la enseñanza primaria, en los términos del artículo 3º constitucional. Impartir la enseñanza en sus diversos grados en el Distrito Federal. La reglamentación del patrimonio familiar y el establecimiento de fábricas y comercios. Auxiliar a la secretaría de economía en las medidas que adopte para hacer cumplir las disposiciones en materia de monopolios. Llevar un registro de las agrupaciones existentes en el Distrito Federal que se hayan constituido conforme a la ley y deban acreditar algún representante.

Ser conducto entre el presidente del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal y el presidente de la República, en los casos de faltas de los magistrados del mismo tribunal, así como para comunicar los nombramientos de los que deban sustituirlos y recibir las protestas de los nombrados.

3. En materia *hacendaria* compete al Departamento del Distrito Federal: Formular y presentar anualmente a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en los términos de la ley orgánica, el proyecto de

presupuesto de egresos del Departamento del Distrito Federal. Ejercer el presupuesto de egresos. Formar y conservar el catastro del Distrito Federal. Llevar los inventarios de los bienes pertenecientes al Departamento del Distrito Federal. Reglamentar las servidumbres establecidas para utilidad pública y comunal.

4. En materia de *acción cívica* corresponde al Departamento del Distrito Federal atender al fomento de las actividades que propenden exaltar el espíritu cívico y los sentimientos patrióticos. A la difusión cultural entre las clases populares y al fomento de los espectáculos y diversiones que tiendan a procurar un esparcimiento sano. A la intensificación de los ejercicios deportivos. A las demás similares que las necesidades sociales exijan y a fomentar el turismo.

El Departamento del Distrito Federal tiene además a su cargo:

Llevar a cabo las expropiaciones por causa de utilidad pública. En general, proveer en la esfera administrativa al mejor desempeño de sus funciones.

De lo anterior puede apreciarse que la actividad del departamento comprende todos los ramos de la administración.

La actividad política, estimamos, se realiza a través del Consejo Consultivo de la ciudad (artículo 24 de la Ley Orgánica), órgano integrado por representantes de las fuerzas vivas de la sociedad que, en nuestra opinión, posiblemente lo instituyeron con una idea de representación corporativa y posiblemente democrática al suprimir el municipio en el Distrito Federal, pero que su actividad se ha restringido casi exclusivamente a cuestiones protocolarias; y por medio de las delegaciones y subdelegaciones políticas del Departamento del Distrito Federal. Estos funcionarios son nombrados y removidos por el regente en forma discrecional.

Para ese efecto el Distrito Federal se divide territorialmente en la ciudad de México y en delegaciones que son: Villa Gustavo A. Madero, Azcapotzalco, Ixtacalco, Coyoacán, Villa Alvaro Obregón, La Magdalena Contreras, Cuajimalpa, Tlalpan, Ixtapalapa, Xochimilco, Milpa Alta y Tláhuac (artículos 8º al 21 de la Ley Orgánica).

Las delegaciones son delegaciones políticas que realizan funciones de esa índole existiendo en la actualidad cierta confusión, porque junto a las delegaciones políticas existen también delegaciones del ministerio público, delegaciones de policía, delegaciones de la Tesorería del Distrito Federal, oficinas del registro civil, oficinas de aguas y saneamiento, dependencias todas del departamento, que no se ubican en el mismo sitio y que no hay un régimen de coordinación entre ellas.

Pensamos que la división geográfica que se ha hecho del Distrito Federal ya no está acorde con la realidad, debido al crecimiento demográfico y de las actividades de toda índole en la entidad. Entonces

es necesario hacer un estudio para establecer una nueva división territorial que permita prestar los servicios públicos y los servicios administrativos del departamento con la mayor eficiencia y rapidez. Que las oficinas no estén dispersas y ubicadas por distintos rumbos de la ciudad, sino que correspondan exactamente a una delegación del Distrito Federal, para que se facilite la realización, las actividades en todas las ramas que a ese órgano del Estado corresponden, en la superficie geográfica encomendada a la delegación.

Gobierno de los territorios

Los gobiernos de los territorios actúan en todos los ramos de la administración pública, con la salvedad de que no existe un departamento como el del Distrito Federal, sino que la administración se realiza directamente a través de gobernadores que dependen en forma centralizada del presidente de la República, ya que a él compete su libre nombramiento y remoción de acuerdo con la base segunda de la fracción VI del artículo 73 Constitucional y dependen y acuerdan directamente con dicho funcionario.

Los territorios también tienen autonomía presupuestaria y financiera, ya que anualmente se aprueba la Ley de Ingresos y el presupuesto de egresos de cada territorio. Su organización administrativa interna se divide en departamentos y direcciones, de acuerdo con las necesidades del territorio. Políticamente se dividen en delegaciones.

Descentralización administrativa

La descentralización administrativa es una forma que adopta la administración pública para desarrollar, o bien actividades que competen al Estado, o que son de interés general en un momento dado, a través de organismos creados especialmente para ello, dotados de personalidad jurídica, patrimonio y régimen jurídico propio.

Se dice que hay descentralización cuando las potestades públicas se distribuyen en múltiples órganos.¹⁴ Leonard D. White nos dice:

La autoridad administrativa, como la autoridad política, puede estar concentrada o dispersa, Las corporaciones constitucionales y legislativas pueden distribuir el poder administrativo con base en dos reglas fundamentales: la ley o la constitución, pueden investir de gran autoridad administrativa a los organismos gubernativos locales de un sistema de gobierno, por ejemplo a los distritos y a las ciudades de un Estado.

¹⁴ *Introducción al estudio de la administración pública*, CENTRO REGIONAL DE AYUDA TÉCNICA, Agencia para el Desarrollo Internacional. México, p. 38.

En este caso encontramos la descentralización política que en nuestra opinión, es necesario aclarar, no corresponde a la descentralización administrativa. La descentralización política corresponde a la forma de Estado o forma de gobierno, y la administrativa exclusivamente a los órganos del Poder Ejecutivo, ya sea éste federal, local o municipal, de donde resulta que, en nuestro concepto, la clasificación tradicional derivada de la escuela francesa de separar la descentralización administrativa en regional, por servicio y por colaboración, es inaplicable a regímenes federales como el nuestro.

En efecto, esa clasificación distingue tres tipos de organización descentralizada: *a)* por servicio; *b)* por región, y *c)* por colaboración. Tipificándose la primera en el organismo descentralizado que presta servicios públicos, la segunda en el municipio y la tercera en las organizaciones de los particulares que coadyuva con el Estado.

Como habremos de ver más adelante, el que un organismo preste servicio público, no es característica distintiva para considerarlo descentralizado (el Departamento del Distrito Federal presta muchos servicios públicos y no tiene esa naturaleza). El municipio es una estructura político-administrativa y técnicamente desde el punto de vista jerárquico, no tiene nexos con la organización centralizada federal o local. Además, según lo demostraremos adelante, el propio municipio puede tener en su organización las formas centralizada, desconcentrada o descentralizada, de donde negamos que tenga el carácter de organismo descentralizado por región.

Por cuanto hace a la descentralización por colaboración, se debe distinguir entre la organización del Estado y la de los particulares, aunque éstos, en ciertos casos, realicen actividades de interés público. Es muy discutible y dudoso que se les pueda considerar como una forma de organización descentralizada de la administración pública.

Otra crítica que se puede hacer a esa clasificación, consiste en que los términos de la diferencia específica se precisan a base de las finalidades que persigue la organización, que pueden ser la de prestar un servicio público —que corresponde a ideas democráticas de administrar una región— y que los particulares colaboren con la administración pública. Estimamos que la finalidad de la estructura administrativa descentralizada no modifica su naturaleza, ni sus características de definición, por lo que desde ahora apuntamos que no es aplicable esa clasificación y esos criterios a la descentralización administrativa —forma de organización de la administración pública— para establecer su noción, puesto que la forma de organización que tiene esos caracteres podemos precizarla, según veremos más adelante, a través de características que le son propias.

Descentralizar, gramaticalmente significa alejar del centro, desprenderse del núcleo.

La descentralización política se aprecia desde tiempos remotos de la historia, por ejemplo el imperio romano que se dividía en dos: el de occidente y el de oriente.

Como fenómeno social la descentralización de ciertos órganos político-administrativos se aprecia en todos los Estados modernos y aun en las organizaciones internacionales, los cuales tienen órganos regionales para atender con la celeridad y eficacia a la región a la que sirven; así tenemos en la ONU las comisiones regionales (CEPAL, CEAL, etcétera).

La descentralización administrativa en el sentido en que la concebimos, tuvo su origen y desarrollo teórico en Francia, a través de la institución que denominaban establecimiento público descentralizado. Obedecía a la necesidad práctica de atender un servicio público, con personal técnico especializado, con independencia presupuestaria que diera flexibilidad a las necesidades económicas del servicio, y libre de los factores y problemas que impone la burocracia centralizada, ya que de acuerdo con esas ideas, el personal tenía un estatuto jurídico y personal distinto del de la burocracia.

Los tratadistas nos dan los siguientes conceptos de descentralización:

El doctor Serra Rojas¹⁵ la concibe como "un modo de organización mediante el cual se integra legalmente una persona de derecho público para administrar sus negocios y realiza fines específicos del Estado sin desligarse de la orientación gubernamental, ni de la unidad financiera del mismo".

El doctor Gabino Fraga¹⁶ precisa que "consiste en confiar la realización de algunas actividades administrativas a órganos que guardan con la administración central, una relación que no es la de jerarquía".

Rafael Bielsa¹⁷ dice: "Los organismos descentralizados no vienen a ser sino entidades dotadas por el Estado en ejercicio de su poder público, de personalidad jurídica afectando al mismo tiempo su patrimonio no como fin en sí mismo, sino como un medio para lograr fines de utilidad colectiva."

Como se ve, la teoría se orienta por los siguientes elementos del concepto de descentralización:

1. Existencia de un organismo con personalidad y patrimonio propio.
2. Que realiza una actividad del Estado.
3. Que su relación de jerarquía con la administración central sea más tenue, o que existen pocos nexos jerárquicos.

¹⁵ SERRA ROJAS, Andrés. *Derecho Administrativo*, Ed. Manuel Porrúa, 4ª ed. México, 1968, t. I, p. 597.

¹⁶ FRAGA, Gabino. *Derecho Administrativo*, Ed. Porrúa, S. A., 9ª ed., p. 204.

¹⁷ BIELSA, Rafael. *Derecho Administrativo*, 5ª edición, B. Aires, Arg., 1955, t. I, p. 229.

En Francia se habla de establecimiento público descentralizado cuando se atiende un servicio técnico, con personal experto y con autonomía presupuestaria. Creemos que estas razones son extrajurídicas para determinar la conveniencia de establecer o no un organismo descentralizado, pues a pesar de las críticas que se hagan a la organización central, no se ve fundamento jurídico de fondo para que ésta, en un momento dado, no pueda contar con esos elementos para realizar su actividad.

