

DEL RÉGIMEN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MEXICANA (ELEMENTOS PARA UNA REFLEXIÓN PROSPECTIVA EN 1992) 1a. ENTREGA

León Cortiñas-Peláez

En la coordinación general, *Introducción* y
Conclusiones generales

Con la colaboración de los profesores por oposición:

León Cortiñas-Peláez

(U.A.M. y U.N.A.M.)

Mario de la Huerta-Portillo

(U.N.A.M.)

José Antonio Martínez-Castañón

(U.N.A.M.)

Ma. de Lourdes Martínez-Peña

(U.A.M.)

Francisco Javier Osornio-Corres

(U.A.M.- y U.N.A.M.)

Carlos Reynoso-Castillo

(U.A.M.)

Elsa Roqué-Fourcade

(U.A.M.)

en las respectivas redacción-base que
se indican en los apartados.

SUMARIO GENERAL

1a. ENTREGA (ALEGATOS, No. 21) -Introducción. 1. Estructura política-territorial del Estado mexicano. 2. La organización administrativa. 3. La organización descentralizada.

2a. ENTREGA (ALEGATOS, No. 22)4. El sector público de la economía. 5. Régimen de personal. 6. El control de la administración. -Conclusiones generales.

INTRODUCCIÓN

por
León CORTIÑAS-PELÁEZ *

00. El horizonte 1992 de la Administración Pública en América Latina presenta, en el caso de México, tales peculiaridades, algunas explícitas y las más implícitas, que se antoja harto breve el semestre de reflexión que nos hemos impuesto los siete colaboradores de este estudio, para presentar públicamente algo más que un avance de un trabajo mayor al que esta búsqueda nos incita. La técnica del Taller de Derecho Público (U.A.M. y U.N.A.M.) aplicada a esta empresa, ha rendido frutos personales y comunitarios que nos exhortan a perseverar en ella, en una vivencia radical del alma de las universidades públicas mexicanas. El lema de "Casa abierta al tiempo", de la Universidad Autónoma Metropolitana, preside esta investigación de "Ciencia con conciencia" en la cual los coautores, todos de formación jurídica y mono disciplinaria, reivindicamos la solidez de la perspectiva normativa, pero, en una inserción del Derecho en el marco de las ciencias sociales, son conscientemente responsables del ser estructuralmente dialéctico del Derecho y, por ende, de su interacción interdisciplinaria permanente con los elementos extra normativos de lo jurídico.

La centenaria cultura mestiza del Altiplano mexicano, particularmente en los últimos quince siglos, se desarrolla casi equidistante de Asia y de Europa. La ciencia de la Administración Pública que nos es hoy posible conocer parece apenas emerger hace escasos ocho siglos, siendo sus desarrollos formalmente escritos posteriores a la Independencia, casi inexistentes en el siglo XIX (con una excepción admirable) y de espaciada manifestación (curiosamente con intervalos de un cuarto de siglo) en el siglo XX. En efecto, dejando de lado obritas didácticas de exigua substancia científica, el pensamiento mexicano en esta materia ilumina nuestra América toda con Teodosio

LARES a mediados del siglo XIX¹ y tiene en el siglo XX, atendiendo a la fecha respectiva de sus primeras ediciones, sus momentos culminantes en las obras de Gabino FRAGA,² de Andrés SERRA-ROJAS³ y de Ignacio PICHARDO-PAGAZA.⁴

Ahora bien, la presente investigación prescinde por ello de toda referencia específica a dichos manuales y se remite, para la forja de las nuevas pistas del tercer milenio, a la bibliografía y hemerográficas mexicanas más recientes, con carácter indicativo, y al final de cada uno de sus seis apartados, sin que ello implique el desconocimiento de la producción extranjera, que todos seguimos con atención, en la línea de las *Revista de administración pública* de España y de México; de la *Revista española de derecho administrativo*, así como de las fuentes franco-alemanas y anglosajonas disponibles en los centros mexicanos de investigación, tanto públicos como privados.

Sería indiscreto en esta *Introducción* el pretender una presentación siquiera somera de los contenidos de los seis apartados que el lector acaba de visualizar en el *sumario general*. Parece, empero, oportuna una ojeada a las principales interrogantes que, en intenso y hasta arduo diálogo de colaboradores y coordinador general, se han planteado en estos meses y se intentan escudriñar (que no siempre satisfactoriamente responder). Veamos algunas, en el orden indicado.

0.1. La estructura político-territorial del Estado mexicano nos enfrenta, como en todas las formas contemporáneas, con el dilema entre la tendencia centralizadora engendrada por los cometidos militares y económicos y la democrática aspiración del autogobierno. En México, el texto prístino del Constituyente de 1824, de 1857 y también de 1917, fiel a su más o menos próxima fuente anglosajona, proclama la forma del Estado federal; la evolución, empero, va fortaleciendo lo excepcional y debilitando lo

1. LARES, Teodosio, *Lecciones de derecho administrativo dadas en el Ateneo Mexicano*, ciudad de México: Imprenta de Ignacio Cumplido, 1852; reimpresiones fascsimilares: de la UNAM, "Prólogo" de Antonio CARRILLO-FLORES, sept. 1978, XIV-409 pp.; y de la SHCP (Secretaría de Hacienda y Crédito Público), junio 1979, 407 pp.
2. FRAGA-MAGAÑA, Gabino, *Derecho administrativo*, ciudad de México: Porrúa Hnos., S.A, primera edición, 1934; hoy en su 30a. ed., revisada y actualizada por Manuel FRAGA-MOURET, 1991, 506 pp.
3. SERRA-ROJAS, Andrés, *Derecho administrativo* (Doctrina, legislación y jurisprudencia), ciudad de México: Porrúa Hnos, S. A., primera edición, 1959, en un único volumen; hoy en su 15a. ed., revisada y actualizada por Andrés SERRA-ROJAS BERTI, 2 vols., 1992, 853 + 765 pp.
4. PICHARDO-PAGAZA, Ignacio, *Introducción a la Administración pública de México*, ciudad de México: INAP, 2 vols., 1984, 357 + 305 pp. in 4o. De este modo, reiteramos que, a prudentes intervalos de un cuarto de siglo (1934,1959,1984), la doctrina mexicana de la Administración pública se enriquece por tercera vez en este siglo con una contribución perdurable.

* Catedrático por oposición en la Universidad Autónoma Metropolitana (UAM) y en la UNAM; Investigador Nacional de México.

principal en grado tal que, como en la República Federal de Alemania, quizá cabría sin rubor y con verdad que se hablara de un 'Estado federal unitario', regido desde la sede del "único poder real en todo el territorio" por un sexenal" déspota ilustrado". Una tercermundista confusión de cantidad con calidad lleva a una expansión desmedida de esa sede, la ciudad de México, donde una herencia secular (mesoamericana, novohispana, independiente) cuestiona hoy, con sus caóticos resultados, las pretendidas ventajas de la economía de escalas y asfixia la organización político-administrativa con más problemas que soluciones. Con independencia de fórmulas normativas más o menos ingeniosas, los elementos extra-normativos tendrían aquí la última palabra.

0.2. *La organización administrativa*, en sus tres niveles de gobierno (federal, estadual y municipal), plantea la alternativa entre una copia mimética de la organización centralizada federal por los niveles diversos o la búsqueda creativa de fórmulas individualizadas, atendiendo a las peculiaridades de cada entidad territorial. Aquí se capta la señalada vecindad de los fenómenos de centralización a ultranza y de concentración de las decisiones en el "emperador sexenal". Por su parte —y desde 1981— la supresión del Consejo de Ministros como órgano con decisorio formal de la suspensión de garantías constitucionales supone una interrogante: si se trata, como se dijera, de un simple ajuste "técnico" en un país no-parlamentario o de una fórmula concentradora (similar al famoso artículo 16 de la Constitución francesa de 1958), es decir, de una fórmula que elude la colegialidad orgánica del consentimiento, en Consejo, para reemplazarla con aprobaciones *aposteriori* e individuales de una decisión presidencial previamente adoptada. Por otra parte, el monopolio de la acción penal por la Procuraduría General de la República, en la acusación y como parte en los juicios, podría significar una intensa objetividad procesal pero también, y en todo el país, una herramienta centralizados del Ejecutivo harto riesgosa para las libertades públicas.

03. *La organización descentralizada*, en esta contribución entendida en su acepción orgánica lata y de conformidad con el derecho positivo mexicano, se nos presenta como una combinación de técnicas romano-germánicas y de la *common law*, donde la riqueza y ambigüedad de la 'para estatalidad' como instrumento de "la Revolución hecha gobierno" plantea —como en la reciente doctrina española posterior a la Constitución de 1978—, el en 1992 actualísimo partaguas entre la doctrina de la subsidiariedad del Estado y la de la presencia principal del Poder Público en la vida económico-social de la Nación, posturas ambas que pueden invocar para sí diversas disposiciones de la Constitución y de sus leyes reglamentarias y, ahora, "criterios presidenciales" como fuente fáctica-

mente derogatoria de la Ley Suprema. Ello conlleva examinar la validez normativa de la Constitución como Regla de Reglas, así como la significación (preceptiva o retórica) de la participación democrática en la vida político-administrativa y en la planeación del desarrollo: por sus medios y por sus metas y objetivos, la planeación es básicamente de naturaleza indicativa, en un marco de economía mixta, pero su instrumentación, sanción, ejecución y control totalmente al margen del Congreso la robustecen como otro factor presidencialista del sistema político-administrativo. En tal contexto, la cuestión de que las entidades paraestatales, así articuladas al Ejecutivo en la vertiente obligatoria de la planeación, pudieran operar como contrapesos autogobernados del Presidente es una cuestión fuera de lugar y que rebasa su exigua 'autonomía de gestión'.

0.4. *El sector público de la economía* parte de la antedicha administración descentralizada para el postulado de la presencia principal del Estado en la vida económica y social de México, presencia de principio que tiene sus raíces hasta el siglo Vd. C., y se consolida, con inevitables contramarchas históricas, en las etapas mesoamericana, novohispana e independiente de la nacionalidad. Enfrentándose por igual, en 1992, al colectivismo totalitario y al individualismo neoliberal, el "criterio presidencial" ubica a este sector como cabeza de un "liberalismo social", en la línea de 'los puros' o liberales avanzados del Constituyente de 1857: esta 'contramarcha' deja en vilo al Constituyente de 1917, pretende arbitrar entre las concepciones romano-ibérica y anglosajona del Estado, parece juzgar convergentes al cuantitativo crecimiento económico con el cualitativo desarrollo social, reitera que en la "etapa de la desincorporación masiva" de las entidades paraestatales (1982-1992, especialmente desde 1989) éstas son auxiliares de la planeación⁴ 'presidencial', la cual no tiene límites (ni constitucionales) en la retracción del ejercicio federal de los cometidos del Poder Público, máxime que ya no se trata de enmendarle sus desaguisados a la⁴ 'mano invisible' de Adam Smith, sino de estrechar la mano muy visible del Tío Sam, en el marco del publicitado trilateral acuerdo de libre comercio para Norteamérica (entre Canadá, Estados Unidos y México). Naturalmente, todo esto plantea nuevas perplejidades respecto de la naturaleza de la rectoría del Estado federal en el desarrollo mexicano, de los alcances de las diversas vertientes de la planeación y de la concepción (jurídica o meramente económica) de nuestras empresas públicas ante el imperativo constitucional de⁴ 'una más justa distribución del ingreso y la riqueza'.

05. *El régimen del personal* de las administraciones públicas se plantea la duda de su compatibilidad con los cometidos y las facultades del Estado, la disyuntiva de potenciar o restringir la participación de los trabajadores en

la fijación de sus condiciones de empleo, la alternativa de un derecho tuitivo de los trabajadores o de un régimen más o menos "afrancesado" de libre contratación, el contraste lacerante del omnipotente presidencial "sistema de despojo" sexenal con la racionalidad y eficiencia de un siempre relegado servicio civil de carrera, el enfrentamiento entre la autonomía formal y la heteronomía sustancial de todas nuestras jurisdicciones y específicamente la laboral-burocrática. En otras palabras, y quizá con mayor acuidad que en otros apartados del presente estudio, tenemos la contraposición entre "la práctica como regla" y la regla como práctica. Por ello, radicalizando la redacción-base, este coordinador general entiende que no es sólo la coherencia normativa lo que está en juego: en puridad, el "envite" concierne la plenitud o no del Estado de Derecho.