Constitucionalidad de los organismos descentralizados

Es casi unánime la doctrina mexicana en considerar que la base constitucional para crear los organismos descentralizados se encuentra en los artículos 123, apartado "A", fracción XXXI, de la Constitución, que atribuye competencia a las autoridades federales en asuntos relativos a "... empresas que sean administrativas en forma directa o descentralizada por el gobierno federal", y en la fracción XXX del artículo 73, que contiene lo que la teoría denomina facultades implícitas. De acuerdo con este criterio, los organismos descentralizados no fueron constitucionales o no estaban previstos en la constitución, hasta el 18 de noviembre de 1942, en que fue reformada la fracción XXXI del artículo 123, apartado "A" en comentario, según publicación en el Diario Oficial de la Federación de la misma fecha.

Nuestra opinión es que los organismos descentralizados, los desconcentrados, las sociedades mercantiles de Estado, o cualquiera otra forma de organización administrativa tiene su base en los siguientes artículos constitucionales:

Artículo 28, que habla de los monopolios o actividades del Estado relativos a la acuñación de moneda, a los correos, telégrafos y radiotelegrafía, a la emisión de billetes por medio de un sólo banco central que controlará el Gobierno Federal. El Congreso tiene entonces facultad para crear organismos en esos ramos dándoles la forma que estime conveniente al dictar la ley.

Artículo 73, fracción X, que otorga facultades al congreso para legislar en toda la República sobre hidrocarburos, minería, industria cinematográfica, comercio, juegos con apuestas y sorteos, instituciones de crédito y energía eléctrica, y para establecer el Banco Único de Emisión. Así tenemos que siguiendo el orden que señala esta fracción, se han creado: en materia de hidrocarburos, Petróleos Mexicanos; en industria cinematográfica, el Banco Nacional Cinematográfico, S. A.; en materia de comercio, la Compañía Nacional de Subsistencias Populares (CONASUPO); en materia de sorteos, la Lotería Nacional para la Asistencia Pública; en materia de instituciones de crédito, las instituciones na-

cionales de crédito, y en energía eléctrica, la Comisión Federal de Electricidad.

Artículo 73, fracción XXV. Otorga facultades al congreso para establecer, organizar y sostener en toda la República escuelas rurales, elementales, superiores, secundarias y profesionales; de investigación científica, de bellas artes y de enseñanza técnica; escuelas prácticas de agricultura y de ganadería, de artes y oficios; museos, bibliotecas, observatorios y demás institutos concernientes a la cultura general de los habitantes de la nación, y legislar en todo lo que se refiere a dichas instituciones, dándoles la forma administrativa que estime pertinente, ya sea descentralizada, desconcentrada o cualquiera otra.

Los artículos antes comentados regulan, o bien instituciones precisas, o bien materias generales, y en ambos casos se da al Congreso la facultad para legislar sobre ellos, por lo que, en ejercicio de esa facultad, estimamos que el Congreso de la Unión puede dictar leyes que se refieran a esas materias o a esas instituciones, creando organismos descentralizados, desconcentrados, previendo la creación de sociedades mercantiles de Estado, comisiones intersecretariales o cualquier otra forma de organización administrativa que se desarrolle en el futuro.

Además, puede pensarse que también existe base constitucional en los artículos 90 y 92 del propio código fundamental que hablan de secretarías y departamentos, o sea, unidades administrativas del más alto rango jerárquico dentro de la estructura del Poder Ejecutivo. Y si el Congreso de la Unión tiene facultad para establecer el número de secretarías y departamentos que sean necesarios para el despacho de la administración pública, lógicamente tiene facultades para crear organismos o entidades públicas de rango inferior al de secretarías y departamentos de Estado, y dar a éstos la forma de organización que estime conveniente en un momento dado, ya que es así como ha creado numerosos órganos de rango inferior cuya constitucionalidad no se discute, por ejemplo, la Tesorería de la Federación y la Procuraduría Fiscal de la Federación.

Puede afianzar esta opinión el criterio del constituyente, de que los departamentos administrativos serían técnicos y se encargarían de los servicios públicos, que es lo que la mayoría de los organismos descentralizados realizan.

En la mayoría de las constituciones latinoamericanas no encontramos referencia expresa a esta clase de organismos, salvo en la constitución de la República del Uruguay, cuyo artículo 59, inciso *d*), habla del servicio descentralizado; el artículo 63 prevé la existencia de entes autónomos comerciales e industriales, o sea que esa constitución regula en sus normas a los organismos descentralizados y empresas de Estado, y no sólo se reduce a enunciarlos, sino que los reglamenta con precisión

en la sección XI, cuyo título es: "De los Entes Autónomos y de los Servicios Descentralizados". Prevé además que la creación de estos organismos será por ley del Congreso, aprobada por votación en la que se obtenga una mayoría de las dos terceras partes de los miembros de cada cámara.

La práctica administrativa en México, y la ley para el control de organismos descentralizados y empresas de participación estatal (Diario Oficial de 4 de enero de 1966), al igual que su antecedente, la ley de igual denominación de 1947, en su artículo 2º, prevé que el Ejecutivo Federal, por decreto, puede crear organismos descentralizados.

Sobre este punto es casi unánime la doctrina en el sentido de que la creación de órganos descentralizados por decreto resultaría al margen de la Constitución, sobre todo cuando a través de ese decreto se le otorgan personalidad jurídica propia, patrimonio y competencia, pues se ha considerado que para ello es necesaria una ley en el sentido formal y material, o sea, emanada del Congreso de la Unión, opinión con la que estamos de acuerdo, no obstante la práctica administrativa y la disposición legal ya citada. Hasta la fecha no se ha impugnado ante el poder judicial federal la constitucionalidad de los decretos del ejecutivo que crean organismos descentralizados.

Características de los organismos descentralizados

Como personas jurídicas de Derecho público los organismos descentralizados tienen las mismas características que ya indicamos al estudiar la personalidad jurídica del Estado. Específicamente consideramos que la noción de organismo público descentralizado tiene las siguientes:

1. *Personalidad jurídica.* Derivada siempre de un acto legislativo, desde el punto de vista material, que es de Derecho público (ley del Congreso, o decreto del Ejecutivo).

2. *Órganos de representación.* Los órganos de representación de esta clase de organismos se pueden tipificar a través de los siguientes grupos:

a) Un grupo colegiado que es el órgano de mayor jerarquía y el que decide sobre los asuntos más trascendentales e importantes de la actividad y la administración del organismo. Este órgano colegiado es constituido en la mayoría de las instituciones descentralizadas. El número de sus componentes es muy variable y en él se encuentran representados, en primer lugar, los intereses de la administración central y, en segundo lugar y en ciertos casos, de los sectores a los que afecta la actividad del organismo.

La denominación de este grupo colegiado tampoco es uniforme, aunque en la mayoría se le denomina Consejo de Administración como por ejemplo en aeropuertos y servicios auxiliares, artículo 4º del decre-

to, Diario Oficial de la Federación de 12 de junio de 1965; Comisión Federal de Electricidad, artículo 2º de su ley orgánica de 15 de enero de 1959; Ferrocarriles Nacionales de México, artículo 50 de su ley orgánica de 30 de diciembre de 1948, reformada por decreto publicado el 27 de enero de 1960; Petróleos Mexicanos, artículo 4º de la Ley de Petróleo publicada en el Diario Oficial de la Federación, el 30 de diciembre de 1952; Caminos y Puentes Federales de Ingresos y Servicios Conexos, artículo 4º y 5º del decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación, de 29 de junio de 1963, y sus reformas de 30 de noviembre de 1964. En otros organismos se le designa con el nombre de *Asamblea general*, Instituto Mexicano del Seguro Social, artículos 109 y 110 de la Ley del Seguro Social, de 19 de enero de 1943 y sus reformas; en otros más se llama junta de gobierno, como en la Universidad Autónoma de México, artículos 4º, 5º y 6º de su ley orgánica de 6 de enero de 1945; o junta directiva, como en el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores al Servicio del Estado, artículo 103, fracción I, y 104 y 110, de su ley orgánica (Diario Oficial de 30 de diciembre de 1959).

Como puede apreciarse, no hay unidad en cuanto a la denominación ni tampoco al número de componentes del cuerpo colegiado que rige los destinos de estas instituciones, ni tampoco en cuanto a su designación y tiempo de su encargo, lo que hace muy difícil su estudio sistemático.

La Constitución del Uruguay prevé, en nuestra opinión y con buena técnica, esta situación, al hablar en sus artículos 185 y 187 de que estos organismos serán administrados por consejos o directamente autónomos, y determina su integración entre 5 y 7 miembros, de los cuales 3 y 4, respectivamente, serán designados por la administración central.

b) A continuación y en grado jerárquico inmediato, se encuentra siempre un órgano de representación unipersonal, que tiene las siguientes funciones:

- a') Cumplir las decisiones y acuerdos del cuerpo colegiado superior;
- b') Acordar en algunos casos con el titular del poder Ejecutivo, y cumplir sus decisiones y acuerdos en forma coordinada con los del cuerpo colegiado;
- c') Representa al organismo en todos los órdenes y tiene facultades de decisión y ejecución respecto de sus subordinados, viene a ser el representante jurídico ejecutivo del organismo.

Tampoco hay uniformidad en su denominación, pues así tenemos que en el Instituto Mexicano del Seguro Social, en el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, en Cami-

nos y Puentes Federales de Ingresos, en Aeropuertos y Servicios Auxiliares, en Petróleos Mexicanos, se le denomina director general; en la Universidad Nacional Autónoma se llama rector, y en los Ferrocarriles Nacionales de México, CONASUPO y otros organismos, se le califica con el nombre de gerente general.

La designación y remoción de este órgano unipersonal, en la mayoría de los casos, se hace por el Poder Ejecutivo a través de la representación mayoritaria que tiene siempre en el cuerpo colegiado a que hacemos mención en el inciso a).

Se ha planteado el problema de si estos funcionarios son miembros de la administración pública, a la vez que funcionarios del organismo descentralizado, y asimismo si también tienen el carácter de autoridades en algunos aspectos. Hasta ahora la doctrina no ha estudiado estos aspectos, pues también cumplen una función política al acudir anualmente a escuchar el informe presidencial.

c) La estructura interna de cada organismo descentralizado dependerá de la actividad a la que está destinado y de las necesidades de división del trabajo. Generalmente hay una serie de órganos inferiores en todos los niveles jerárquicos y también de direcciones y departamentos que trabajan por sectores de actividad.