0.6. *El control de la administración* suscita satisfacción formal y dudas sustantivas, en un país de Tercer Mundo en el cual la constitucionalización en 1992 del "Defensor el Pueblo" (u *ombudsman*) parece hacer algo más complejo, pero no necesariamente más completo, el marco de la protección de los derechos humanos. Es ciertamente un paso esperanzador, ejecutado empero a partir de la Secretaría de Gobernación, y sin tenerse a la vista, al redactar esta *Introducción*, el tenor de la ley reglamentaria que deberá decidir si se trata de una entidad congresional autónoma, de una verdadera instancia, o de una auxiliar más del Ejecutivo en turno. Hace casi treinta años, en obra todavía hoy vigente y científicamente in-superada,⁵ se planteó la inexistencia real de la separación de poderes en México, y, con ella, la heteronomía ante el Poder Ejecutivo de los Poderes Constituyente Permanente, Legislativo y Judicial, así como, por mayoría de razón, la heteronomía ante el Ejecutivo Federal de todos los

poderes constituidos de los Estados o entidades territoriales menores. Ante esta realidad, las finezas que oponen un control concentrado (el del Poder Judicial Federal) a un control difuso (el de los jueces y tribunales administrativos autónomos o de los Poderes Judiciales de los Estados "libres y soberanos"); la duda de si una tipología, pretendidamente muy reglada, de ilícitos de los servidores públicos facilita su impedimento y persecución o sólo es una actualización —imperfecta siempre— de las creativas formas de la corrupción y del abuso de poder; la pregunta de si una adecuada modificación de los quorums congresionales para los actos de gobierno relativos al Ejecutivo significaría o no un robustecimiento del control del Legislativo; tales son planteamientos elementales que nos llevan a un cuestionamiento mayor, relativo incluso al método de este análisis.

07. En efecto y para terminar, podríamos interpelarnos a nosotros mismos, los siete coautores de esta investigación, respecto de si la investigación jurídica, en auténtica ciencia social, y no en castrada técnica normativa, puede contentarse de una glosa más o menos aventajada de los textos positivos, con prescindencia de los elementos extranormativos (sociológicos, económicos, políticos, históricos) sin cuya consideración lúcida todo el andamiaje normativo es una entelequia.

Tal sería la perspectiva medular de nuestras perplejidades. Ellas se dibujan, seguidamente, en un esfuerzo de presentación serena y documentada del régimen de la administración pública en este umbral del tercer milenio. Se trata de un diálogo entre profesores universitarios mexicanos, que aman a México y, porque lo aman, les duele. Es, al mismo tiempo, un diálogo con todos nuestros lectores: de sus aportaciones y críticas quedamos muy pendientes.

5. GONZALEZ-CASANOVA, Pablo, *La democracia en México*, ciudad de México: Era, la. ed. 1965, 335 pp., múltiples reimpressiones.

L.C.P. Talpan
(D.F.), enero de
1992.



§1. ESTRUCTURA POLÍTICO TERRITORIAL DEL ESTADO MEXICANO

[Redacción-base: Prof. Lic. Ma. de Lourdes
MARTÍNEZ-PEÑA, UAM]

SUMARIO

1.1. *Introducción*.- 1.1.1. Un Estado federal, 1.1.2. La Carta de la Reforma. 1.1.3. La Carta de la Revolución.
1.2. *La Federación*.- 1.2.1. Facultades constitucionales del Poder Legislativo. 1.2.1.a. La materia económica. 1.2.1.b. Las cuestiones territoriales. 1.2.1.c. Política exterior. 1.2.1.d. Las cuestiones sobre el estatuto de las personas. 1.2.1.e. Los casos específicos. 1.2.1.e.1. Ciertos aspectos organizativos laborales. 1.2.1.e.2. Aspectos relativos a la Defensa Nacional. 1.2.1.e.3. Aspectos de civismo. 1.2.1.e.4. Algunos aspectos relativos a las relaciones entre los particulares y la Federación. 1.2.1.e.5. Algunos aspectos sociales. 1.2.2. Facultades constitucionales del Poder Ejecutivo. 1.2.3. Facultades constitucionales del Poder Judicial. 1.3. *Los Estados*.- 1.3.1. Autonomía y forma de gobierno. 1.3.2. Estructura y división de poderes. 1.3.3. Las facultades expresas federales y residuales estatales. 1.3.4. Las facultades estatales expresas. 1.3.5. Las prohibiciones expresas a los Estados. 1.3.5.a. En materia política. 1.3.5.b. En materia económica. 1.3.5.c. En materia tributaria. 1.3. JA. En materia de defensa. 1.4. *Los Municipios*.- 1.4.1. Estructura y funcionamiento. 1.4.2. Antecedentes y evolución históricos. 1.4.3. Cometidos y facultades actuales. 1.5. *Distrito Federal*.- 1.5.1. Sede de los poderes y administración centralizada. 1.5.2. La organización administrativa. 1.5.3. La Asamblea de Representantes. 1.5.3.A. Facultades normativas. 1.5.3.B. Facultades de control y vigilancia. 1.5.3.C. Facultad de iniciativa. 1.5.3.D. Facultades de gestión. 1.6. Conclusiones del §1.- 1.7. *Bibliografía mexicana del §1*.- 1.7.1. Constituciones. 1.7.2. Doctrina.

1.1. INTRODUCCIÓN

México, cuya denominación oficial es "Estados Unidos Mexicanos", se encuentra ubicado en la parte meridional occidental de América del Norte y cuenta con una extensión territorial de un millón 958 mil 201 kilómetros cuadrados. Colinda al Norte con los Estados Unidos de América (con una frontera que se extiende en 3,234 kms), y al Sur con Guatemala (con 929 kms de frontera) y Belice (con 250 kms de frontera). De esta manera, ocupa el lugar número trece entre los países con mayor extensión territorial en el mundo.

México ocupa el undécimo lugar entre las naciones más pobladas del mundo. Conforme a datos preliminares del Censo General de Población de 1990, cuenta con un total de 81: 140,922 habitantes (de los cuales 39-878,536 son varones y 41 ;262,386 mujeres), presentando importantes concentraciones en algunas zonas urbanas como el Distrito Federal (asiento de los poderes federales), el Estado de México, Guadalajara, Monterrey, Puebla y Tijuana. Algunos estudios han señalado que hacia fines de los años 80, el 71% de la población era urbana.

El idioma oficial es el castellano, según costumbre secular carente de base constitucional; aunque se puede observar que en algunas regiones subsisten grupos indígenas que hablan otras lenguas (tal es el caso del náhuatl en el centro y en el este, el otomí en el centro y el maya en el sur del país).

1.1.1. *Un Estado federal*.- Desde el punto político-territorial, México se ha organizado como un Estado federal. Esta forma de organización política del México contemporáneo no es más que una estructura en donde se ad -vierte una distribución de competencias entre los diferentes niveles organizacionales: federal, estatal y municipal. Tal situación es el resultado de la historia política de este país en los últimos dos siglos, y cuenta hoy en día con un reconocimiento normativo.

En sus orígenes, la concepción federalista en México estuvo influenciada por las tendencias constitucionalistas más destacadas. Por ejemplo, en 1812 con la Constitución de Cádiz, la cual contempló la figura de las diputaciones provinciales que, en el caso de España, vinieron a constituir órganos colegiados en el gobierno político y económico, dando lugar más tarde a divisiones político-territoriales intermedias entre el Estado, y niveles gubernamentales inferiores como el Municipio. Este tipo de organización política de un Estado fue reconocida en el caso de México en las primeras disposiciones constitucionales del siglo XIX; concretamente, en el Acta Constitutiva de la Federación Mexicana, del 30 de enero de 1824, se asientan de manera firme las bases del federalismo mexicano.

Este sistema sufriría modificaciones posteriormente, todas ellas orientadas a organizar un Estado centralizado. Estos fines se concretaron jurídicamente en las Constituciones llamadas centralistas, de 1836 y 1843, convirtiendo estas Constituciones —a los Estados libres y soberanos— en Departamentos. La propuesta centralista intentaba consolidarse no sólo a corto sino a largo plazo; para ello se establecieron medidas encaminadas a lograrlo; por ejemplo, se estableció que sólo una revolución podría modificar el régimen centralista.

Estas son algunas de las primeras manifestaciones del centralismo en la organización política del Estado mexicano que, como se verá más adelante, en buena medida subsisten hasta nuestros días.

En esa época, primera mitad del siglo XIX, los países latinoamericanos viven, desde el punto de vista político, un panorama incierto que se caracteriza por dos grandes problemas: uno externo y uno interno.

Desde el punto de vista externo, es la lucha por la independencia de las metrópolis lo que caracterizaba la época. Desde el punto de vista interno, los movimientos sociales se debaten entre dos tendencias muy claras: una, el darse una organización como Estado de derecho (conformando un nuevo sistema jurídico), y dos, tratando de definir cuáles serían las características del nuevo derecho, del nuevo sistema jurídico-político. Sobre este último aspecto, las opciones eran por lo menos dos: adoptar un sistema político federal o adoptar un sistema político unitario. La indecisión ante estas opciones es característica de principios del siglo XIX.

Más tarde, es el federalismo el que parece haber sido considerado como la opción más viable. Y es, precisamente, la Constitución de 1857 la que plasma el deseo por colocar los pilares de la nueva sociedad independiente, tomando como base el sistema federal que, de una u otra manera, se había utilizado en la Constitución de 1824, reconociendo dos esferas de gobierno: la federal y la estadual, pero con tres niveles de gobierno: el federal, el estadual y el municipal, todos ellos subordinados a la Constitución.



La propuesta en este federalismo es que los Estados miembros de la Federación pierden totalmente su soberanía exterior y ciertas facultades interiores en favor del gobierno central. La Federación mexicana nace, así, de un pacto de estados preexistentes que delegan facultades en el poder central, reservándose las restantes. Se parte, entonces, de una concepción en donde el federalismo aparece como un modelo de organización política en el cual la distribución de competencias en favor de los Estados es igual para todos ellos, permitiendo un equilibrio entre la Unión y los mismos Estados. Esta es la manera como los textos constitucionales mexicanos han concebido al sistema federal, señalando facultades expresas al "poder central y legitimando las competencias de principio y las residuales de los Estados. Se trata de un federalismo caracterizado por una rigidez constitucional, que se traduce en la dificultad para reformar el texto supremo; tal situación, en el caso mexicano, se ha reconocido en la Constitución vigente desde 1917 (aunque la misma idea ya se había plasmado en la Constitución de 1857), en donde, para reformar o adicionar dicho texto es necesario que el Congreso de la Unión acuerde las modificaciones, para lo cual será necesario el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes y, además, que esos cambios sean aprobados por la mayoría de las legislaturas de los Estados. Se trata de un sistema cuyo ejercicio, como se verá más adelante, no ha descartado sino formalmente la concepción centralista.

1.1.2. *La Carta de la Reforma.* - La Constitución de 1857 reconoce diferentes principios, como son la división de poderes (en ejecutivo, legislativo y judicial), la forma de gobierno democrático, representativo y republicano. Asimismo, la esclavitud queda abolida, y se consagra un amplio catálogo de garantías individuales, como son: las de la enseñanza, la industria, el comercio, el trabajo y la asociación.

Este sistema no sufriría alteraciones sino a principios del siglo XX, cuando con el movimiento revolucionario de 1910 se cuestionarían una serie de valores y estructuras del Estado mexicano. Este movimiento revolucionario no sólo sería importante por el gran contenido social que lo motivó, sino porque daría lugar a la conformación de las bases jurídicas de lo que es el México contemporáneo. En ese sentido * es de particular importancia señalar que la Constitución de 1917 es el resultado de la lucha de los diferentes sectores sociales del México de principios de siglo, por organizar al país de una manera más sana económicamente y más democrática políticamente.

1.1.3. *La Carta de la Revolución.* - La Constitución de 1917 recoge los principios establecidos en la Constitución de 1824, y va aún más lejos al retomar la estructura fundamental del Estado, las funciones de sus órganos y la relación de éstos entre sí y con los particulares; pero, además, reconoce los denominados derechos sociales, con los cua-

les se busca proteger a amplios grupos de la población como son los campesinos y los obreros. Tal vez este último aspecto sea el que históricamente situó a la Constitución mexicana de 1917 entre las más avanzadas de la época.

Esta evolución histórica del Estado mexicano, oscilando entre federalismo y centralismo, ha llevado a este país hacia la conformación de un sistema en donde, si bien es cierto, a la lectura de las normas constitucionales, se cuenta con un sistema federal en donde se tienen facultades a diferentes niveles, también es cierto que el análisis detallado de las mismas y la puesta en práctica de ellas, se ha traducido en la existencia de un sistema altamente centralizado y hasta unitario, en perjuicio de las facultades estatales y municipales.

El estudio de la estructura político-territorial del Estado mexicano requiere, entonces, un análisis en dos planos: el primero, tratar de conocer las normas, sobre todo constitucionales que la conforman y, por otra parte, revisar la manera como se ha reglamentado dicha normatividad, sin descuidar situaciones específicas y excepcionales, propias del mismo sistema, como el caso del Distrito Federal. El presente trabajo busca, precisamente, ofrecer una explicación general de estos aspectos, para lo cual se presentan tres grandes apartados: la Federación, los Estados, los Municipios y el caso particular del Distrito Federal.

1.2. LA FEDERACIÓN

La Federación, para ejecutar sus cometidos, cuenta con facultades que le han sido otorgadas por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, siendo éstas muy amplias; lo cual, como podrá observarse más adelante, se traduce en un marcado centralismo de la vida jurídico-política del Estado mexicano.

La importancia política de cada uno de los Poderes puede apreciarse de mejor manera al analizar las facultades que constitucionalmente se le otorgan a cada uno de ellos, no sin antes precisar cómo se encuentran conformados.

El Poder Ejecutivo está a cargo del Presidente de la República; el Poder Legislativo se encuentra depositado en un Congreso de la Unión, dividido en dos Cámaras: una de diputados y otra de senadores. La Cámara de diputados está integrada por 300 diputados electos según el principio de votación de mayoría relativa y 200 diputados electos bajo el principio de representación proporcional. La Cámara de senadores se integra por dos senadores por cada Estado y dos por el Distrito Federal (en total 64). El Poder Judicial está integrado por la Suprema Corte de Justicia, Tribunales Colegiados^A Unitarios de Circuito y en Juzgados de Distrito.

1.2.1. *Facultades constitucionales del Poder Legislativo.* - Por lo que se refiere, de manera concreta, a las facultades



del Poder Legislativo, puede constatarse que existen por lo menos cuatro grandes temas desarrollados por la Constitución, que son: los aspectos relacionados con la materia económica, los aspectos relacionados con las cuestiones territoriales, la política exterior, aspectos sobre el estatuto de las personas y, finalmente, una serie de aspectos específicos cuya clasificación es difícil de realizar en razón de su diversidad temática.

1.2.1. a) *La materia económica.* - En materia económica, el Poder Legislativo ha sido dotado con amplias facultades, entre las que pueden distinguirse aquellas relacionadas con los aspectos de la política económica interna y externa.

En materia de política económica interna el Poder Legislativo tiene facultades para legislar aspectos globales de la economía, como lo relativo a la planeación nacional, y para la programación, promoción, concertación y ejecución de acciones de orden económico, sobre todo las relativas al abasto y otras áreas que tengan como fin la producción, suficiente y oportuna, de bienes y servicios sociales nacionalmente necesarios. Esta labor se realiza por



medio de instrumentos concretos, para llevar a cabo tales cometidos como son el establecimiento de la normatividad que da lugar al Banco de Emisión único, a la Casa de Moneda y a las reglas que permiten determinar el valor relativo de la moneda extranjera.

Pero las facultades, desde el punto de vista interno, van todavía más lejos, abarcando aspectos fiscales en por lo menos dos sentidos: uno, mediante la imposición de contribuciones, y dos, mediante la expedición de normas generales que impidan las restricciones al comercio interestadual. Este marco de regulación económica interna es complementado por la facultad que tiene el Legislativo de imponer contribuciones sobre el aprovechamiento y explotación de ciertos recursos naturales; sobre instituciones de crédito y sociedades de seguros; sobre cometidos de servicio público concesionados o explotados directamente por la Federación; sobre materias específicas, como lo son el petróleo y sus derivados, gasolina, electricidad, tabacos labrados (tanto en su producción como en su consumo), cerillos, aguamiel y derivados de la explotación forestal, así como la producción y consumo de cerveza.

Desde el punto de vista externo de la economía, el Legislativo puede adoptar normas en diferentes direcciones. Las más importantes son: dar las bases para que el Ejecutivo pueda celebrar empréstitos sobre el crédito de la nación, siempre y cuando éstos tengan como destino la ejecución de obras que directamente produzcan un incremento en los ingresos públicos, o para que, en casos de emergencia, se lleve a efecto una regulación monetaria; establecer contribuciones sobre comercio exterior; promover la inversión extranjera y regular de manera directa la transferencia de tecnología y la generación, difusión y aplicación de conocimientos científicos y tecnológicos.

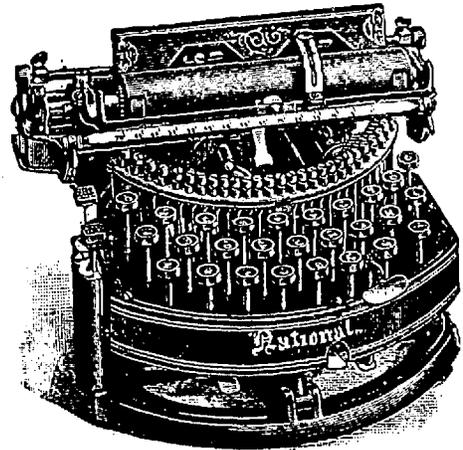
1.2.1. b) *Las cuestiones territoriales.*- Otro de los aspectos, en el que el poder legislativo tiene facultades, es el relativo a las cuestiones territoriales. El tema es amplio y tiene que ver, sobre todo, con la delimitación territorial de los Estados miembros de la Federación. Así tenemos que el Legislativo está facultado para acordar la creación e incorporación de nuevos Estados a la Federación; así como para participar en la eventual solución de conflictos, en los cuales se discuta sobre los límites entre Estados miembros, desde el punto de vista territorial; así como estableciendo reglas relativas a la ocupación y enajenación de terrenos baldíos y la posibilidad de cambiar la residencia de los poderes federales, es decir, trasladar la capital federal a otra parte del territorio nacional.

También corresponde al Legislativo expedir las leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de los Estados y Municipios en el ámbito de sus respectivas competencias en materia de asentamientos humanos, de protección al ambiente y de preservación y restauración del equilibrio ecológico.

Otras áreas específicas, que tienen relación con cuestiones territoriales, son las relativas a las vías generales de comunicación, aguas federales y aprovechamiento, y explotación de recursos naturales.

1.2.1c) *En política exterior.* - En materia de política exterior, el Legislativo está facultado para expedir las leyes, que permiten organizar tanto al cuerpo diplomático como al cuerpo consular mexicanos, con la finalidad de sentar las bases sobre las cuales se llevarán a cabo las relaciones con el extranjero y expedir, asimismo, las leyes que declaren el estado de guerra en relación con otras potencias.

1.2.1. d) *Las cuestiones sobre el estatuto de las personas.* -En esta materia, es facultad del Poder Legislativo, dictar las normas que establezcan los criterios para determinar la nacionalidad, la condición jurídica de los extranjeros, la ciudadanía, la naturalización y la calidad de inmigrado o inmigrante de los habitantes que conforman la población del Estado mexicano.



1.2.1. e) *Los casos específicos.* - El Legislativo está facultado para ocuparse de otra serie de aspectos cuya especificidad está referida básicamente a seis temas:

1.2.1.e.1 *Ciertos aspectos organizativo-laborales.* - En este apartado, corresponde a la Federación, a través del Poder Legislativo, expedir las leyes del trabajo reglamentarias de la Constitución Política, así como tener la facultad para crear y suprimir empleos públicos, y establecer, aumentar o disminuir sus dotaciones.

1.2.1.4?. 2 *Aspectos relativos a la Defensa Nacional.* - En este rubro debe señalarse que es facultad del Legislativo reglamentar la organización, el sostenimiento y el servicio del ejército, la armada y la fuerza aérea nacionales, considerando que estos organismos representan la protección de las instituciones existentes, del orden público y de la soberanía nacional.

1.2.1. e.3 *Aspectos de civismo.*- Son temas relativos a la facultad que tiene el Legislativo de normar el uso de la bandera, escudo e himno nacionales, por ser considerados como los símbolos de la patria.

1.2.1. e. 4 *Algunos aspectos relativos a las relaciones entre los particulares y la Federación.* - Las relaciones, de las cuales se ocupará el Legislativo, se dan básicamente en dos ámbitos: en materia administrativa y en materia penal. La primera puede ejemplificarse con la facultad que tiene, el Poder Legislativo, de expedir las leyes para la creación de tribunales de lo contencioso-administrativo, dotados en plena autonomía para dictar sus fallos y cuyo objeto será el de dirimir las controversias que se lleguen a suscitar entre la Administración Pública Federal o del Distrito Federal y los particulares. En cuanto se refiere a la materia penal, el Legislativo tiene la facultad de dictar la reglamentación relativa a los delitos de competencia federal, así como sus posibles sanciones y expedir las normas referentes a la amnistía por estos mismos delitos.

1.2.1. e.5 *Algunos aspectos sociales.* Aquí se pueden incluir tres aspectos: educación, cultura y salubridad. En cuanto hace a los dos primeros, el Legislativo tiene la facultad de expedir leyes que permitan la debida distribución del cometido educativo entre la Federación, los Estados y los Municipios, así como la reglamentación sobre los monumentos arqueológicos, artísticos e históricos.

En materia de salubridad, la Constitución establece que toda persona tiene derecho a la protección de la salud, y el Legislativo debe expedir las leyes relativas a la salubridad general de la República, dando lugar a la creación del Consejo de Salubridad General, que depende del Presidente de la República.

Finalmente, hay que destacar tres casos concretos: *uno*, el referido a la facultad con que cuenta al Legislativo para expedir la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda (órgano encargado de realizar un examen técnico contable de la cuenta pública del Gobierno Federal y de la de Distrito Federal); *dos*, aceptar la renuncia del Presidente y otorgarle licencias cuando así lo solicite por motivos plenamente justificados, y *tres*, legislar lo relativo al Distrito Federal (*infra*, § 1.5).

Es importante destacar que dentro de la amplia gama de facultades que tiene el Poder Legislativo, se encuentra una de carácter operativo, las clásicas potestades implícitas, consistentes en la posibilidad de expedir todas las leyes que sean necesarias para hacer efectivas todas las competencias antes descritas, así como aquellas facultades concedidas por la Constitución a los otros dos poderes (ejecutivo y judicial).

1.2.2. *Facultades constitucionales del Poder Ejecutivo.* Conforme a lo establecido por la Constitución, concierne al Estado federal la rectoría del desarrollo nacional, lo que implica que deberá planear, conducir, coordinar y orientar la actividad económica nacional con el fin de lograr un pleno desarrollo de la población; tales cometidos se llevarán a cabo por medio del Poder Ejecutivo y, para ello, podrán concurrir el sector público, el sector social y el sec-

tor privado, sin perjuicio de otras formas de actividad económica que contribuyan al desarrollo de la nación (*cf. infra*, §4).

El sector público tendrá a su cargo los cometidos esenciales (*cf. infra*, § 3) o sea las áreas estratégicas (áreas en las cuales sólo puede intervenir el Estado) para, de esta forma, tener un mejor control en las actividades más relevantes. Dichas "áreas estratégicas" —o cometidos esenciales—¹ son: acuñación de moneda, correos, telégrafos, radiotelegrafía y la comunicación vía satélite; emisión de billetes por medio de un solo banco; petróleo y los demás hidrocarburos; petroquímica básica; minerales radioactivos y generación de energía nuclear; electricidad, ferrocarriles, y aquellas otras actividades que las leyes del Congreso determinen.