Creemos que para los efectos prácticos de precisar los organismos descentralizados, tomando en cuenta su diversidad estructural y aun de denominación, resultaría ineficaz el estudio exhaustivo de uno o varios de ellos, porque comparativamente no serviría de criterio inductivo o deductivo, debido a las grandes diferencias que existen y que ya apuntamos, por lo que su estudio lo haremos en forma general y tratando de encontrar las características más constantes y comunes a todos ellos, considerando además que el número de estas instituciones es enorme, pues entre organismos y empresas de Estado suman cerca de trescientos, solamente en el ámbito federal.

3. *Patrimonio propio.* Los organismos descentralizados, como consecuencia de tener personalidad jurídica, cuentan también con patrimonio propio, patrimonio que rompe en su estructura y regulación con los principios del Derecho Civil.

El patrimonio de los organismos descentralizados es el conjunto de bienes y derechos con que cuentan, en un momento dado, para el cumplimiento de su objeto.

Dentro del patrimonio encontramos que pueden existir bienes que son del dominio público, como son los inmuebles que están dentro de su patrimonio, y que por disposición legal se consideran del dominio público (artículo 23, fracción VII, de la Ley General de Bienes Nacionales, Diario Oficial, de 30 de enero de 1969). Pueden también contar con bienes del dominio directo como son, por ejemplo, los que in-

tegran el subsuelo y la plataforma continental, que forma parte de los elementos que tiene a su disposición Petróleos Mexicanos para cumplir con su objeto. En ambos casos el régimen de dominio público impone inalienabilidad, esos bienes se regulan, por lo tanto, por normas de Derecho Público.

Forman también parte del patrimonio de estos organismos, un conjunto de bienes y derechos que están sujetos a un régimen de Derecho Privado y de los que pueden disponer libremente.

Puede también estar formado, en parte, por subsidios o aportaciones temporales o permanentes que le destine la administración central.

Por último, dentro de su patrimonio se encuentran los ingresos propios del organismo derivados del ejercicio de su actividad, o sea, los que obtiene por los servicios o bienes que presta o produce, respectivamente.

4. *Denominación.* Al igual que todas las personas jurídicas, los organismos descentralizados siempre cuentan con una denominación que los distingue de los demás entes públicos y privados.

5. *Régimen jurídico propio.* Todos los organismos descentralizados cuentan con un régimen jurídico que regula su personalidad, su patrimonio, su denominación, su objeto y su actividad. Este régimen generalmente lo constituye lo que pudiéramos llamar su ley orgánica, que puede ser, o bien una ley del Congreso, o un decreto del Ejecutivo, que materialmente pudiéramos considerar como ley, puesto que crea una situación jurídica general.

La actividad de los organismos descentralizados se regula tanto por normas de Derecho Público como por normas de Derecho Privado. Tenemos por ejemplo que el artículo 12 de la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional, en el ramo del petróleo (Diario Oficial de 29 de noviembre de 1958), determina que en lo no previsto por la propia ley, se consideran mercantiles los actos de la industria petrolera, y se regirán por el Código de Comercio y, de modo supletorio, por las disposiciones del Código Civil del Distrito y Territorios Federales.

6. *Objeto.* El objeto de los organismos descentralizados puede ser muy variable. En nuestro criterio está supeditado a las consideraciones de orden práctico y político que se tomen en cuenta en el momento de su creación, en términos generales puede abarcar:

- a) La realización de actividades que corresponden al Estado;
- b) La prestación de servicios públicos;
- c) La administración y explotación de determinados bienes del dominio público o privado del Estado;
- d) La prestación de servicios administrativos;

e) La realización coordinada de actividades federales, estatales, locales y municipales; o bien con organizaciones internacionales, de actividades de asistencia técnica y desarrollo económico, la producción de servicios o de procesos industriales;

f) La distribución de productos y servicios que se consideran de primera necesidad, o que interesa al Estado intervenir en su comercio.

En la realidad, el organismo público descentralizado puede actuar en uno o varios de los ramos antes aludidos o aun en otros nuevos que en el futuro las necesidades sociales puedan demandar.

7. *Finalidad.* La finalidad que busca el Estado con la creación de esta clase de instituciones, es siempre procurar la satisfacción del interés general en la forma más rápida, idónea y eficaz.

8. *Régimen fiscal.* La mayoría de los organismos descentralizados, por las actividades propias de su objeto, están exentos del pago de impuestos federales, locales y municipales (se discute si deben pagar impuesto predial). La práctica se ha orientado a reconocer que cubran los derechos de carácter federal y local. No obstante, en algunos casos hay organismos descentralizados que pagan impuestos a la Federación (Petróleos Mexicanos) y aun cuando no hay precedentes, estimamos que en aquellos casos en que el organismo descentralizado realiza una actividad que corresponde al Estado, y éste le ha creado su personalidad y patrimonio, su régimen jurídico, en el supuesto de que obtuviera beneficios —ya que no siempre los obtienen—, esos beneficios podrían, o bien acrecentar el patrimonio de la institución, o bien ingresar al patrimonio del Estado como productos, pues en principio resultaría ilógico que el Estado cobre impuestos a sus propios organismos; sin embargo, esta situación aún no ha sido estudiada a fondo.

9. *Régimen de jerarquía.* La teoría indica que los organismos descentralizados tienen autonomía técnica y orgánica, por cuanto su régimen financiero es independiente del centralizado y tienen facultades de decisión dentro de su objeto. En virtud de que su competencia deriva de la ley, pueden hacerla valer aún frente a los órganos centralizados.

El régimen de jerarquía respecto de la administración central también se encuentra atenuado, puesto que de los poderes que derivan de la relación jerárquica, podríamos considerar que el de nombramiento y remoción se conservan en el más alto nivel de los funcionarios, el de mando se encuentra atenuado, el de revisión no se aprecia, existe el de vigilancia y el de decisión está en el más alto orden jerárquico respecto de los órganos que hemos estudiado en los incisos a) y b) del punto número 2 de este capítulo; puesto que en la organización interna de cada institución el orden jerárquico es distinto, ya que aún en ese aspecto no hay uniformidad, pues algunos organismos descentralizados en sus

relaciones con sus empleados se regulan por la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, y otros por la Ley Federal del Trabajo.

10. *Régimen de control y vigilancia.* El hecho de que los organismos descentralizados tuvieran autonomía en su actuación, propició la dispersión administrativa, la falta de coordinación de ellos entre sí y con los órganos centralizados, la duplicidad de actividades en algunos casos y de gastos en otros. Con ese motivo, a partir del año de 1947, se ha observado la tendencia a lo que en la doctrina extranjera se llama tutela administrativa, y en México se conoce en nuestra opinión más propiamente como régimen de control y vigilancia de los organismos y empresas del Estado, previsto en la ley para el control, por parte del gobierno federal, de organismos descentralizados y empresas de participación estatal (Diario Oficial de 4 de enero de 1966), y en otras disposiciones, cuyo objeto fundamental es buscar la coordinación y la unidad en la actividad de este sector tan importante de la administración pública.

El control y vigilancia está encomendado a las secretarías de Hacienda y Crédito Público, Presidencia y Patrimonio Nacional y puede ser interno o externo.

El externo consiste en:

- a) Aprobar los planes de inversión a corto, medio y largo plazo en forma previa;
- b) Aprobar los presupuestos anuales que deben presentar los organismos para el ejercicio siguiente;
- c) Aprobar y vigilar la actividad misma del organismo descentralizado;
- d) Concentrar todos los ingresos que tengan los organismos descentralizados en la tesorería de la Federación;
- e) Realizar la vigilancia a través de auditorías externas.

El control y vigilancia interna consiste en:

- a) Que las secretarías o departamentos de Estado están representados en los cuerpos colegiados que tienen a su cargo las mayores facultades de administración, y a través de ellos orientar la actividad del organismo o vetar sus resoluciones;
- b) Establecer normas de contabilidad uniformes y realizar auditorías internas a los organismos;
- c) Vigilar las adquisiciones y enajenaciones que hagan dichos organismos.

A partir del ejercicio fiscal de 1965, tanto en la Ley de Ingresos de la Federación, como en el Presupuesto de Egresos, se prevé que forman

parte tanto de los ingresos como de los egresos federales, los que se obtengan o gasten con motivo de la operación de los organismos descentralizados y empresas propiedad del Estado.

Como puede apreciarse, los organismos descentralizados en la experiencia administrativa actual ya no tienen la gran autonomía, casi absoluta, que los caracterizaba anteriormente, pues están sujetos a una serie de sistemas de vigilancia y control, que se deben considerar además necesarios, tanto para la coordinación administrativa, como para el eficaz resultado que se persigue con la creación de esas instituciones.

Quedan exceptuadas del régimen de control y vigilancia las instituciones docentes y culturales (artículo 1º, fracción IV, de la ley para el control, etcétera).

Por último, queremos comentar que la Universidad Nacional Autónoma de México, en nuestra opinión, es el único organismo en México que todavía conserva su autonomía, ya que la administración central no está representada en su Junta de Gobierno, pues no hay jerarquía de las autoridades universitarias respecto de las centrales. La Universidad cuenta con el patrimonio que el propio Estado le asignó y con el subsidio que anualmente le otorga la Federación, únicos nexos que encontramos entre ambas estructuras.

Como puede apreciarse, la organización descentralizada tiene una serie de vínculos de muy diversa índole con la administración central, vínculos que, en un Estado federal como el nuestro, no encontramos ni en lo que la doctrina denomina descentralización por colaboración, ni mucho menos en la llamada descentralización por región, o sea el municipio. Por lo que desde un punto de vista estrictamente administrativo la descentralización deviene una forma de organización y no un fin en sí, pues aun en la que denomina la teoría descentralización por servicio, hay organismos que efectivamente prestan servicios públicos, pero la realidad administrativa nos muestra que también hay otros que no los prestan y que sin embargo tienen ese carácter. Por ejemplo, el Comité Organizador de los XIX Juegos Olímpicos cuya función fue la de organizar dicho evento, creemos que difícilmente se le encuadraría en alguno de los tres tipos de descentralización a que venimos aludiendo, lo que posiblemente confirme nuestra crítica a esa clasificación.

Empresas públicas y Sociedades mercantiles de Estado

El Estado contemporáneo ha utilizado con mayor frecuencia, desde las primeras décadas del siglo, diversos instrumentos jurídico-administrativos para llevar a cabo con la mayor eficiencia y resultados óptimos sus tareas y cometidos. Es así como ya vemos que surgieron las instituciones descentralizadas y desconcentradas.

Las exigencias de la actividad económica-industrial, y de una sociedad en constante cambio y con grandes avances científicos y tecnológicos, han orientado al Estado a la utilización de técnicas e instrumentos que anteriormente se consideraba que eran campo exclusivo de la actividad particular, o de sus empresas.