Por otra parte, el Estado federal tiene a su cargo la planeación democrática del desarrollo nacional, siendo el Poder Ejecutivo el encargado de establecer los procedimientos de participación y consulta popular en el sistema de planeación, así como el precisar los criterios para la formulación, instrumentación, control y evaluación de plan y los programas de desarrollo. En México existe el llamado Plan Nacional de Desarrollo, el cual tiene una vigencia de seis² años (igual al periodo presidencial), y cuyo fin primordial consiste en fijar los objetivos nacionales derivados de la Constitución y las prioridades que permitan afrontar los problemas de la nación. A través de la planeación, y del propio Plan Nacional de Desarrollo, el Ejecutivo lleva a cabo la ejecución de ciertos cometidos con el fin de participar en la vida nacional, acentuándose de esta manera la intervención de este poder en todas las actividades del Estado.

Otra facultad de la Federación estriba en el otorgamiento de concesiones a particulares, a través del Ejecutivo federal, sobre los recursos naturales que, por disposición constitucional, pertenecen a la nación.

Asimismo, es el presidente de la República el encarga-

do de dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales sometiéndolos a la aprobación del Senado.

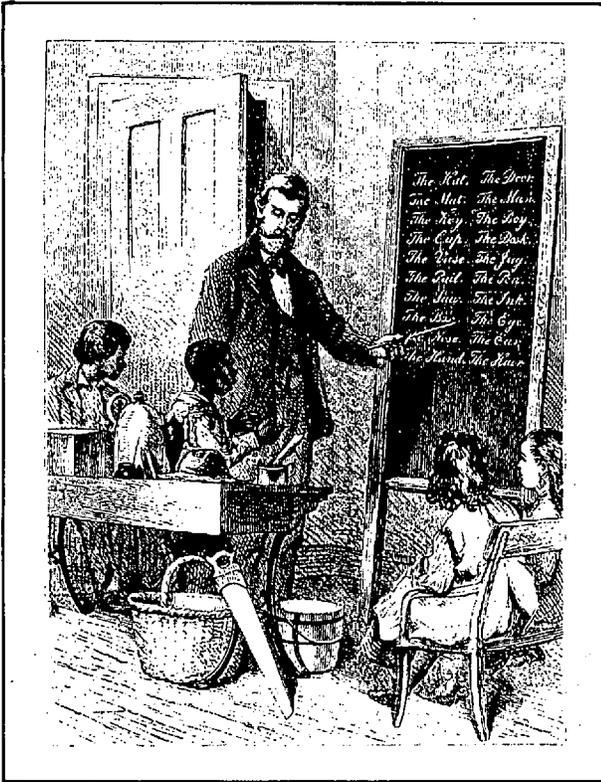
1.2.3. *Facultades constitucionales del Poder Judicial.* - El Poder Judicial es competente para conocer de los actos de la autoridad que violen alguna garantía individual, así como de todas las controversias del orden civil o criminal que se susciten respecto del cumplimiento y aplicación de leyes federales o de los tratados internacionales celebrados por el Estado mexicano. Asimismo, es facultad del Poder Judicial conocer de aquellas controversias que versen sobre derecho marítimo, y de aquellas controversias en que el poder central fuera parte. De importancia es la facultad que tiene el Poder Judicial, a través de los Tribunales de la Federación, de conocer de todas las controversias que se presenten entre dos o más Estados, o un Estado y la Federación, así como de las que surgieren entre los tribunales del Distrito Federal y los de la Federación, o un Estado. De igual forma, conocerá de los conflictos que surjan entre los Estados miembros, así como de todos los asuntos concernientes a miembros del cuerpo diplomático y consular. También compete al Poder Judicial, por medio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, conocer de los conflictos que se pudieran suscitar entre dos o más Estados, entre los poderes de un mismo Estado sobre la constitucionalidad de sus actos y de los conflictos entre la Federación y uno o más Estados, así como de aquellos en que la Federación sea parte. Asimismo, tendrá intervención en las controversias que surjan entre los Tribunales de la Federación, entre éstos y los de los Estados o entre los de un Estado y los de otro,

Las facultades otorgadas a la Federación, a través del Poder Judicial, tienen relación directa con el hecho de conservar la armonía de la Nación y con el interés de salvaguardar la igualdad entre los Estados, pero, en la práctica, configuran un potente factor de centralización, al ser el nombramiento de los Ministros de la Corte (a diferencia de la Constitución de 1824) ajeno a los Estados y por el Presidente de la República, pues en 1992, sólo es simbólicamente aprobado por un senado «/partidista (3 opositores en un total de 64).

1. *Cf. infra*, §3 ampliamente.

2. En *pucidad*, cinco años y medio, a partir del 31 de mayo del primer año del sexenio presidencial; así, el actual va del 31 de mayo de 1989 al 30 de noviembre de 1994.





1.3. LOS ESTADOS

Las entidades federativas son los Estados miembros que integran parte de la Federación, con cometidos, facultades y competencias para ejercer el Poder Público dentro del ámbito de su territorio. De acuerdo al artículo 43 de la Constitución, México está integrado por 32 entidades federativas. *

1.3.1. *Autonomía y forma de gobierno.* - Una característica esencial de las entidades federativas es que gozan de autonomía, entendida ésta como la facultad que tienen para darse su propia Constitución, sujetándose a las limitaciones que les imponga la Constitución Federal.

Los Estados, al igual que la Federación, adoptan la forma de gobierno republicano, representativo y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el Municipio (ver *infra*, §1.4.).

1.3.2. *Estructura y división de poderes.* - Los Estados, en sus Constituciones locales, consagran la división de poder-

3. Siendo éstas: Aguascalientes, Baja California, Baja California sur, Campeche, Coahuila, Colima, Chiapas, Chihuahua, Durango, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, México, Michoacán, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán y Zacatecas (31 Estados) v el Distrito Federal.

res; siendo éstos cuatro, igual que los de la Federación: Constituyente, Ejecutivo, Legislativo y Judicial. El Ejecutivo está a cargo de un gobernador elegido por elección directa, durando en su cargo seis años. El Poder Legislativo se encuentra depositado en una sola asamblea, denominada Legislatura o Congreso local, integrada con un número proporcional a los habitantes de la entidad. La Constitución General señala un mínimo de legisladores (pudiendo ser más, según las características propias de la entidad y de su propia Constitución), al establecer que no podrán ser menos de siete diputados en los Estados cuya población no llegue a 400 mil habitantes, no menos de nueve en los que su población exceda del número anterior, pero no llegue a 800 mil, y no menos de once en aquellas entidades cuya población supere la última cifra apuntada. En lo relativo al Poder Judicial, éste se ejercerá por los tribunales que establezcan las Constituciones respectivas, existiendo un Tribunal Superior de Justicia en cada Estado.

1.3.3. *Las facultades expresas federales y residuales estatales.* - Por lo que toca a las facultades de las entidades, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que son aquellas que no están expresamente concedidas por la Ley Fundamental a los funcionarios federales. De lo que se desprende que, mediante textos expuestos, se invierte el principio y es la Federación la que posee todas las facultades para actuar, dejando sólo lo residual para los Estados, dándose de esta manera un gran centralismo por parte de la Federación.

1.3.4. *Las facultades estatales expresas.* - Por lo demás, la Constitución otorga, de manera expresa, a los Estados: la facultad de instituir, con base en sus Constituciones y leyes, tribunales de lo contencioso-administrativo dotados de plena autonomía para dictar sus fallos y teniendo a su cargo dirimir controversias que se susciten entre la Administración Pública Estatal y los particulares; y, también, el que pueden asumir, previo acuerdo con la Federación y cuando así lo permita el ejercicio de sus funciones, la ejecución y operación de obras y la prestación de cometidos de servicio público.

1.3.5. *Las prohibiciones expresas a los Estados.* - Por otro lado, la Constitución General establece prohibiciones expresas a los Estados, las cuales pueden agruparse en cuatro materias:

1.3.5. A) *En materia política* les está prohibido celebrar alianzas, tratados o coaliciones con otro Estado o con potencias extranjeras. Esto, en razón a la naturaleza jurídica del Estado federal mexicano y como consecuencia de la no soberanía de las entidades federativas, así como de su falta de personalidad jurídica para actuar como entidades de derecho internacional.



1.3.5. B) *En materia económica* se reconocen las prohibiciones relativas a la normatividad monetaria y al control financiero, al no permitírseles acuñar moneda ni emitir papel moneda, debido a que estos cometidos corresponden exclusivamente a la Federación. Tampoco les está permitido emitir títulos de deuda pública pagaderos en moneda extranjera o fuera del territorio nacional; ni contratar, directa o indirectamente, préstamos con gobiernos extranjeros, o contraer obligaciones con sociedades o particulares extranjeros.

1.3.5. C) *En materia tributaria* los Estados no pueden emitir estampillas, ni impedir el ingreso de mercancías destinadas a quedarse en sus territorios. Asimismo, no pueden realizar exacciones a través de aduanas locales en relación con la circulación y el consumo de efectos nacionales o extranjeros, ni tampoco requerir a los gobernados la documentación que acompañe la mercancía, el registro o la práctica de inspecciones.

Asimismo, los Estados están imposibilitados para expedir y mantener leyes y reglamentos que impliquen diferencias de impuestos o requisitos, en función de la procedencia de las mercancías nacionales o extranjeras. También tienen prohibido gravar la producción, el acopio o la venta del tabaco en rama, en forma diferente o

con cuotas mayores de aquellas que el Congreso de la Unión autorice; así como establecer derechos de tonelaje, ni otro alguno de puertos, ni imponer contribuciones o derechos sobre importaciones o exportaciones.

1.3.5. D) *En materia de defensa* les está prohibido tener tropa permanente y buques de guerra, así como hacer la guerra por sí a alguna potencia extranjera, exceptuándose los casos de invasión y peligro inminente que no admita demora, avisando inmediatamente al Presidente de la República para que él, en su carácter de jefe del Estado —y del Gobierno— adopte las medidas que el caso requiera.

1.4. LOS MUNICIPIOS

El Municipio es una institución político-jurídica de gran importancia formal en México, debido a que es el nivel de gobierno más cercano al gobernado, aquel con el cual se tiene contacto más directo y del que dependería la prestación de los cometidos de servicio público más cotidianos, que en buena medida gravitan sobre el bienestar de la comunidad.

1.4.1. *Estructura y funcionamiento.*- El órgano de gobierno local municipal lo constituye el Ayuntamiento, y de él depende la administración municipal. El Ayuntamiento es el cuerpo colegiado encargado de dictar las disposiciones que regirán la vida local del Municipio, y, a su vez, el órgano encargado de ejecutar tales medidas por conducto del presidente municipal.

Los Ayuntamientos se encuentran integrados por un presidente municipal, uno o más síndicos, y el número de regidores que determine la ley orgánica municipal de cada entidad federativa, conforme a la población que tenga cada municipio.

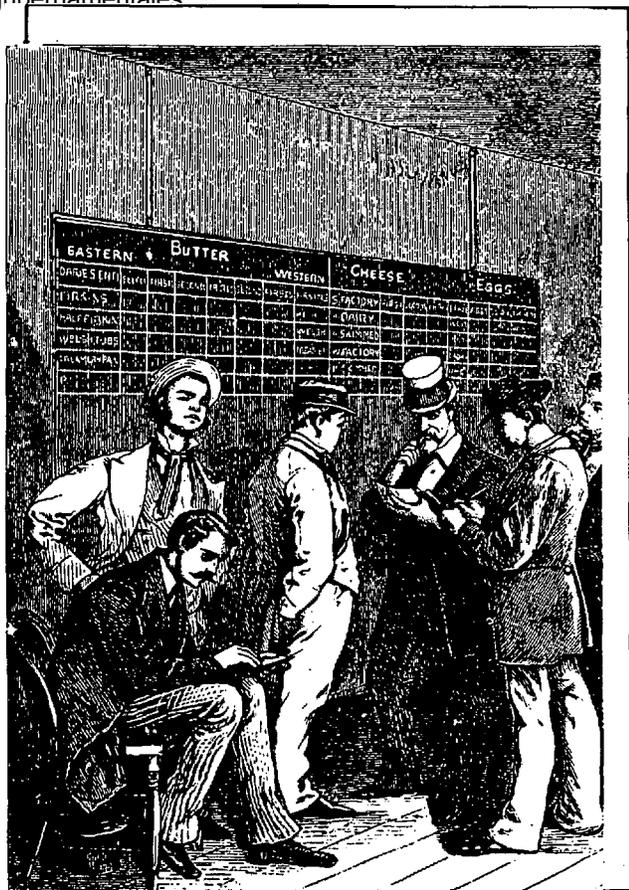
Los integrantes del Ayuntamiento son electos por los miembros de la comunidad, mediante el sistema de elección popular directa, y duran en su cargo tres años, no pudiendo ser reelectos.

1.4.2. *Antecedentes y evolución históricos.* - El municipio podría encontrar sus antecedentes en los *calpullis*, centenaria formación económica de base de los aztecas. Esta estructura era una parte de las muchas en que una localidad se dividía y donde el disfrute de los productos era común. Posteriormente, en 1519, se funda el Ayuntamiento de la Villa Rica de la Veracruz (primero en América), cuyo primordial objetivo fue el de instituir una autoridad que diera las facultades legales necesarias a Hernán Cortés para realizar la conquista europea. Sería, en 1808, cuando se instaure el Ayuntamiento de la Ciudad de México, cuyas funciones principales consistían en administrar e impartir justicia.

Durante el siglo XIX, la figura del municipio subsistió.

pero con una estructura, orgánica y competencial, muy débil e impotente en lo político y en lo administrativo. Paradójicamente son las Constituciones centralistas (de 1836 y 1843) las que se ocuparían verdaderamente de regular formalmente la estructura municipal. Será la Constitución de 1917 la que sienta las bases de la estructura del Municipio libre, señalando que no debería existir autoridad intermedia alguna entre los municipios y los gobiernos estatales. No obstante, se apreciaba que los municipios eran débiles y en ellos existía y existe mucho la intervención directa de los gobiernos estatales y un marcado centralismo de la vida nacional (cfr. *infra*, § 2.3.1.).

1.4.3. *Cometidos y facultades actuales.*- Por estas circunstancias, en 1983 se promovieron reformas con respecto a esta institución, a fin de fortalecerla y de otorgarle mayor autonomía, aunque sin alterar su dependencia financiera. Las facultades con las que cuenta el Municipio, y que puede ejercer gracias a la personalidad jurídica que posee, son las de celebrar convenios con otros entes jurídicos; celebrar acuerdos dentro de su jurisdicción y competencia; dictar los bandos de policía y buen gobierno, reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de su respectiva jurisdicción, y la de adquirir obligaciones y responsabilidades ante otras instancias gubernamentales.



Corresponde a los municipios prestar los cometidos de servicio público, como agua potable y alcantarillado entre otros, tomando en consideración las condiciones territoriales de los mismos y su capacidad administrativa y financiera. Por otra parte, también los municipios tienen la capacidad jurídica de intervenir en la bonificación y planes de desarrollo urbano-municipales; en la creación y administración de sus reservas territoriales, entre otras. Con esto, se puede observar que estos entes tienen una función de gran trascendencia en la vida nacional; sin embargo, esta relativa autonomía formal se ve muy disminuida por el centralismo imperante de la Federación y en los Estados mismos (cfr. *infra*, § 2.3.).

1.5. EL DISTRITO FEDERAL

El Distrito Federal, o Ciudad de México, configura al igual que los Estados, una de las 32 entidades federativas que forman parte de la Federación. Tanto desde el punto de vista jurídico como político, es una entidad *suigeneris* que guarda una situación singular; prueba de ello es el hecho de que, a diferencia de las entidades federativas, carece de autonomía política, por lo que está impedido para darse su propia Constitución, no obstante formar parte de la Federación.

1.5.1. *Sede de los poderes y administración centralizada.*

-El Distrito Federal es el lugar donde se encuentran asentados los poderes federales, siendo el Poder Ejecutivo el encargado, conforme a las facultades que le atribuye el Poder Legislativo, de gobernarlo bajo las bases constitucionales previstas en la Constitución. De esta manera se puede decir que el Distrito Federal es una institución político-administrativa, gobernada y administrada por el Ejecutivo Federal, a través de un departamento administrativo que forma parte de la Administración Pública Centralizada, al frente del cual se encuentra el Jefe de Departamento del Distrito Federal, nombrado libremente por el Presidente de la República.

Que en el Distrito Federal se encuentren asentados los poderes implica que el mismo no cuente con poderes propios, como en el caso de las entidades federativas, salvo el Poder Judicial que reside en el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, el cual no se identifica con el órgano federal.

1.5.2. *La organización administrativa.*- La administración del Distrito Federal se realiza, pues, a través de un departamento administrativo, el cual, de acuerdo a su Ley Orgánica, se encuentra integrado por: varias Secretarías generales, una Oficialía Mayor, una Contraloría General, una Tesorería, varias Direcciones Generales, Coordinaciones Generales, Unidades administrativas de apoyo y las Delegaciones Políticas. Estas últimas presentan una gran importancia, ya que se trata de órganos descon-

centrados que llevan a cabo funciones de tipo político y administrativo, y tienen una circunscripción geográfica determinada. Actualmente, el Distrito Federal se encuentra organizado en 16 delegaciones políticas, existiendo en cada una de ellas un delegado político, nombrado * por el Jefe del Departamento del Distrito Federal, previo acuerdo del Presidente de la República, y cuya misión principal es la aplicación de las normas, de los criterios de gobierno y de la política administrativa establecida por el Jefe del Departamento, en coordinación con los órganos de la administración central. 1.3.3. *La Asamblea de Representantes.* - La ausencia de instancias que expresaran la voluntad de los ciudadanos, así como la gran complejidad de problemas que enfrenta el Distrito Federal, motivaron que en 1987 se presentara una iniciativa presidencial, cuya finalidad fue introducir nuevos mecanismos de participación ciudadana en las tareas del Gobierno de la capital federal. Así, fue creado un órgano colegiado denominado Asamblea de Representantes. Esta Asamblea está integrada por 40 representantes electos, según el principio, de mayoría relativa, y por 26 representantes electos, según el principio, de representación proporcional; dichos representantes duran en su cargo tres años, y por cada representante propietario se elige un suplente. Las facultades que tiene encomendadas este órgano colegiado se pueden agrupar en cuatro rubros:

1.5.3. A) *Facultades normativas.* - Dictar ordenamientos de tipo administrativo conocidos con el nombre de bandos, ordenanzas y reglamentos de policía y buen gobierno, cuya función principal es regular ciertas materias, sobre todo las referidas a la prestación de los cometidos urbanos de servicio público, cuidando no contravenir la actuación del Congreso de la Unión en materia de leyes y decretos para el Distrito Federal.

1.5.3. B) *Facultades de control y vigilancia.* - Éstas se traducen en la facultad que tiene la Asamblea de pedir informes, a la autoridad administrativa del Distrito Federal, y la facultad de citar a determinados servidores públicos, con la finalidad de que le informen sobre su actuación de gobierno, sobre todo la relativa a cuestiones financieras y fiscales.

1.5.3. C) *Facultades de iniciativa.* En este aspecto, la Asamblea tiene la facultad de presentar iniciativas de ley, o decreto, ante el Congreso de la Unión, sobre los temas de su competencia.

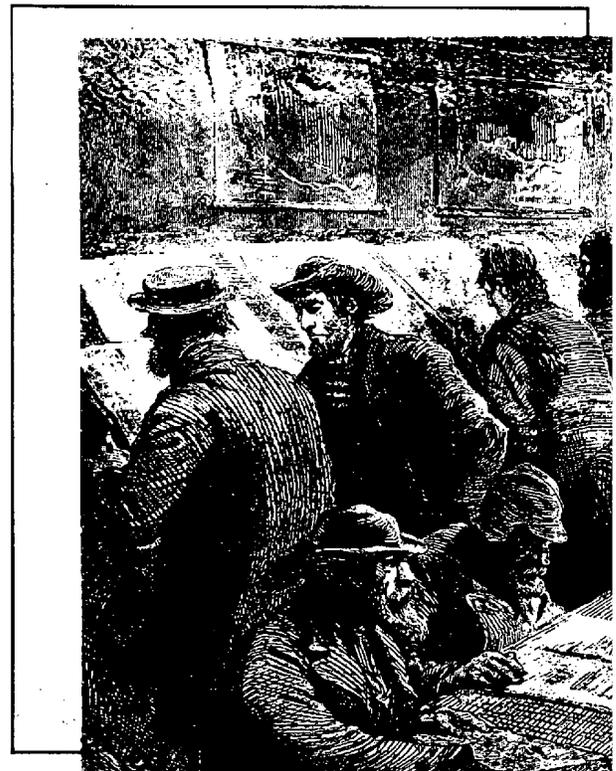
1.5.3. D) *Facultades de gestión.* - Éstas se interpretan como la facultad que tiene este órgano colegiado para solicitar, de las autoridades administrativas del Distrito Federal, el cumplimiento de todas aquellas actuaciones ten-

entes a dar una correcta solución a los problemas de la ciudadanía.

1.6. CONCLUSIONES DEL §1

Como pudo constatar, en el sistema federal mexicano los Estados miembros pierden su soberanía exterior y ciertas facultades interiores en favor del gobierno central, conservando para su gobierno aquellas facultades no otorgadas al gobierno central. Así, puede apreciarse el marcado predominio de la Federación sobre los Estados y, por ende, sobre los municipios, ya que son éstos los que constituyen la base de división territorial y de la organización política y administrativa de los Estados. Tal estructura disfuncional durante mucho tiempo, muestra hoy sus graves deficiencias; por ello, el debate se ha centrado en saber hasta dónde es conveniente fortalecer las estructuras de base como el Municipio, dotándolos de más facultades para la realización de sus cometidos.

En el caso del Distrito Federal, sus características peculiares, por ejemplo el diferenciarse de las otras 31 entidades federativas, y no tener la posibilidad de elegir a sus gobernantes, han derivado en la creación de instancias particulares como la Asamblea de Representantes, la que si bien es cierto se ha convertido en un importante canal de expresión ciudadana de los habitantes de la capital, pronto ha mostrado sus dificultades de acción, no dando los resultados que se esperaban. La discusión de hoy en día es el definir hasta qué punto el Distrito Federal puede



* Un proyecto gubernamental los hace electivos a partir de 1994.

contar con órganos de gobierno similares a los de las entidades federativas.

En México existe una división de poderes, con un predominio marcado del Poder Ejecutivo sobre los otros tres poderes (Constituyente, Legislativo y Judicial), lo que, aunado a la gran influencia de la Federación, por medio de diferentes mecanismos, como el financiero, hace que el ejercicio cotidiano del federalismo se traduzca muchas veces en un acentuado centralismo.

El México de 1992 muestra ciertos avances, pero siempre ambiguos, a diferentes niveles: político (instrumentando una cuestionada reforma electoral), fiscales (penalizando, pero inequitativamente, la evasión en el pago de tributos), económicos (mejorando, en lo monetario, pero no en lo estructural, ciertas variables), sociales (pugnado, pero desde el Ejecutivo —*infra* § 6—, por el respeto de los derechos humanos).

Ello, aunado a una dependiente participación en los procesos globalizadores de la economía mundial, pone a México entre los países medianos con un incierto futuro promisorio; sin embargo, graves problemas sociales aún subsisten: desempleo, marginación, desigualdad, improductividad, corrupción, irresponsabilidad. Tratar de precisar en qué medida la actual estructura político-territorial del Estado mexicano es una causa de desviaciones y errores, es la discusión que en esta materia los mexicanos deben enfrentar hoy en día, con el fin de intentar superar las apuntadas deficiencias, condicionadas empero cada vez más por los elementos extra normativos del Derecho.

1.7. BIBLIOGRAFÍA MEXICANA DEL §1

1.7.1. Constituciones

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, del 5 de febrero de 1917, con las adiciones y modificaciones que surgen de las ediciones siguientes:

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ciudad de México: Porrúa, S.A., 93a. edición, 1992, con frecuentes reediciones actualizadas en base al Poder Constituyente Permanente.

TENA-RAMÍREZ, Felipe, *Leyes fundamenta/es de México (1808 a 1392)*. 17a. edición, 1992, XXIV + 1109pp., de periódico-reedición.