Es así como se observa el fenómeno de que casi todos los Estados del mundo recurren a las técnicas empresariales o a las estructuras de las sociedades mercantiles. Las razones que se han dado para ello son de muy diversa índole y con frecuencia coinciden con los razonamientos que se exponen para fundamentar la organización descentralizada.

Esto ha dado motivo para que se hable del intervencionismo de Estado. Benvenuto Grizioti, nos dice que:

... bajo la presión de distintas fuentes, como la creciente fuerza política y social del pueblo, el desarrollo de la riqueza y de la población, la transformación de la organización económica, las concepciones de la política y de la asistencia social, la magnitud, la duración y la dimensión de los fenómenos económicos y sociales como la crisis y la desocupación, requieren la intervención del Estado para sostener las fuerzas de la economía nacional con obras públicas y asistencias varias.¹⁸

El fenómeno se observa, en nuestra opinión, en casi todos los Estados. El profesor John Kenneth Galbraith en su libro *El nuevo Estado industrial*, nos indica que el Estado y las empresas particulares, en el futuro, unirán sus esfuerzos para acometer tareas cada vez más difíciles que requieran el desarrollo de tecnologías más avanzadas y de grandes inversiones. El profesor soviético Lieberman también sostiene que en las empresas de Estado deben otorgarse incentivos a sus funcionarios y trabajadores para obtener resultados más satisfactorios.

Se observa en los grandes países industriales, que el Estado y las empresas particulares convergen en la realización de tareas de gran envergadura, de los que resultan fuentes de trabajo y mejoramiento en la tecnología, así como desarrollo de nuevas técnicas de investigación e industriales, que vienen a redundar en beneficio de la colectividad. Tenemos, por ejemplo, que en Inglaterra y Francia los gobiernos de ambos Estados, conjuntamente con diversas empresas privadas, encabezadas por la British Aircraft Corp. y la Sud Aviation France, desde el año de 1961 acometieron la empresa común de construir un avión de velocidad supersónica para pasajeros, e igual sucedió en los Estados Unidos, en que durante la administración del presidente Johnson se celebró un convenio con la Compañía Boeing, también para construir un avión de transporte comercial de velocidad supersónica, construc-

¹⁸ GRIZIOTI, Benvenuto. *Principios de finanzas*, traducción de Dino Jarach, Editorial Roque Depalma, Buenos Aires, 1959, p. 22.

ción que demanda conocimientos técnicos e instalaciones industriales muy especializados, así como grandes inversiones.

Acertadamente afirma el maestro Alfonso Nava Negrete que: "en todos los países industriales del mundo el Estado es el primer empresario. Su presupuesto y el presupuesto de las colectividades públicas alimentan una parte esencial de las obras".¹⁹

Otros fundamentos para que el Estado actúe en esa forma son:

1. Que al organizarse con las técnicas privadas se obtienen mejores resultados, pues la eficiencia, la eficacia y el rendimiento son mucho mayores.

2. Que los funcionarios y empleados en una organización privada pueden seleccionarse entre personas más capacitadas y técnicas, de las cuales puede obtenerse su colaboración, porque es factible pagar mejores emolumentos que los que paga la administración central.

3. Que no existen problemas de burocratismo y deficiencia administrativa, ni trabas presupuestarias, porque la administración financiera sólo depende del organismo, y las disposiciones y gastos se hacen con celeridad.

4. Que los funcionarios no están supeditados al régimen jerárquico que a veces retrasa o entorpece la actividad.

5. Que el motivo determinante de este actuar por parte del Estado es la satisfacción de las necesidades colectivas.

Empresas públicas o empresas de Estado

El concepto de empresa pública o de Estado, es relativamente nuevo dentro del Derecho Administrativo y los autores aún no uniforman sus criterios sobre el particular. Agustín A. Gordillo nos dice que, por lo general, el uso de esta expresión se refiere a toda empresa pública en sentido económico que se encuentra en el sector público de la economía, y en sentido estricto, excluye a las sociedades de economía mixta y a aquellas en que el Estado interviene en la formación de capital. Además considera que se caracterizan por: ser íntegramente estatales, no adoptar una forma externa de sociedad privada, tener personalidad propia, dedicarse a una actividad económica y estar sometidas alternativamente al Derecho Público y al Derecho Privado, con preponderancia de aquél.

Del pensamiento del autor que comentamos, se puede desprender que la empresa pública en algunos aspectos tiene ciertas similitudes con los organismos descentralizados o desconcentrados; por otra parte, no

¹⁹ NAVA NEGRETE, Alfonso. *Empresa pública y sociedad anónima de Estado*, "Revista de la Facultad de Derecho de México", t. xv, núm. 57, enero-marzo de 1963, p. 161.

llega a precisar con claridad el concepto. Ya se expresó que esta noción está todavía en etapa de formación y evolución. Estimamos que el contenido de la expresión empresa pública o de Estado, es eminentemente económico, puesto que el término "empresa" jurídicamente no tiene acepción definida, y pueden existir diversas formas jurídicas como posibilidad de organizar la empresa económica.

Económicamente se ha considerado que la empresa es la conjunción de los elementos que intervienen en el proceso productivo para realizar éste, o sea la reunión de trabajo, elementos naturales y dirección u organización para producir bienes o servicios con utilidad.

Hay diversas opiniones sobre los fines de la empresa desde el punto de vista económico. Se ha aceptado siempre que la empresa privada tiene por finalidad la obtención de un lucro mayor o menor, y así dentro del Derecho Mercantil se ha estudiado a la empresa con el nombre de fondo mercantil o de hacienda.

Cuando se trata de empresas de Estado, la empresa pierde su característica de obtención de lucro, para abarcar una finalidad mucho más amplia, que es atender al interés general o a las necesidades colectivas, con independencia de la rentabilidad o utilidad pecuniaria que se puede obtener con ella. Podremos aceptar entonces un concepto de empresa pública desde el punto de vista económico, diciendo que es la conjunción de los factores de la producción para obtener bienes o servicios que el Estado considera en un momento necesarios para el interés general, o la satisfacción de necesidades colectivas.

Las características de esta empresa serían:

1. Que el Estado aporte los elementos de capital, naturaleza y de organización, y regule el elemento trabajo.
2. Que la empresa esté destinada a producir bienes o servicios para satisfacer el interés general o necesidades colectivas, sin que ello implique necesariamente obtener lucro.
3. Que la empresa sea vigilada y controlada en su actividad por el Estado, que puede señalar las orientaciones de la misma.
4. El régimen de la misma es de normas de Derecho Privado y de Derecho Público.

Si entendemos a la empresa pública o de Estado de esta manera, su estructura jurídica puede ser muy diversa. Tenemos por ejemplo que la empresa de ferrocarriles en México adopta tres formas distintas de estructura jurídica:

- a) Se presta directamente al servicio por una empresa que depende de una secretaría centralizada, o sea la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, que a través de su Dirección de Ferrocarriles en Operación administra el Ferrocarril del Sureste;

b) También se presta por un organismo público descentralizado, Ferrocarriles Nacionales de México (Ley de 30 de diciembre de 1948, reformada en el Diario Oficial de 27 de enero de 1960), y

c) Por sociedades mercantiles de Estado, como son Ferrocarril de Chihuahua al Pacífico, S. A., y Ferrocarril del Pacífico, S. A. de C. V. Así vemos que la empresa de transporte ferroviario, desde el punto de vista económico, tal como la hemos tratado de conceptualizar, reviste diversas formas de organización jurídica, que no están en relación a la naturaleza misma del servicio o a la finalidad de la empresa en un momento dado.

Antecedentes de las sociedades mercantiles de Estado en México

Los antecedentes de las sociedades mercantiles de Estado en nuestro país se remontan al siglo pasado. Se organizaron dos instituciones que, en nuestra opinión, tenían esas características y son: El Banco de Avío, creado por decreto del Poder Ejecutivo de fecha 16 de octubre de 1830, y su reglamento y régimen de gobierno, expedido según decreto número 1627 de 5 de octubre de 1835. Las funciones de este banco eran fomentar la industria textil y otras industrias de que carecía la nación en esa época. Su capital se integraría con el 20% de los impuestos aduanales de importación de telas de algodón. El presidente del banco era el secretario de Relaciones Exteriores. La institución trabajó poco debido a los problemas que afrontaba el país en esa época y fue liquidada por decreto de 23 de septiembre de 1842.

El otro se denominó Banco Nacional de Amortización de la Moneda de Cobre. Fue creado por Ley de 17 de enero de 1837, y su reglamento de 20 de enero del propio año. De acuerdo con este reglamento, la Junta de Administración estaría integrada por 5 miembros: el presidente nombrado por el Congreso, un eclesiástico, un comerciante, un labrador y un minero, designados por sus gremios. Su finalidad era sacar de la circulación la moneda de cobre que frecuentemente era falsificada, también actuó en forma muy limitada y se liquidó por decreto de 6 de diciembre de 1841.²⁰

Sociedades mercantiles de Estado

La teoría administrativa ha considerado que existen lo que denomina empresas de participación estatal, sociedades de capital mixto o empresas de interés público y privado. La terminología para designar estas formas de estructura jurídica que se presentan con frecuencia cada vez mayor, no es precisa, pues habla de empresas mixtas y empresas de

²⁰ Colección compilada de las disposiciones legislativas ordenadas por Manuel DUBLÁN y José María LOZANO, t. 2, p. 293 y t. 3, p. 260.

participación estatal y, según veremos más adelante, existe una gran variedad de sociedades mercantiles en que la participación del Estado va en índice creciente o decreciente. Es un tanto difícil generalizar diciendo que son empresas mixtas o de participación estatal, pues estas expresiones significan que hay cooperación del Estado con los particulares dentro de una empresa para producir bienes o servicios. El fenómeno según se observa, por lo menos en la realidad mexicana, es tendiente a que el Estado sea el único propietario tanto del capital como de los elementos de la empresa, o que su intervención sea tan grande que puede afirmarse que la de los particulares resulta inoperante o poco significativa. Ello no quiere decir que aún exista cierto tipo de sociedades en las que colaboran Estado y particulares, pero que su número decrece y su importancia es menor que las primeramente citadas.

Así tenemos que las formas de participación pueden ser muy variadas, y entre ellas encontramos las siguientes:

1. Control absoluto del capital. Por ejemplo: En el Banco Nacional Agropecuario, S. A.; en los bancos agropecuarios regionales; en el Banco Nacional de Crédito Ejidal, S. A. de C. V.; en el Banco Nacional de Fomento Cooperativo, S. A. de C. V.; en los cuales la administración pública posee el 100% del capital social, como veremos más adelante, para cumplir con el requisito de número mínimo de socios que establece la Ley General de Sociedades Mercantiles, que entregue una acción a cuatro funcionarios para reunir el número mínimo de socios que exige el citado ordenamiento para las sociedades anónimas.