ARTEAGA-NAVA, Elisur, *La Constitución mexicana comentada por Maquiavelo*, ciudad de México: Siglo XXIS. A., y UAM (Universidad Autónoma Metropolitana), 5. ed., 1992, 226 pp. (incluye intercalados el texto al día y textos de Maquiavelo, sin otro comentario, para entender que "la Carta Magna es simplemente un instrumento de poder"), de periódica actualización.

1.7.2. Doctrina

ARTEAGA-NAVA, Elisur, *Derecho constitucional estatal*, ciudad de México: Porrúa, S.A., 1988. XIV + 450pp., *Manual de derecho municipal*, ciudad de México: Universidad Autónoma Metropolitana (UAM), 1992-93, en prensa.

BARRERA-RÍOS, José, *Teoría normativa de la forma constitucional del federalismo fiscal mexicano: materia impositiva de la Federación, entidades y municipios*, tesis doctoral: UNAM/Fac. Derecho, 1991, 363 ff.

CARPIZO-MCGREGOR, Jorge, *El presidencialismo mexicano*, tesis doctoral: UNAM/Fac. Derecho con mención honorífica, ciudad

de México: Siglo XXI S.A., 1978, 241 pp., múltiples reimpressiones.

CORTINAS-PELÁEZ, León, "Hacia un patrimonio nacional del suelo urbano (Una apoyatura del cometido social de asentamientos humanos, urbanismo y vivienda)". Ciudad de México: *Alegatos U.A.M.-A/Div. C.S.H.-Derecho*, sept.-dic. 1991, pp. 80-99, in 4o.

CORTINAS-PELÁEZ, León, *Poder Ejecutivo y función jurisdiccional*, tesis profesional en Monterrey: UANL/Fac. Derecho, 1976, con mención honorífica, ciudad de México: UNAM, 1982, y Madrid: INAP, 1986, con "Prólogos" de Enrique GILES-ALCÁNTARA y Eduardo GARCÍA DE ENTERRÍA, 316 pp.

GAMIZ-PARRAL, Máximo N., *Derecho constitucional y administrativo de las entidades federativas*, ciudad de México: UNAM/Fac. Derecho/tesis doctoral, 1990, 629 ff. FAYA-VIESCA, Jacinto, *El federalismo mexicano. Régimen constitucional del sistema federal*, Ciudad de México: INAP, 1988, 302 pp.

GONZÁLEZ-MERCADO, Catalina y RUIZ-GARCÍA, José Ma., *Centralización del capital privado nacional y poder económico en México en el periodo reciente 1979-1984*, tesis UNAM/Fac. Economía, 1988, 346 ff.

HERNÁNDEZ-LÓPEZ, Samuel, *Consideraciones sobre la centralización del poder en México: Elementos sobre la formación de un régimen político autoritario*, tesis UNAM/ENEP "Acatlán"-Sociología, 1985, 237 ff.

MADRID-HURTADO, Miguel de la. *Elementos de derecho constitucional*, "Presentación" de Miguel ACOSTA-ROMERO, Ciudad de México: ICAP del PRI, 1982, 680 pp.

MARTÍNEZ-ALMAZÁN, Raúl, *Las finanzas del sistema federal mexicano*, ciudad de México: INAP, 1988, 360 pp. in 4o.

MARTÍNEZ-CABANAS, Gustavo, *La administración estatal y municipal en México*, Ciudad de México: INAP, 1985, 305 pp., (coordinador), "Transformación del Municipio", No. monográfico de la *Gaceta mexicana de administración pública estatal y municipal*, No. 18-19, 1985, 304 pp. in 4o.

MARTÍNEZ-CASTAÑÓN, José Antonio, *La entidad federativa Distrito federal*, trabajo escrito ganador de la oposición de Derecho Administrativo I y II, Naucalpan de Juárez/Estado de México: UNAM/División de Ciencias Jurídicas de la ENEP "Acatlán", 1991, 20 ff. y anexos.

QUINTANA-ROLDAN, Carlos Francisco, *El régimen jurídico del Municipio mexicano*, tesis doctoral: UNAM/Fac. Derecho, 1990, 857 ff.

PÉREZ DEL VALLE CONILLE, Fidel F., *Análisis del régimen patrimonial federal y su tratamiento respecto de aquellos bienes federales ubicados dentro del territorio de las entidades federativas*, tesis profesional, Ciudad de México: Escuela Libre de Derecho, 1986, 377ff.

RAYÓN-VALENCIA, Raúl y VALENZUELA MONTEMAYOR, Lucía, *La configuración del pensamiento tecnocrático dentro de la administración pública en México, periodo 1965-1982*, tesis UNAM/Fac. Cs. Políticas y de Administración Pública, 1985, 362 ff.

RIVAS-AMARO, Claudia Miriaro, *La división de poderes en el Distrito Federal*, tesis Univ. Iberoamericana/Esc. Derecho, 1988, 311 ff.

RIVES-SÁNCHEZ, Roberto, *El gobierno presidencial en México (formación y desarrollo)*, tesis de maestría: UNAM/Fac. Cs. Políticas y de Administración Pública, 1990, 443 ff. RUIZ-HARRELL, Rafael, *Exaltación de ineptitudes* (una visión crítica del presidencialismo mexicano), ciudad de México: Posada 7a. ed., 1988, 408 pp.

SERRANO-MIGALLÓN, Fernando y CORTINAS PELÁEZ, León (coordinadores), *Desarrollo urbano y derecho*. Ciudad de México: UNAM-ENEP "Acatlán" VPICYCATC del DDF y editorial Plaza y Valdés, S.A., 1988, 520 pp. TENA-RAMÍREZ, Felipe, *Derecho constitucional mexicano*, ciudad de México: Porrúa, S.A., 25a. ed., 1992, XI+ 652 pp. ZORRILLA-MARTÍNEZ, Pedro G., (coordinador), "Descentralización política y administrativa". No. monográfico de la *Gaceta mexicana de administración pública estatal y municipal*. No. 20-21, 1985-1986, 103 pp. in 4o.

§2. LA ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA

[Redacción-base: Maestra Lic. Elsa ROQUÉ-FOURCADE (U.A.M.)]

SUMARIO

2.0. Introducción. 2.1. Administración Pública federal.

2.1.1. Organización de la Administración Pública federal centralizada. Órganos: competencia y titulares.

2.1.1.1. Organismos que integran la Administración Pública federal centralizada. A) Poder Ejecutivo. B) Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos. Referencia al Departamento del Distrito Federal. C) Procuraduría General de la República. 2.1.1.2. Relaciones y poderes de la organización centralizada. 2.1.1.3.

Desconcentración, órganos periféricos. Delegación.

2.1.1.3. Modos de organización y funcionamiento administrativo intermedios: A) Comisiones intersecretariales.

B) Acuerdo colectivo, Consejo de ministros, gabinete. C) Sectorización. 2.1.2. Administración Pública Federal paraestatal.

2.2. Administración Pública estadual. 2.2.1. Organización de la Administración Pública de las entidades federativas.

2.2.1.1. Órganos de la Administración Pública estadual centralizada. A) Poder Ejecutivo. B) Secretaría de Gobierno. C) Oficialía Mayor. CH) Tesorería. D) Procuraduría de Justicia Local. F) Otras unidades y dependencias. 2.2.1.2. Desconcentración y delegación.

2.2.2. Administración Pública paraestatal. 2.2.3. Administración Pública federal y estadual: coordinación.

2.3. A administración Pública municipal. 2.3.1. Estructura centralizada. Organización municipal: Ayuntamiento.

Integración de los ayuntamientos: A) Presidente municipal. B) Síndico. C) Regidores. D) Tesorero municipal. 2.3.2. Administración Pública paramunicipal.

2.4. Conclusiones del §2.

2.5. Bibliografía mexicana del §2. 2.5.1. Legislación: federal. 2.5.2. Legislación: estadual y municipal. 2.5.3. Doctrina (libros, artículos, revistas).

2.0. Introducción. Nos proponemos ordenar las pautas formales que rigen la organización de la Administración Pública en México y que aproximan al conocimiento de la estructura y del funcionamiento de los entes públicos.

Corolario de esto será el análisis de la estructura y funcionamiento de la Administración Pública en México en

los tres niveles: federal, estadual y municipal.¹ Con los consiguientes instrumentos y mecanismos de relación y coordinación.

Por otra parte, la Constitución federal mexicana establece categóricamente el criterio descentralizante al establecer que la Administración Pública federal será centralizada y paraestatal. Este criterio se imita en la organización estadual y municipal, acogido a manera de principio por algunas Constituciones estatales para el orden interno.

El mismo dispositivo federal faculta al Congreso de la Unión para expedir la ley orgánica sobre las siguientes bases,² que:

- a) distribuya los negocios de la Federación del orden administrativo que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y Departamento Administrativos;
- b) defina las bases generales para creación de las entidades paraestatales;
- c) defina las bases para la intervención del Ejecutivo Federal en las entidades del sector paraestatal, y
- d) determine las relaciones entre las entidades paraestatales y el Ejecutivo Federal o entre éstas y las Secretarías y Departamentos Administrativos.

De este modo, para el presente estudio, la jerarquía normativa será como sigue:

Orden federal: Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Ley Orgánica de la Administración Pública federal, Ley federal de las entidades paraestatales, Ley Reglamentaria de las Secretarías de Estado, Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República.

Orden estadual y municipal: Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo o Ley Orgánica de la Administración Pública local según los Estados, y Ley Orgánica Municipal.

2.1. ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL

A partir de 1917, la Administración Pública en México encarna una entidad instrumental dinámica, en constante expansión.

El fundamento de esta nueva presencia nos diversifica en dos ámbitos. Por una parte, la visión estrictamente ideológica en la Ley Fundamental acerca de "intervención estatal", de la obligación para el Estado de desempeñar un papel activo, reforzado posteriormente por la exigencia de intervención con el concurso de los sectores principales como fuerzas económicas y políticas.

En otro aspecto, el surgir de la para estatalidad va especificando, con mayor claridad hacia 1977, una presencia

1. *Supra*, § 1.
2. *Infra*, § 3.

estatal en gestión directa, sin desplazar definitivamente la gestión privada.

Con este sustento, la estructura administrativa mexicana conjuga los criterios teóricos de organización: centralización, desconcentración y descentralización; con particularidades, a veces, indefinibles, desde el punto de vista técnico-jurídico para organismos que la integran.

El principio rector de la estructura organizativa, en la Constitución, reza: la Administración Pública federal será centralizada y paraestatal.

Respecto a la nominación "paraestatal", cabría hacer algún comentario, debido a la crítica doctrinal de impropiedad del término. Para ello, algunos se apoyan en la significación del término paraestatal como de instituciones, organismos y centros que cooperan a los fines del Estado sin formar parte de la administración pública. En otro sentido, y con mucha propiedad, se argumenta que con tal denominación se incluyen entidades de diversa naturaleza, como resulta la de organismos descentralizados, empresas de participación estatal y organizaciones auxiliares, instituciones de crédito, seguros y fianzas y fideicomisos públicos.

Reconociendo la importancia de los sustentos críticos sobre la terminología legal, tal inadecuación se atenúa si consideramos la distinción entre los órganos que integran el sector central y las entidades paraestatales, en razón del requisito de personería jurídica.

En este orden, las dependencias que pertenecen a la administración centralizada, son parte de la persona del Estado Federal (con excepción del Departamento del Distrito Federal, que abordaremos en el punto 2.1.1.1.). A contrario, los entes del sector paraestatal tienen personería jurídica propia (exceptuando a los fideicomisos públicos) y como tal, ¿no son parte de la persona Estado?

Para ello, el término paraestatal pareciera quiere remarcar esta particularidad básica. Las entidades, como tales, con existencia propia, están junto a la persona Estado, aunque se recurra a organismos de distinta naturaleza pero que comparten esta propiedad, con la salvedad que hemos apuntado respecto de fideicomisos y la imprecisión sobre la naturaleza jurídica del Departamento del Distrito Federal.

2.1.1. Organización de la Administración Pública federal centralizada, órganos; competencia y titulares. - La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, establece las bases de organización de ambos sectores. Integran la Administración central: Presidencia de la República, Secretarías de Estado, Departamentos Administrativos y la Procuraduría de la República. Cada una comprende diversas unidades en su estructura interna, para mejor proveer a sus atribuciones respectivas.