2. Que la administración pública posea más del 51% del capital social, con lo cual se convierta en accionista mayoritario y, por lo tanto, pueda hacer valer sus decisiones frente a los demás accionistas, en las asambleas y en el consejo de administración.

3. Que posea menos del 50% del capital social, en cuyo caso estimamos que sí estaría ante la presencia de una sociedad en la que intervienen el Estado y los particulares, o sea de participación estatal.

4. Que la sociedad anónima esté sujeta a una reglamentación jurídica de Derecho público, a través del cual la administración central regule sus actividades y sus decisiones.

5. Que la administración central tenga representación, o voz y voto, o solamente voz, en las asambleas generales de accionistas o en el consejo de administración.

6. Que la administración central tenga la facultad de vetar las decisiones de las asambleas o del consejo de administración. Este caso es poco frecuente y únicamente lo encontramos en pocos casos de sociedades en las que el Estado federal no es accionista, sin embargo, tiene

derecho a designar uno o varios miembros del consejo de administración y facultad de veto, por ejemplo, la Unión Nacional de Productores de Azúcar, S. A. de C. V.

Podremos decir que en los supuestos 1, 2 y 4, antes estudiados, se trata de sociedades mercantiles de Estado, es decir, en las cuales el Estado domina en todos los aspectos internos y externos de la sociedad anónima y la participación de los particulares; por regla general en estos casos no existe, o es poco significativa para la sociedad. En los otros puntos, o sean los números 3, 5 y 6, puede decirse que se tipifica lo que la doctrina llama empresas de participación estatal, es decir, aquellas en las que el Estado concurre con los particulares en una sociedad anónima, y que en la práctica se aprecian cada vez con menor importancia respecto de aquellas que organiza en forma exclusiva la administración pública.

El objeto de las sociedades anónimas o mercantiles de Estado puede ser:

1. Prestar o administrar un servicio público como en el caso de Aeronaves de México, S. A., del Ferrocarril del Pacífico, S. A. de C. V. y de la Compañía de Luz y Fuerza del Centro, S. A.

2. Administrar bienes de Estado como en el caso de fideicomisos que tienen Nacional Financiera, S. A. y Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S. A. e Inmobiliaria Banfoco, S. A.

3. Producir bienes como por ejemplo a Constructora Nacional de Carros de Ferrocarril, S. A. y Altos Hornos de México, S. A.

4. Prestar servicios que no tengan el carácter de servicio público, como en la Compañía Operadora de Teatros, S. A. y Servicios Forestales, S. A.

5. Realizar actividades que los particulares consideran que no tienen capacidad de inversión o bien que no son productivas, Altos Hornos de México, S. A. Fábricas de Papel Tuxtepec, S. A. y Ferrocarril Chihuahua del Pacífico, S. A.

6. Fomentar nuevas ramas de actividad o producir bienes para sustituir importaciones, como Fertilizantes del Istmo, S. A., Guanos y Fertilizantes de México, S. A., Altos Hornos de México, S. A., Siderúrgica Nacional, S. A.

7. Conservar fuentes de trabajo de empresas quebradas o abandonadas por los particulares, como por ejemplo Compañía del Real del Monte y Pachuca, S. A.

Existe también en la práctica administrativa mexicana otra serie de sociedades en las cuales puede darse una participación muy variada, desde el 100% hasta una minoría de acciones del capital social, que

son suscritas a su vez por organismos descentralizados o sociedades anónimas mercantiles de Estado, lo cual ya vendría a ser una segunda generación de sociedades anónimas en las cuales el Estado tiene interés. Pero ese interés ya no es directo como accionista, sino a través de la intermediaria, por ejemplo, el Estado es el principal accionista de Nacional Financiera, S. A., y a su vez Nacional Financiera, S. A. es el principal accionista de Altos Hornos de México, S. A., Aeronaves de México, S. A. y Ayotla Textil, S. A. La doctrina y la práctica administrativa no han determinado aún con precisión el carácter de estas sociedades, sin embargo, la Ley para el Control de Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal las considera con este último carácter (artículo 4º).

Las sociedades mercantiles de Estado se regulan en cuanto a su organización y funcionamiento por lo que dispone la Ley General de Sociedades Mercantiles, sin embargo el procedimiento para su creación es el siguiente:

1. Antes de organizar la sociedad mercantil encontramos una decisión o acuerdo administrativo, que ordena la creación de la sociedad, por ejemplo tenemos el caso del Banco Nacional Agropecuario, S. A. cuya organización se ordenó en decreto de 8 de marzo de 1965.

2. En ejecución del acuerdo que ordena la creación de estas sociedades, la secretaria o el titular de la secretaría que corresponda, comparecerá ante el notario a celebrar la escritura constitutiva de la sociedad, de conformidad con el artículo 6º de la Ley General de Sociedades Mercantiles.

Pudiéramos pensar que cuando el Estado tiene más del 51% de las acciones y definitivamente controla la sociedad y decide en forma trascendental sobre sus actividades, estaríamos en presencia de auténticas sociedades mercantiles de Estado, y cuando tiene menos del 50% y concurre con los particulares a la administración de la empresa, pudiera denominarse verdaderamente empresa de participación estatal.

Hay ciertas modalidades en las sociedades mercantiles de Estado que rompen con la doctrina tradicional del Derecho Mercantil. Entre ellas podemos citar el hecho de que en el fondo se reconoce la existencia de sociedades de un solo socio, que es el Estado, y que únicamente para el efecto de reunir el mínimo de 5 socios que determina la Ley Mercantil, se suscriben por parte de sus funcionarios o de otras dependencias 4 acciones, pero en el fondo quien organiza la sociedad, quien aporta la totalidad del capital y quien determina su objeto y finalidades, es la administración pública, situación que acepta un sector de la doctrina mercantil, en la que podemos citar a Antonio Bru-

netti,²¹ Manuel Cervantes²² y, en su tesis recepcional, Licio Lagos Ollivier.²³ (Ver en contra Agustín Vicente y Gella,²⁴ Joaquín Rodríguez y Rodríguez²⁵ y Ripert Georges.²⁶)

La personalidad de estas sociedades no deriva de un acto de Derecho Público, como en los organismos descentralizados, sino de llenar los requisitos exigidos por la ley mercantil, en iguales condiciones de las demás sociedades, cuya personalidad nace en el momento de inscribirse en el Registro Público de la Propiedad y del Comercio.

La administración pública como accionista del Estado en ese tipo de sociedades, tiene los derechos y obligaciones derivados del carácter de socio, pues la acción representa una parte alicuota del capital social, o del capital contable, y otorga al socio el derecho de asistir a las asambleas y votar en ellas, además el derecho a las utilidades que anualmente refleje el balance.

En las sociedades anónimas de Estado, en las que existe una serie de acciones cuyo titular es el gobierno federal, en la práctica administrativa y en algunos estatutos, se ha establecido que esas acciones son inalienables e imprescriptibles; por ejemplo las que constituyen la serie "A" del Banco Nacional de Comercio Exterior, S. A., de Nacional Financiera, S. A. y del Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S. A. Entre otros efectos, la inalienabilidad implica el que no se podrán transferir, ceder o gravar, ni tampoco pueden ser objeto de embargos o secuestros, lo que en nuestra opinión implica en el fondo un régimen de dominio público.

La aportación del capital social puede ser a través de diversas formas jurídicas, como son la apertura de crédito, aportación en dinero, o la aportación de bienes susceptibles de valorizarse en dinero, o afectando determinados ingresos del Estado para formar el capital de las sociedades.

Es aplicable el régimen de control y vigilancia establecido por la ley, también para esta clase de sociedades, y rige en iguales condiciones que para los organismos descentralizados, cuyo estudio se hizo en capítulo anterior, aclarando que en este aspecto no rige el sistema de control tripartita para las instituciones y organizaciones nacionales de crédito y para las empresas en que dichas instituciones hayan suscrito la mayoría del capital social directamente, o a través de otras

²¹ BRUNETTI, Antonio. *Lezioni Sulla Società Commerciali*, Padova, Italia, 1936.

²² CERVANTES, Manuel. *Historia y naturaleza de la personalidad jurídica*, México, 1932, p. 382.

²³ LAGOS OLLIVIER, Licio. *Sociedades unimembres*, Facultad de Derecho, UNAM, 1960.

²⁴ VICENTE Y GELLA, Agustín. *Introducción al Derecho Mercantil Comparado*, 2ª ed., Editorial Nacional, S. A., México, 1951, p. 96.

²⁵ RODRÍGUEZ Y RODRÍGUEZ, Joaquín. *Tratado de sociedades mercantiles*, t. I, Ed. Porrúa, S. A., México, 1959.

²⁶ RIPERT, Georges. *Tratado elemental de Derecho Comercial*, t. II, p. 607.

empresas en cuyo capital tengan participación mayoritaria. En estos casos el control y vigilancia se ejerce exclusivamente por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, con excepción de la Secretaría del Patrimonio Nacional y de la Presidencia.

Tampoco están sujetos al régimen de control y vigilancia los fideicomisos constituidos por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, como fideicomitente único del gobierno federal y las instituciones docentes y culturales (artículo 1º, fracciones II, III y IV de la Ley para el Control por Parte del Gobierno Federal de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal).

Independientemente del régimen de control antes aludido, pensamos que la administración pública en su calidad de accionista, y participando como tal en las asambleas generales, ordinaria y extraordinaria de accionistas (artículos 181 y 182 de la Ley General de Sociedades Mercantiles), puede ejercitar un control directo e inmediato sobre estas sociedades, sobre sus actividades, y designar a sus administradores; control y administración que puede llevar a cabo a través del voto mayoritario en las asambleas y en los consejos de administración de las mismas.

Aquellas sociedades mercantiles en las que el Estado tiene participación minoritaria o simplemente veto a las decisiones de la asamblea y del consejo, son menos frecuentes en la práctica administrativa y las encontramos fundamentalmente en las actividades mineras, de acuerdo con la Ley Minera y su Reglamento; en actividades de petroquímica, en ese caso sí podríamos calificarlas de sociedades de participación estatal. Aún dentro de este supuesto hay otra subdivisión de sociedades que pueden dedicarse a la minería y petroquímica, cuyos socios sean exclusivamente mexicanos, y aquellas en las que pueden intervenir socios extranjeros.

Extinción y liquidación de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal

Cuando se trata de la extinción de organismos descentralizados, cuya creación se haga por una ley desde el punto de vista material, su extinción y liquidación también debe ser ordenada por otro acto de la misma naturaleza del que le dio origen, así como también su transformación o modificación. En ese acto se deberá prever cuál va a ser el procedimiento de extinción en cuanto a las relaciones con los empleados y trabajadores y en cuanto a los bienes, aun cuando en este último caso, si no hubiera disposición expresa, se entendería que forman parte del dominio privado de la federación, de acuerdo con el artículo 3º, fracción IV, de la Ley General de Bienes Nacionales (Diario Oficial de 30 de enero de 1969). Tratándose de sociedades mercantiles de Estado,

el acuerdo de liquidación debe tomarse por la asamblea general extraordinaria de accionistas, la que debe nombrar liquidadores que procederán de acuerdo con la tramitación prevista en el capítulo XI de la Ley General de Sociedades Mercantiles.