Órganos: competencia y titulares. - La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, desde el punto de vista



institucional, estático, como fracción de la competencia, llama dependencias a las partes de la Administración central: Secretarías y Departamentos, y circunscribe sus ámbitos a coadyuvar con el Poder Ejecutivo en el ejercicio de sus atribuciones y despacho de los negocios del orden administrativo. En especial, respecto de la Procuraduría General de la República, la ley define esta esfera de competencia en carácter de consejería jurídica del Gobierno Federal.

Por su parte, en este mismo orden, el Poder Ejecutivo se perfila como jefatura de la administración pública, responsable de la función administrativa del Estado.

Desde el punto de vista dinámico, del órgano unipersonal, es preciso referimos a la terminología utilizada para designar al titular. La legislación, antes de la reforma constitucional de 1983, hacía procedente la distinción entre altos funcionarios, funcionarios y empleados.

La referida reforma al título IV de la Constitución Federal "De las responsabilidades de funcionarios públicos", nóvala denominación "funcionarios públicos" a 'servidores públicos'. La Constitución ampara con este carácter a los representantes de elección popular, a los miembros de los poderes judicial federal y judicial del Distrito Federal, a los funcionarios y empleados, y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o

comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública federal o en el Distrito Federal. Con ello ha perdido vigencia la antigua distinción, desmereciendo los criterios en que se apoyaban las nominaciones frente a la constante, en todos, de prestación de "servicio público", en sentido clásico amplio. La misma Ley, al designar los funcionarios sujetos de fuero-tribunal o juicio político y fuero-privilegio o declaración previa, se ve obligada a mencionar a todos los titulares que gozan de esta especialidad. A contrario, la regulación anterior se refería a ellos con la expresión "altos funcionarios" (cfr. *infra*. §5).

Ambos puntos de vista, estático y dinámico, complementan el estudio del órgano y la problemática: competencia y titular.

2.1.1.1 *Organismos que integran la Administración Pública federal centralizada.*- Los organismos que integran la administración central son:

A) *Jefatura:* Presidente de la República.

B) *Dependencias:* Secretaría de Gobernación, Secretaría de Relaciones Exteriores, Secretaría de la Defensa Nacional, Secretaría de Marina, Secretaría de Hacienda y Crédito Público,³ Secretaría de la Contraloría General de la Federación, Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal, Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, Secretaría de Comunicaciones y Transportes, Secretaría de Desarrollo Social, Secretaría de Educación Pública, Secretaría de Salud, Secretaría del Trabajo y Previsión Social, Secretaría de la Reforma Agraria,⁴ Secretaría de Turismo, Secretaría de Pesca y Departamento del Distrito Federal.

C) *Consejería jurídica del Gobierno Federal:* Procuraduría General de la República.

Además, mencionamos a la Procuraduría de Justicia del Distrito Federal en razón de la regulación legal, según la cual el Procurador General de Justicia del Distrito Federal dependerá directamente del Presidente de la República, y ejercerá las funciones que le asigne la Ley, lo cual es ratificado por la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, además de establecer la facultad para el Poder Ejecutivo de nombrar y remover libremente a este servidor público superior (cfr. *infra*, §§5.1.2. nota 1 y 5.2.2., nota4).

Veremos sucesivamente a continuación los puntos relativos a la Jefatura (A), a las Dependencias (B) y a la Consejería (C).

3. Fusión iniciada por el Ejecutivo en enero de 1992, sancionada y en vigencia desde febrero 1992.
4. Posible desaparición.

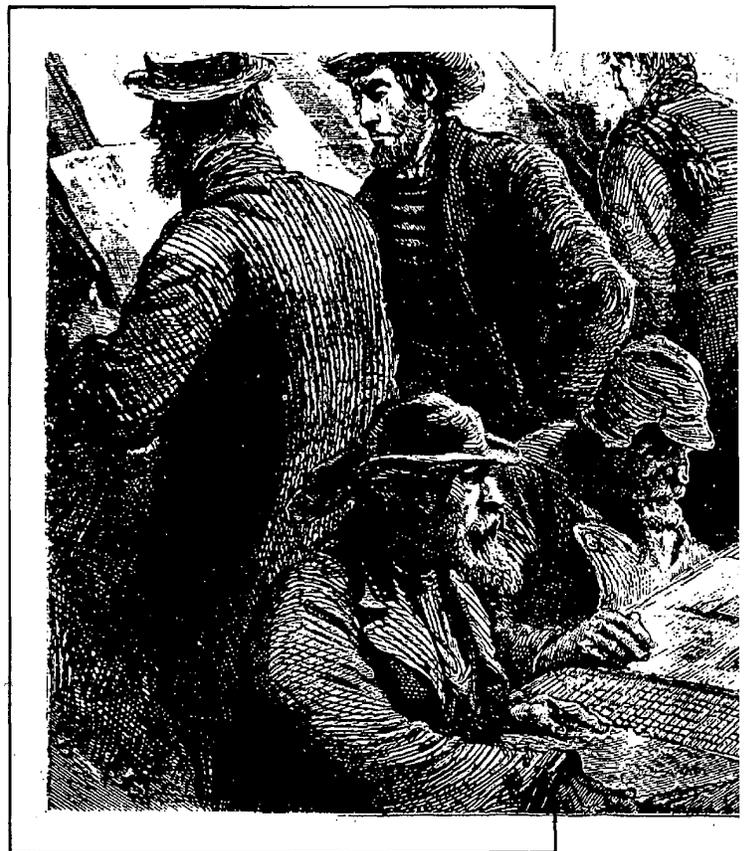
A) *Poder Ejecutivo.* - El Presidente de la República manifiesta un doble carácter: político y administrativo. En tal razón, es Jefe de Estado y Jefe de Gobierno, y ocupa la jefatura superior jerárquica de la Administración Pública.

La designación proviene de elección directa y dura 6 años en la función. Las atribuciones tienen fundamento constitucional, donde se perfila la denominada "zona de reserva administrativa".

No obstante la existencia de dependencias para el despacho de las atribuciones en el orden administrativo, mantiene el carácter de órgano imperial, unipersonal absoluto propiedad del sistema presidencial.

A este respecto, puede observarse, con motivo del refrendo, la posibilidad de calificarlo, si no como organismo plural, al menos como dual.

En la legislación mexicana, el refrendo tiene el carácter de requisito formal para la obligatoriedad del acto. No traslada de ninguna manera responsabilidad, ni establece responsabilidad solidaria. El Presidente, que otorga, y los Secretarios que refrendan, según sea el despacho de sus competencias, son responsables de manera individual por el desempeño de la función pública, a tenor del título cuarto de la Constitución Federal. Por tal razón, las dependencias no integran para colegiar el órgano Poder Ejecutivo, sino para coadyuvar el despacho. Mantienen su carácter de "órganos de órgano".



Además, la unipersonalidad se encuentra reforzada en atribuciones del Ejecutivo que sostienen su preeminencia y la subordinación de las dependencias. Tal es el caso de la facultad de nombramiento y remoción libre de secretarios y jefes de departamentos administrativos, de resolución de conflictos de competencia entre secretarías o jefes de departamentos que el Presidente conoce y resuelve por conducto de la Secretaría de Gobernación. En este mismo sentido, podemos relacionar otras facultades o poderes, como decisión y mando, desde el momento que todas las dependencias y entidades conducirán sus actividades en forma programada, con base en las políticas que establezca el Ejecutivo Federal. A su vez, el sentido de colaboración que prestan los titulares de los organismos de la estructura, queda de manifiesto cuando se autoriza al Presidente a convocar a reuniones, que él presidirá con la adscripción del Secretariado técnico, a los Secretarios de Despacho y Jefes de Departamento Administrativos, y demás funcionarios competentes, cuando se trate de definir o evaluar la política del Gobierno Federal en materias de competencia concurrente a varias dependencias o entidades. Y por último, tenemos la potestad presidencial consistente en expedir el reglamento interno de cada una de las secretarías y departamentos, determinando las atribuciones de sus unidades y la forma en que los titulares pueden ser suplidos por ausencia.



En otro orden, y con referencia a la organización interna de la Presidencia para la función administrativa, podrá contar con las unidades de asesoría, de apoyo técnico y de coordinación. De esta manera, dependen directamente del Presidente los órganos siguientes: Comisión del Programa Nacional de Solidaridad Social, Conservaduría de Palacio Nacional, Dirección General de Asuntos Jurídicos, Dirección General de Comunicación Social, Oficina de Coordinación de la Presidencia de la República, Secretaría Ejecutiva del Consejo consultivo de Ciencias, Secretaría Particular y Secretaría Privada.

B) *Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos.*- Ambas formas tienen fundamento constitucional. Se les ha llamado órganos de órgano. Pertenecen e integran la Administración central sin personería jurídica propia e inmediatamente después del jefe de la administración, a excepción del Departamento del Distrito Federal, cuya Ley Orgánica le atribuye personalidad y capacidad para adquirir y poseer bienes.

Todas las dependencias centrales, secretarías o departamentos, guardan igual rango.

La denominación legal para estos órganos resulta propia al sistema presidencial, ya que ratifica categóricamente el carácter unipersonal del Poder Ejecutivo. El secretario y el jefe de departamento, por definición, no integran, no son partes de un órgano colegiado, sino que colaboran o cooperan y responden de modo individual y personal por la competencia que se les atribuye. Reciben competencia para auxiliar.

La legislación establece actualmente dieciocho secretarías de Estado y un departamento administrativo: cada dependencia cuenta con un secretario y jefe de departamento como titular del organismo. Estos servidores superiores son designados y removidos libremente por el Jefe de la Administración.

Los titulares de las dependencias centrales tienen carácter político y administrativo. Respecto al sentido político, queda de manifiesto en la obligación de informar al Congreso, en periodo de sesiones ordinario, sobre el estado que guardan sus respectivos ramos y, además, porque podrán ser llamados cuando se discuta la sanción de alguna ley relacionada a su despacho.

Ejercen las funciones de su competencia por acuerdo del Poder Ejecutivo y formulan, respecto de los asuntos propios de su ramo, los proyectos de leyes, reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del Presidente de la República.

Como adelantáramos, deben refrendar reglamentos, decretos y acuerdos del Ejecutivo, dentro de su materia y a los fines de obligatoriedad de los mismos.

Además, cuentan, entre las prerrogativas, la de representar al Jefe de la Administración Pública en los juicios de amparo en razón de la materia y competencia de la dependencia.



En relación a la organización interna de cada uno de estos órganos, el titular, a los fines del despacho de los asuntos de su ramo, podrá auxiliarse de subsecretarios, oficial mayor, directores y subdirectores, jefes y subjefes de departamento, oficina, sección y mesa, y por los demás servidores que establezca el reglamento interno que expide el Poder Ejecutivo.

Por su parte, el Jefe del Departamento del Distrito Federal podrá auxiliarse, a los mismos fines, de secretarios generales, oficial mayor, directores, subdirectores, jefes y subjefes de oficina, sección y mesa, conforme al reglamento interior que expide el Poder Ejecutivo.

Respetando en principio la titularidad original de la competencia en secretarios y jefes de departamento, ambos podrán delegar en los servidores que integran la estructura interna de cada dependencia según sus reglamentos respectivos, salvo aquellas facultades que por disposición legal o reglamentaria expresa no puedan delegarse. La delegación no modifica la calidad del empleo o cargo del servidor público delegado. Este mecanismo se justifica cuando promete una mejor organización del trabajo y la implantación debe publicarse en el *Diario Oficial* de la Federación.

Además, para mayor eficacia y eficiencia, las Secretarías y Departamentos Administrativos podrán

desconcentrar los asuntos de su competencia. Tales órganos les estarán jerárquicamente subordinados, es decir, sin personería jurídica ni patrimonio propio. Cuentan con cierta autonomía técnica, con facultades específicas para resolver sobre la materia desconcentrada y actúan dentro de una circunscripción territorial para cada caso.