Administración pública de las entidades federativas

Según vimos en capítulos anteriores, en un Estado Federal existen tres competencias que pueden tener administración pública y que son: la federación, las entidades federativas y el municipio, por lo que corresponde hacer estudio de la administración pública local.

Existen pocos antecedentes de estudios sobre la administración pública de los Estados de la federación. Diversas situaciones de hecho impiden su estudio sistemático, fundamentalmente debido a la carencia de fuentes de información, ya que la legislación local es escasa y no es fácil su consulta.

El régimen jurídico local se establece a partir de la Constitución de cada entidad federativa, que es la que organiza la forma interna de gobierno del mismo.

Ya señalamos que el gobierno de estas entidades se divide en tres poderes que son: el Legislativo, el Ejecutivo y el Judicial. La administración pública local está constituida por todos los órganos que directa e indirectamente dependen del gobernador del Estado, el cual es el titular del Poder Ejecutivo, que es auxiliado para el despacho de los asuntos administrativos por una serie de órganos inferiores cuya denominación y estructura tienen semejanza de un Estado a otro.

Aplicados los principios que hemos estudiado para la administración federal, debemos decir que, en nuestra opinión, las mismas formas de organización administrativa que se dan en la estructura federal, se contemplan también en las entidades federativas o sea que hay centralización, descentralización y desconcentración administrativas, así como sociedades mercantiles de Estado o empresas públicas de las entidades locales, o por lo menos teóricamente no puede negarse la posibilidad de que existan tales formas de organización, o cualquier otra que en un momento dado se considere pertinente.

Centralización administrativa local

Los principios y características teóricas que hemos precisado en los tres tipos de organización administrativa se dan, en nuestra opinión, en iguales circunstancias y con similares consecuencias en las formas de administración local, por lo que reproducimos lo expuesto en capítulos precedentes y aquí únicamente explicaremos aquellas diferencias que ameriten estudio especial.

El órgano político y administrativo de jerarquía superior dentro de los Estados de la federación es el gobernador del Estado, en quien radica el Poder Ejecutivo. Es electo en forma directa por los ciudadanos de la entidad y su ejercicio dura el lapso de cuatro años. A él corresponden los poderes que tipifican la centralización administrativa y es el funcionario del que dependen los demás órganos de la administración local.

Unidades administrativas que integran la administración pública local. No hay precisión absoluta en las unidades administrativas que forman la administración pública de las entidades federativas, sin embargo, por el estudio de la realidad y aplicando el método inductivo-deductivo, hemos establecido que hay varios tipos de unidades administrativas que son constantes o existen en la mayoría de los Estados y que son:

1. Secretaría General de Gobierno.
2. Tesorería General del Estado.
3. Oficialía Mayor.
4. Procuraduría General de Justicia del Estado y Ministerio Público Local.
5. Otras unidades administrativas cuya designación, atribuciones o competencia y organización, son muy diversas en cada entidad federativa.

El jefe de la administración pública local es el gobernador del Estado, funcionario político y administrativo. Es funcionario político porque debe llenar determinados requisitos personales conforme a las Constituciones locales, ya que tiene relaciones con los otros poderes de la entidad federativa, con los municipios, con los poderes federales y con organismos de la administración central. Administrativamente es el funcionario de mayor jerarquía de la administración local y designa libremente a sus colaboradores, así como también los remueve y acuerda con ellos. En la centralización local se dan exactamente los mismos poderes que tipifican la relación jerárquica, y cumple y ejecuta las leyes locales.

1. Secretaría General de Gobierno y su titular secretario de gobierno. Todas las Constituciones de las entidades federativas prevén la existencia de un funcionario político administrativo que designan indistintamente con el nombre de secretario general de gobierno o secretario de gobierno. Debe tener determinados requisitos personales conforme a la Constitución local, encabeza la administración pública en

la jerarquía administrativa después del gobernador; en algunas ocasiones tiene la facultad de informar al Congreso Local. En todas las Constituciones de los Estados se prevé que el secretario general de gobierno tiene la facultad de refrendo aún cuando no se precisa ésta en igual forma que en el artículo 92 de la Constitución Federal. Algunas Constituciones, como la de Aguascalientes, únicamente señalan que todos los despachos del gobierno deberán ser firmados por el secretario general de gobierno (artículo 49). La Constitución de Jalisco, determina que el secretario de gobierno autorizará con su firma las disposiciones que el gobernador expida en uso de sus facultades, sin este requisito no serán obedecidas (artículo 33).

El secretario general de gobierno encabeza una unidad administrativa que se llama Secretaría General. Es un órgano intermedio entre el gobernador y las demás dependencias de la administración pública que, como vamos a ver, pueden ser secretarías, direcciones o departamentos, y los titulares de estas dependencias acuerdan con el secretario general de gobierno y en ciertos casos con el gobernador. Otra función política importante del secretario general de gobierno es la de suplir en ausencias temporales al gobernador, por ejemplo en el Estado de Veracruz, sustituye al gobernador en sus faltas que excedan de un mes (artículo 92 de la Constitución). El secretario general de gobierno está previsto en las Constituciones de los Estados como sigue:

Aguascalientes, artículos 41 y 48; Baja California, artículos 50 y 52; Campeche, artículos 61 y 62; Colima, artículos 60, 61 y 65; Chiapas, artículos 49, 50 y 53; en este último se señala que el secretario general es el órgano de comunicación entre el gobierno y las autoridades federales, así como con las demás autoridades del Estado y los particulares. También llevará la voz del Ejecutivo en el Congreso, a cuyas sesiones concurrirá cuando sea llamado para informar o lo dispusiere el gobernador. Chihuahua, artículos 94, 95 y 97; Durango, artículos 82 y 83; Guerrero, artículos 69 y 71; Hidalgo, artículos 54 y 57; Jalisco, artículo 32; México, artículos 91 y 92; Michoacán, artículos 62, 63 y 64; Morelos, artículos 74, 75 y 76; Nayarit, artículos 69, fracción XII, 72 al 80; Nuevo León, artículo 87; Oaxaca, artículos 82 al 91 (su nombramiento debe ser ratificado por la legislatura); Puebla, artículo 72; Querétaro, artículos 75 al 99; San Luis Potosí, artículos 75 al 94; Tamaulipas, artículo 93 (se requiere ser titulado en Derecho); Yucatán, artículos 57 al 62 (prevén la existencia de departamentos y jefes de departamento); Zacatecas, artículos 57 al 62 (es necesario que sea abogado).

Hay dos entidades federativas que son los Estados de Guanajuato y Jalisco, en que se prevé la existencia de los secretarios de Estado locales, así el artículo 58 de la Constitución de Guanajuato dice:

Para el despacho de los negocios del orden administrativo del Estado habrá el número de Secretarios que establezca la Legislatura por una Ley, la que distribuirá los negocios que han de estar a cargo de cada secretario. Para ser Secretario del Despacho se requerirá ser ciudadano guanajuatense en ejercicio de sus Derechos y no haber sufrido ninguna condena judicial por delito contra la propiedad.

El Estado de Jalisco, en el artículo 32 de su Constitución se expresa:

Para el despacho de los negocios del orden administrativo, habrá un funcionario que se denominará Secretario de Gobierno o varios que se denominarán Secretarios del Despacho del Ramo que se les encomiende. También podrá haber Departamentos y Direcciones administrativas encargadas de un solo ramo, cuyos jefes acuerden directamente con el gobernador que comuniquen y autoricen sus acuerdos.

En estos dos Estados vemos que la administración pública local se configura a través de secretarios de Estado y puede haber también direcciones y departamentos dedicados a un ramo o materia de la administración.

El secretario de gobierno, en algunos aspectos, tiene similitudes con los secretarios de Estado de la federación, tales como reunir requisitos personales de acuerdo con la Constitución, tener refrendo y obligación de ocurrir a la legislatura, cuando ésta los llame para tratar una ley del ramo, ser funcionarios políticos y administrativos y ser nombrados y removidos libremente por el presidente de la República, o el gobernador en su caso.

En otros aspectos también existen diferencias en ambas categorías de funcionarios, ya que el secretario de gobierno suplirá las faltas temporales del gobernador, en este supuesto queda investido con las facultades político-administrativas de gobernador temporal y con la categoría que a éste corresponde.

Otra diferencia consiste en que el secretario de gobierno despacha en todos los ramos de la administración local, y el secretario de Estado únicamente en una materia o ramo de la administración, por lo que puede concluirse que el secretario de gobierno pudiera tener la característica de lo que tipificaría a un vicegobernador; sin embargo, no suple al gobernador en sus ausencias definitivas, por lo que esta opinión no puede tomarse como definitiva, ya que hasta ahora no hay antecedentes doctrinarios sobre estas nociones.

2. Tesorería General del Estado. La Tesorería General del Estado o Recaudación de Rentas, como también suele llamársele, es un órgano que también encontramos en todas las entidades federativas. Su titular

es nombrado y removido libremente por el gobernador. Las facultades de la tesorería, en términos generales, son: señalar la política fiscal del Estado; recaudar todos los ingresos que por impuestos, derechos, productos y aprovechamientos correspondan a la entidad; recaudar las participaciones en impuestos federales, así como los ingresos por concepto de Derecho Privado; la adquisición, administración y enajenación de los bienes muebles e inmuebles del dominio público y del dominio privado de la entidad; representar a la hacienda pública en asuntos litigiosos sobre los derechos patrimoniales de la entidad; tienen encomendada la preparación del Presupuesto Anual de Egresos y de la Ley de Ingresos de la entidad; la distribución de los fondos públicos, conforme al presupuesto y la realización de los pagos que correspondan a la entidad por cualquier causa.

3. *Oficialía Mayor.* Viene a ser una unidad administrativa intermedia que generalmente se encarga de las relaciones con los funcionarios y empleados dependientes de la administración pública local.

4. *Procuraduría General de Justicia y Ministerio Público Local.* En todas las constituciones encontramos también que existen la Procuraduría General de Justicia y el Ministerio Público Local, que desarrollan funciones similares a las que se han expuesto al estudiar la Procuraduría General de la República, desde luego dentro del ámbito de la entidad federativa; al titular de la procuraduría y demás elementos que integran el personal de ésta los designa y remueve discrecionalmente el gobernador.

5. *Unidades administrativas de jerarquía menor.* Todas las entidades de la federación cuentan con dependencias de la administración pública local, que se establecen generalmente a través de una Ley Orgánica del Poder Ejecutivo; en algunas ocasiones les dan el nombre de direcciones, en otras las designan departamentos, y ya señalamos que en los Estados de Guanajuato y Jalisco se llaman secretarías de Estado.

Ejemplificativamente en el Estado de Veracruz, de acuerdo con la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, publicada en el Diario Oficial del Estado con fecha 15 de noviembre de 1951, número 135, tomo LXVI, reformado y adicionado por decreto de 6 de febrero de 1964, se establecieron las siguientes dependencias generales:

1. Dirección General de Gobernación.
2. Comunicaciones y Obras Públicas.
3. Industria Comercial y Estadística.
4. Agricultura y Fitosanitaria.
5. Ganadería.

6. Plan de Gastos Público y Desarrollo Económico.
7. Trabajo y Previsión Social.
8. Educación Pública.
9. Asistencia Pública.
10. Seguridad Pública y Tránsito.
11. Procuraduría General de Justicia.

Además de las dependencias anteriores, la ley faculta al gobernador para crear dos dependencias generales más y para establecer comisiones que atiendan problemas específicos que pueden ser permanentes o temporales.

En el Estado de Jalisco, los departamentos del Ejecutivo son la Secretaría General de Gobierno, el Departamento de Economía y Hacienda, el Departamento Cultural, el Departamento de Agricultura y Ganadería, el Departamento de Comunicaciones, Tránsito y Construcciones, el Departamento de Trabajo y Previsión Social, el Departamento de Asistencia Social y la Procuraduría General de Justicia.

La denominación y atribuciones de estas dependencias varía de Estado a Estado, de acuerdo con las necesidades propias de cada uno de ellos.

Organismos descentralizados, desconcentrados y empresas y sociedades mercantiles de las entidades federativas

Existen también en las entidades federativas organismos desconcentrados, descentralizados y sociedades mercantiles de Estado. Son creadas por ley del Congreso local o decreto del gobernador, con características iguales o similares a las que hemos estudiado en la federación, salvo el régimen de control y vigilancia que todavía no ha sido establecido en los Estados.

Los organismos descentralizados. Generalmente éstos se tipifican en la creación de universidades o institutos tecnológicos, también existen direcciones de pensiones civiles, como el Estado de Veracruz y en el de México; en el Estado de Sonora existe el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado de Sonora, y en casi todas las entidades federativas hay Instituto de Protección a la Infancia de cada entidad, como organismo descentralizado.

Generalmente algunos de los servicios públicos locales son administrados por organismos descentralizados, sobre todo cuando estos servicios son construidos mediante créditos que otorga el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S. A.; pero para otorgar créditos para esa clase de obras, señala que los mismos serán administrados por un orga-

nismo descentralizado que se denomina Junta Administradora del propio servicio, y que sea crea por ley del Congreso local (artículo 49, fracción II, inciso e), de la Ley Orgánica del Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S. A.).

En la administración pública local también se aprecia la necesidad de reestructurar con técnicas modernas la estructura de la administración, y prueba de ello es que en el Estado de Jalisco existe un plan para la reestructuración de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, creando nuevas dependencias y modificando las ya existentes.²⁷

Sociedades mercantiles de Estado locales. Pueden existir también sociedades mercantiles organizadas por los gobiernos de los Estados, con estructura similar a las que estudiamos en la administración federal para producir bienes o servicios.

El Municipio

Administración municipal. Antecedentes históricos. Son muchas las opiniones que se han expresado acerca del origen del municipio, sin embargo, de entre ellas podemos señalar que hay dos tendencias que dominan sobre el particular. La teoría sociológica o *jus-naturalista*, que explica la existencia del municipio como una institución de Derecho natural, impuesta por necesidades urgentes de la vida humana de una sociedad, asentada en una localidad. Se dice que es el reconocer un principio de solidaridad humana para la seguridad y el bienestar del grupo. Según Vareilles Sommières, los vínculos que unen a los elementos de una comunidad, derivan fundamentalmente de la vecindad, de la habitación continua, de la ubicación de un núcleo primario de individuos que viven en un pueblo o en una ciudad y que tienen necesidades económicas, sociales, jurídicas, de naturaleza similar. Entonces nace espontáneamente el municipio, y no es creado por el Estado, sino solamente reconocido en su existencia. Esta teoría se aprecia en Alexis de Tocqueville (*La democracia en América*) y Adolfo Posada (*El régimen municipal de la ciudad moderna*). La escuela legalista afirma que el municipio es una entidad territorial creada por la ley.

En nuestra opinión, el municipio es una realidad social regulada por el Derecho a partir de sus más remotos orígenes, dándole mayor o menor amplitud, según veremos en la evolución histórica de esta institución.

Los orígenes del municipio, según algunos autores, se encuentran en todo el mundo, si se sigue la idea de García Oviedo,²⁸ de que es una comunidad de personas, preferentemente de familias, situadas en

²⁷ Diario *Excelsior* del 28 de mayo de 1969, Sección "A", p. 23.

²⁸ GARCÍA OVIEDO, Carlos. *Derecho Administrativo*, EISA., Madrid, 1955. t. I, p. 906.

un mismo territorio, para la satisfacción de las necesidades originadas por las relaciones de vecindad. Así, hay quien señala que hubo esta organización en Grecia, en el *uji* del Japón, en la *sippe* germánica y en el *Calpulli* azteca.

En el Mundo Occidental, el municipio parece haber nacido como consecuencia de la expansión de Roma. Las ciudades conquistadas por las legiones romanas se incorporaban a su territorio, sin embargo los habitantes carecían de derechos políticos y debían pagar un tributo que recibía el nombre de municipio, de *munus* (carga). Posteriormente, Roma reconoció cierta autonomía a esas ciudades y según Bielsa,²⁹ las principales características del municipio romano eran:

El municipio romano. Los romanos, en la primera época de sus conquistas, sometían a los pueblos vencidos a una condición servil; se les confiscaban los bienes, se les privaba de sus derechos, en fin, se les reducía a la esclavitud. Sin embargo, si el conquistado no había opuesto resistencia, es decir, si se sometía a discreción (*deditio*), se le permitía conservar parte de sus bienes y gozar de algunos derechos, pero en ambos casos la independencia del pueblo vencido era aniquilada.

En la época imperial, y especialmente de la *lex julia*, existían aún localidades llamadas *fora* y *conciliabula*, que fueron erigidas en ciudades independientes, conservando el nombre de *forum*.

Tenían, en esa virtud, facultad de ordenar su administración interior y, correlativamente, sus habitantes tenían derecho de ciudadanía; pero por razón de esto último, se les impuso la obligación de contribuir a los cargos (*munera*) del Estado), inclusive la de servicio militar; todo ello explica el nombre de *municipes* a los habitantes de esas ciudades y de *municipio* a las mismas ciudades o villas.

En suma: el municipio romano se caracterizaba: 1º por la calidad de ciudadanos romanos reconocida a los habitantes del mismo; 2º por la autonomía administrativa local, comprendiendo en ella el gobierno interno, la organización de la policía y la justicia.

El gobierno municipal se ejercía por los comicios, los senados y los magistrados propios, a condición siempre de no contrariar las leyes y decretos del pueblo y del senado de Roma. Durante largo tiempo se produjeron importantes variaciones en la organización interior de los municipios. El régimen era popular unas veces y más o menos autocrático otras.

El régimen municipal romano es la época de mayor desenvolvimiento, tenía un carácter esencialmente urbano. La organización municipal era un privilegio de ciudad, a diferencia de la campaña que carecía de él.

²⁹ BIELSA, Rafael. *Principios del régimen municipal*, Buenos Aires, 1940, pp. 35 y ss.

En la Edad Media, en el Sacro Imperio Romano Germánico, se otorgaron a ciertas ciudades de Alemania estatutos propios. En ellos se le permitía dictar sus propias normas jurídicas, tener sus jueces y colectar ciertos impuestos para atender los servicios de las ciudades. Así tenemos que la primera ciudad a la que se le otorgó fuero imperial, que también se le llamó carta-pueblo, fue la ciudad de Lúbeck, en Alemania, en el año de 835. Después floreció este principio entre los siglos XII hasta el XV, en que se otorgaban a las ciudades atribuciones políticas, administrativas, judiciales y militares.

En España se conocían como fueros y se otorgaron a las ciudades de León y Castilla, en 1020, y a la de Barcelona en 1274. A partir de esa época, los municipios han sufrido muchas transformaciones en cuanto a su autonomía y a su estructura.

Los antecedentes en México, a partir de la conquista hasta la Constitución de 1857, son: El primer municipio que se fundó en México fue el de la Villa Rica de la Veracruz, en 1519, por Hernán Cortés. Se fundaron después los de Tepeaca, Puebla, Coyoacán y la Ciudad de México. Carlos V expidió ordenanzas municipales en 1523 y 1525, que rigieron durante la Colonia. La Constitución de 1814 no modificó el régimen municipal ni tampoco el Acta Constitutiva, ni la Constitución de 1824. En las leyes constitucionales de 1836, en la VI ley se consagró la institución del municipio, señalándose que existirían en todas las capitales de los departamentos, en los poblados que tuvieran más de 8,000 habitantes, así como en aquellos que en 1808 ya tenían la calidad de municipios. Regulación parecida se encuentra en las Bases Orgánicas de 1843. La Constitución de 1857 en su artículo 109, hablaba ya de municipio libre. Don Venustiano Carranza emitió un proyecto el 12 de diciembre de 1914, estableciendo las bases para el municipio libre.

Durante las discusiones del Constituyente de 1917, se planteó el problema de la autonomía municipal y se llegó a la conclusión de que el municipio debía tener libertad de disposición de su hacienda, pero el Congreso local determinaría los ingresos que la integran.

Teóricamente los sistemas político-administrativos, conforme a los que se estructura el gobierno de los municipios, pueden ser:

1. Administración por las autoridades centrales, por ejemplo en los Distritos Federales en los Estados de forma federal.
2. Administración descentralizada con nexos entre la centralización y el municipio, en los Estados de régimen central como Francia.
3. Administración autónoma, como los municipios de México, de acuerdo con el artículo 115 constitucional, y otros países en los que la autonomía municipal está prevista en la Constitución.

Dentro de la administración autónoma pueden surgir diversas variantes en el gobierno municipal; puede ser unipersonal, colegiado, o a través de otras formas que se adecúen al principio de autonomía.

1. El municipio está previsto en la propia Constitución y su personalidad le es conferida en la misma; también ésta señala las bases de su régimen y además reconoce que es sujeto activo del Crédito Fiscal Municipal, en el artículo 31, fracción IV, del Código Político (lo que en nuestra opinión apoya el criterio de que el municipio no es un organismo descentralizado, aparte de los otros razonamientos ya expuestos anteriormente).

2. Tiene personalidad jurídica reconocida por la Constitución.

3. Tiene patrimonio y libre disposición de su hacienda.

4. El municipio está administrado por un ayuntamiento de elección popular directa y no hay autoridad intermedia entre éste y el gobernador del Estado. Impera también el principio de no reelección.

5. Los municipios administran libremente su hacienda que se formará de las contribuciones que señalen las legislaturas de los Estados, que en todo caso serán suficientes para atender a sus necesidades.

6. Como característica del municipio se señala su autonomía, tanto respecto de la administración federal como de la administración local, y tiene trascendencia política y jurídica, pues se basa en un sistema de elecciones democráticas para designar a los miembros del ayuntamiento. No existen órganos intermedios entre el municipio y la administración central, ni el gobierno del Estado (entidad federativa).

Sobre el significado de la autonomía municipal, tratadistas de autoridad reconocida han sustentado la tesis de que en un país de régimen federal como el nuestro, no pueden coexistir dos órganos con autonomía, o sea las entidades federativas y la municipal, y consideran en consecuencia que los municipios son entidades autárquicas territoriales o descentralizadas por región. Sin embargo consideramos que nada impide la existencia de dos órdenes autónomos previstos dentro de la Constitución en países de sistema federal, pues la autonomía municipal se refiere exclusivamente al territorio del municipio y no será tan amplia como la de las entidades federativas, pero no por ello dejará de ser autonomía.

El municipio se refiere exclusivamente a la región urbana o rural que comprenda su superficie territorial. Su autonomía debe estar garantizada por ingresos propios que le permitan cumplir las facultades y atribuciones que le otorga la Constitución. Como ya indicamos, el municipio es sujeto activo del crédito fiscal (artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal).

Sin embargo, en México todavía no se ha determinado con precisión, cuáles son los ingresos que corresponden a los municipios, ya que se ha dejado a la legislación local el determinar cuáles son los ingresos que les corresponden, lo que ha ocasionado que los municipios vivan en constante penuria, pues la legislación local ha restringido mucho los ingresos municipales. La única referencia que encontramos en la Constitución es la que está prevista en el último párrafo de la fracción XXIX del artículo 73, que determina que las legislaturas locales fijarán el porcentaje correspondiente a los municipios en sus ingresos por concepto del impuesto sobre energía eléctrica. Creemos que sería conveniente establecer algún principio constitucional parecido al que ya comentamos de la Constitución de Brasil.

Sobre este particular existen múltiples opiniones y se ha criticado el sistema mexicano que deja a la legislatura local el señalar los ingresos a los municipios.

Se considera que entre los ingresos típicamente municipales están los impuestos territoriales, así como el cobro de servicios municipales que habremos de estudiar en seguida.

La Constitución del Brasil, de 24 de enero de 1967, con buena técnica jurídica en sus artículos 25 y 28, dispone que los municipios tienen facultad de establecer impuestos sobre propiedad territorial y urbana, sobre inmuebles, o transacciones sobre inmuebles, y asimismo que la federación distribuirá a los Estados, al Distrito Federal y a los municipios el 40% de los impuestos sobre importación, distribución y venta de lubricantes y combustibles; el 60% del impuesto de producción y distribución de energía eléctrica, y el 90% del impuesto de extracción y distribución de minerales.

Estimamos que con ello puede lograrse que el municipio tenga ingresos propios sin depender de la legislatura local, y es un principio de participación de los ingresos tributarios a los diversos sujetos activos de la relación fiscal.

Facultades y atribuciones de los municipios. Es difícil precisar cuáles son las facultades y atribuciones de los municipios, porque no hay unidad en la legislación local. En términos generales son:

1. Facultad de iniciativa de leyes ante la legislatura local (en nuestra opinión, que se refieran exclusivamente al municipio).

2. Manejar libremente su hacienda y entendemos que también su patrimonio. Algunas leyes locales limitan la facultad de los municipios para disponer de sus bienes a la aprobación del gobernador o del Congreso local, creemos que es discutible la constitucionalidad de esas disposiciones.

3. Administrar los bienes del dominio público y privado del municipio.

4. Organizar la administración y los servicios municipales, aun cuando tampoco hay precisión, los principales servicios municipales que se reconocen son:

- a) Agua potable;
- b) Rastros;
- c) Mercados;
- d) Drenaje y desagüe;
- e) Limpia;
- f) Pavimentación;
- g) Policía;
- h) Parques y jardines;
- i) Panteones;
- j) Transportes municipales, y
- k) Registros de diversa índole (de la propiedad, del comercio, de fierros, de Ganadería, etcétera).

Consideramos que los servicios municipales pueden prestarse ya sea directamente por el municipio, o bien por organismos descentralizados municipales; sociedades mercantiles del propio municipio, o por particulares, a los cuales se les otorgue concesión por parte del ayuntamiento. Hasta ahora la doctrina no ha estudiado con profundidad este problema.

5. Atribuciones relativas a cumplir y hacer cumplir las disposiciones de acción política y gubernativa federales, tanto de la federación, como estatales, por ejemplo: elecciones, censos, servicio militar nacional, materia de trabajo, sanitaria, educativa, etcétera.

6. Acción cívica: fomentar el espíritu cívico y de solidaridad entre sus habitantes.

7. Obras públicas municipales: construcción de toda clase de obras públicas municipales, incluidos los edificios de la administración local o del ayuntamiento.

8. Cumplir los reglamentos de policía y buen gobierno.

Legislación municipal. La legislación municipal corresponde expedirla a los Congresos locales, como legislación reglamentaria del artículo 115 constitucional. Existe mucha divergencia en esta legislación. Así tenemos por ejemplo que hay códigos muy bien estructurados como el Código Municipal de Chihuahua. Leyes muy antiguas, como la de Chiapas, del 30 de enero de 1931 (también regula esta materia con precisión y técnica). Y recientes como la de Hidalgo, del 21 de agosto de 1946; Estado de México, 20 de mayo de 1957; Michoacán, 17 de septiembre de 1962; Baja California, 18 de diciembre de 1953; Nuevo

León, de 23 de agosto de 1962; Tlaxcala, del 18 de enero de 1955, y Veracruz, del 16 de diciembre de 1947.

Comentario. El artículo 115 de la Constitución no da una base precisa para regular los municipios en la República, así tenemos que se dan fenómenos como el del Estado de Oaxaca, en donde existen 570 municipios; en el Estado de Campeche sólo 8 y en el de Baja California Norte, 4. No se precisa la extensión territorial de los mismos, ni su índice demográfico, pues también se da el caso de que, por ejemplo, el Municipio de Ensenada, en Baja California Norte, sea más grande que algunas entidades de la República o que algunas naciones soberanas; igualmente el Municipio de Ocampo, del Estado de Coahuila, por lo que creemos es necesario hacer una revisión a fondo de estas cuestiones que afectan al municipio y a la administración municipal.

Los órganos del municipio son:

I. *El ayuntamiento.* Es un cuerpo colegiado de elección popular directa, de acuerdo con lo que dispone el artículo 115 constitucional. A él corresponde el ejecutar todas las atribuciones inherentes al municipio. La palabra ayuntamiento viene de *jungere, junctum*, que significa juntar, unir. Es la unión de dos o más individuos para formar un grupo.

El ayuntamiento como cuerpo colegiado está formado por regidores, síndicos, munícipes o ediles, que de estas formas se les designa. El presidente municipal, llamado también alcalde, forma parte de este cuerpo.

Los munícipes son electos popularmente y duran en su encargo tres años. El número de ellos es muy variable, pues depende de la importancia del municipio. Serán pocos en los pueblos y numerosos en las grandes ciudades.

Existen varios sistemas para determinar los cargos que dentro del ayuntamiento desempeñarán sus miembros. Pueden elegirse como regidores de un ramo determinado (mercados, rastros, espectáculos, tesorería, secretaría, presidencia municipal), o bien su elección se hace en grupo, y una vez electos se distribuyen entre ellos las diferentes ramas de la administración municipal.

El ayuntamiento, como cuerpo colegiado, celebra sus sesiones periódicamente. Sus decisiones o resoluciones se denominan resoluciones de cabildo, y se da constancia de ellas en un libro que se llama Libro de Cabildo, que contiene las actas del mismo, cuya redacción y certificación corresponden al secretario del ayuntamiento.

2. *Presidente municipal.* El presidente municipal forma parte del ayuntamiento y, en teoría, es el funcionario encargado de cumplir y

ejecutar las resoluciones de cabildo, así como llevar a cabo la administración del municipio.

La organización interna de la administración municipal depende también de la importancia económico-social del municipio, su densidad demográfica y la extensión de su territorio. Estructuralmente, los municipios tienen diversas ramas administrativas, en ellas encontramos la tesorería municipal y una serie de dependencias o departamentos por materia o ramos, como son: policía, tránsito y bomberos; mercados, rastros, agua potable, saneamiento, alumbrado, parques y jardines, obras públicas, etcétera.

Es muy variable la administración municipal. En algunas ocasiones, al frente de cada una de esas dependencias está un regidor o son administradas directamente por el ayuntamiento.

Territorialmente los municipios pueden dividirse en delegaciones o comisarías, cuyo delegado o comisario puede ser electo, o bien nombrado por el ayuntamiento, o por el presidente municipal.

Cabe aclarar que dentro del municipio pueden darse también las formas de organización administrativa centralizada, y de sociedades mercantiles municipales, sobre todo en municipios de gran importancia, como las capitales de las entidades federativas.

La estructura orgánica municipal que hemos descrito líneas arriba, en nuestra opinión, tipifica la centralización administrativa; también existen organismos descentralizados o empresas públicas municipales, sobre todo aquellas que prestan servicios públicos (transporte municipal, mercados, rastros, agua potable etcétera). En la práctica administrativa mexicana existen organismos públicos descentralizados del municipio que están encargados de la administración de servicios públicos, principalmente mercados, rastros y sistemas de agua potable; contruidos con créditos otorgados por el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S. A., cuya ley orgánica exige la creación de esos organismos que administran el servicio, pagan el crédito y, al extinguirse éste, entreguen las instalaciones a los municipios (artículo 49, fracción II, inciso e).

Juntas federales de mejoras materiales. Son organismos desconcentrados que dependen de la Secretaría del Patrimonio Nacional. Tienen como función primordial realizar obras públicas en colaboración con los municipios, que son a la vez ciudades fronterizas, o puertos marítimos, a las que se les destina una cuota adicional al 3% de los impuestos de importación y exportación de las mercancías que se importan o exportan por esas ciudades. En principio parece ser que éste es un régimen privilegiado solamente para las ciudades fronterizas y los puertos y del cual no participan los demás municipios de la República.