A los fines" de publicación y conocimiento del público en general de la estructura y procedimiento de cada dependencia, el titular de cada Secretaría y Departamento Administrativo expide los manuales de organización, procedimientos y servicios y demás instrumentos de apoyo los que especifican: estructura orgánica respectiva, facultades de sus unidades, sistemas de comunicación y coordinación, principales procedimientos administrativos. Deben mantenerse actualizados y se dan a conocer a través de la publicación en el *Diario Oficial* de la Federación.

Referencia al Departamento del Distrito Federal (cfr. *supra*, §1).- Los Departamentos Administrativos ingresan a la legislación mexicana con función puramente administrativa. La vigencia de la Constitución de 1917 acogió diversas leyes orgánicas de la Administración Pública federal, o⁴ "Leyes de Secretarías y Departamentos de Estado", como se las designó, que impusieron en algún caso hasta siete departamentos administrativos.

Desde 1982,y aunque la ley orgánica de la Administración Pública Federal habla de departamentos, sólo existe uno: el Departamento del Distrito Federal, cuya regulación ocasiona dudas en su naturaleza jurídica.

Por principio, la Constitución lo menciona en la enumeración de las partes integrantes de la Federación. En segundo término, la competencia está limitada territorialmente, a diferencia de las demás dependencias de la Administración Pública federal. El régimen jurídico fundamental aplicable está consignado en la Constitución Federal.

Además, la terminología de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal crea confusión en cuanto atribuye facultades al Departamento del Distrito Federal; expresa: "Le corresponde el despacho de los siguientes asuntos: I. Atender lo relacionado con el *gobierno de dicha entidad*". Por otra parte, la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal otorga personería jurídica a dicha dependencia, como ya lo comentamos.

En este orden, resulta interesante el tratamiento que la doctrina hace al referirse a la naturaleza jurídica del municipio. Comentamos: ni la Constitución del 1857 ni el proyecto de Constitución de 1917 conocieron los Departamentos Administrativos. Fue la comisión dictaminadora quien propuso su creación al Constituyente de Querétaro (1917), como una novedad en nuestro derecho positivo. Dado que las atribuciones del Poder Ejecutivo pueden ser políticas o meramente administrativas, si los Secretarios apoyan al Ejecutivo en las de carácter político y en las

político-administrativas, en el supuesto de la materia puramente administrativa debe contar con el auxilio de órganos desvinculados del orden político. A éstos llamará "departamentos", cuyas funciones inicialmente sólo se abocaban al mejoramiento de servicios públicos, en el lado sentido clásico, como correos y telégrafos, salubridad general e instrucción pública. De acuerdo a 1917, sus titulares no refrendarán, ni tendrán la obligación de concurrir a las Cámaras a informar o dar cuentas del estado de sus ramos. Por otra parte, también se les excluía del fuero constitucional y de integrar el "Consejo de Ministros" a tenor constitucional. La existencia de estos Departamentos era potestativa. Hoy, el Departamento que subsiste es de existencia obligatoria (a partir de la reforma de 1981).

No obstante, existen hoy fuertes similitudes con las Secretarías de Estado. Entre ellas, cabe mencionar la designación y remoción del titular, la sujeción del Jefe del Departamento a juicio político, la obligación de informar y dar cuenta del estado de su administración; refrendan los actos o despachos del Poder Ejecutivo, intervienen en el acuerdo para suspensión de garantías constitucionales, representan al Ejecutivo en los juicios de amparo relacionados a la materia de su ramo, y dentro de la estructura administrativa están considerados en el mismo rango que los Secretarios de Estado.

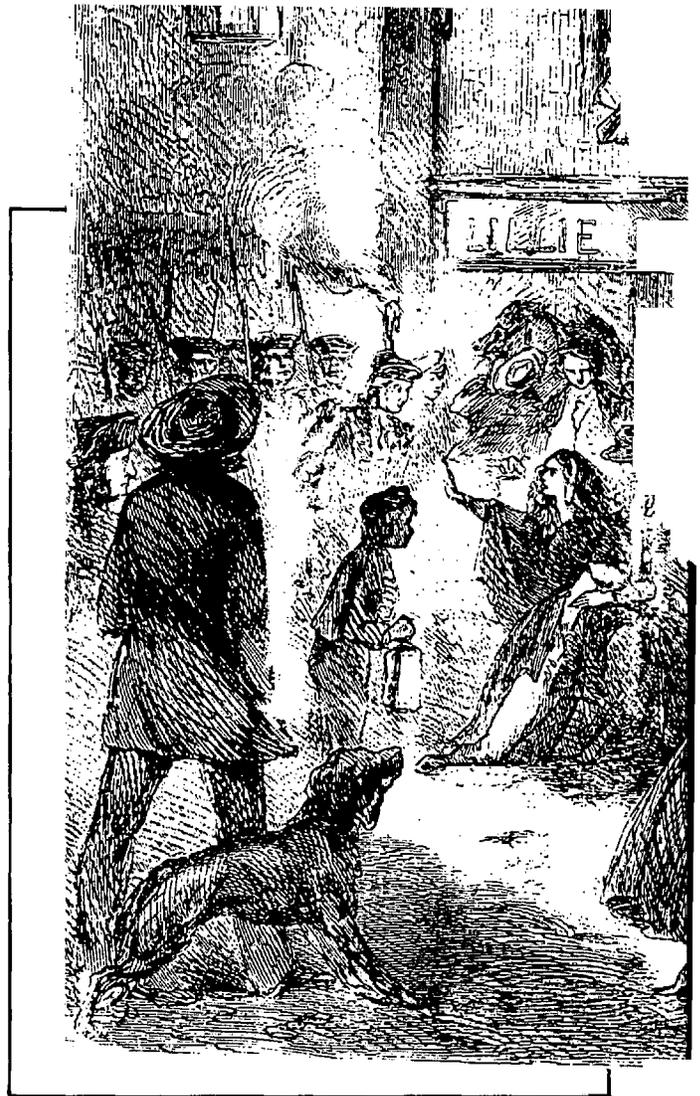
En lo atinente a su organización interna, nos remitimos a lo tratado en el párrafo anterior. Agregamos: la facultad de desconcentración se materializa en 16 'delegaciones' o circunscripciones territoriales, que dependen jerárquicamente del jefe del Departamento y que funcionan como órganos desconcentrados, cuyo titular es designado por el titular del departamento, por acuerdo del Poder Ejecutivo (cfr. *supra*, § 1.5.).

C) *Procuraduría General de la República*. - Es órgano con carácter de "consejero jurídico", según la estimación constitucional, refrendado en la Ley Orgánica de Administración Pública federal. Ello sólo imprime al "consejo" valor de opinión o parecer, en ningún caso vinculatorio.

La consideración, como parte integrante de la Administración Pública Federal, podrá fundarse en el modo de designación y remoción establecido en la Constitución Federal: el Poder Ejecutivo nombra y remueve libremente al Procurador General de la República.

No obstante, es dable remarcar que se diferencia de las dependencias, por cuanto no refrenda los despachos del Poder Ejecutivo.

Manifiesta un triple carácter: político, administrativo y jurídico. Como tal, se constituye en colaborador directo del Poder Ejecutivo a través de atribuciones de consejero, de participación en acuerdos para suspender garantías constitucionales, de intervención personal en las controversias, en los negocios administrativos en que la Federación sea parte, y de presidir un órgano centralizado (el



mal llamado Ministerio Público) por el cual es titular exclusivo de la acción penal, así "presidencial izada".

2.1.1.2. *Relaciones y poderes de la organización centralizada*. -La jerarquía, como vínculo que enlaza y relaciona los órganos de la estructura centralizada, puede ser analizada en dos aspectos:

- a) Como orden primario: (1) Del superior hacia el inferior: aquí se manifiesta en poderes de mando, nombramiento, vigilancia, control, revisión, disciplinario, resolución de conflictos de competencia, de avocación y de delegación; (2) Del inferior al superior: que se expresa en la obediencia debida.
- b) Como orden derivado: de órgano a órgano de idéntico rango. En este caso resulta la regulación formal de no preeminencia de una dependencia sobre otra y, a su vez, está ratificada por la obligación para cada órgano de proporcionar datos, dar información y prestar cooperación necesaria a la dependencia que lo solicite.

Respecto del primer orden corresponde preguntar: ¿existe límite al poder de superior?, y en consecuencia, ¿el deber de obediencia reconoce algún modo de restricción?

La legislación mexicana, interpretamos, acepta la posibilidad de obediencia limitada por el "derecho de examen". Nos inclinamos a esta apreciación por cuanto la función pública se considera "servicio" y el funcionario público es "servidor público" que en el desempeño debe guardar la Constitución y las leyes que de ella emanen. La comisión de delito, o las acciones y omisiones causales de juicio político, o causales de responsabilidad administrativa, son sancionadas en cada titular de los organismos de la Administración Pública federal, aun en los Secretarios de Despacho o Jefes de Departamentos Administrativos, si refrendan actos manifiestamente ilegales. Además, y esto resulta definitivo, la Ley Federal de Responsabilidades de Servidores Públicos al considerar las causas de responsabilidad administrativa, dice expresamente: "observar respeto y subordinación *legítima* con respecto a sus superiores jerárquicos inmediatos y mediatos..." (cfr. *infra* § 6).

2.1.1.3 Desconcentración, órganos periféricos. Delegación. - La desconcentración resulta uno de los modos o criterios de organización aceptados formalmente. La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal autoriza, como ya lo adelantamos, a los Secretarios del Despacho y Jefes de Departamento Administrativo, a contar con órganos desconcentrados.

Las características principales de la desconcentración pueden resumirse en las siguientes notas de los órganos así organizados:

- No tienen personería jurídica.
- No tienen patrimonio propio.
- Están relacionados jerárquicamente a la dependencia o entidad que desconcentra.
- Tienen competencia limitada por la materia y lo territorio.
- Poseen cierta autonomía técnica.
- Son instrumento de derecho público.
- Son creados por ley o decreto del Congreso o decreto del Poder Ejecutivo.

Por otra parte, se sistematizan distintos tipos de desconcentración, atendiendo a las modalidades que pudieran imprimirse en cada caso. Así, tenemos:

a) Desconcentración vertical: en este comportamiento el desplazamiento de asuntos de competencia propios del órgano superior jerárquico hacia el inferior queda definido por la materia.

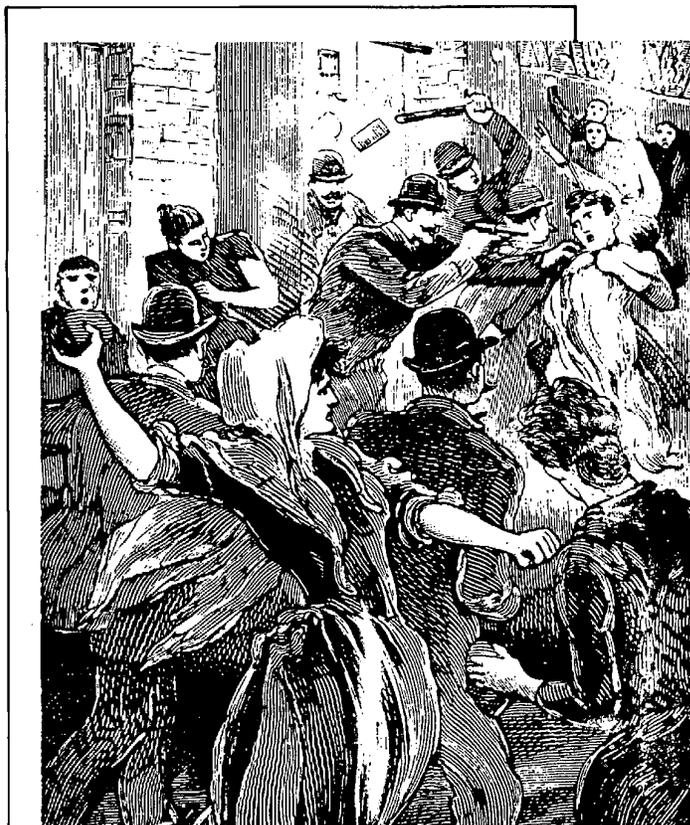
b) Desconcentración horizontal: procedimiento por el cual se crean entes con igual jerarquía, que reciben atribuciones del órgano central. La competencia original se distribuye en las desconcentraciones circunscriptas territorialmente. La limitación se relaciona con la materia y el ámbito territorial. Como ejemplo podemos citar las ad-

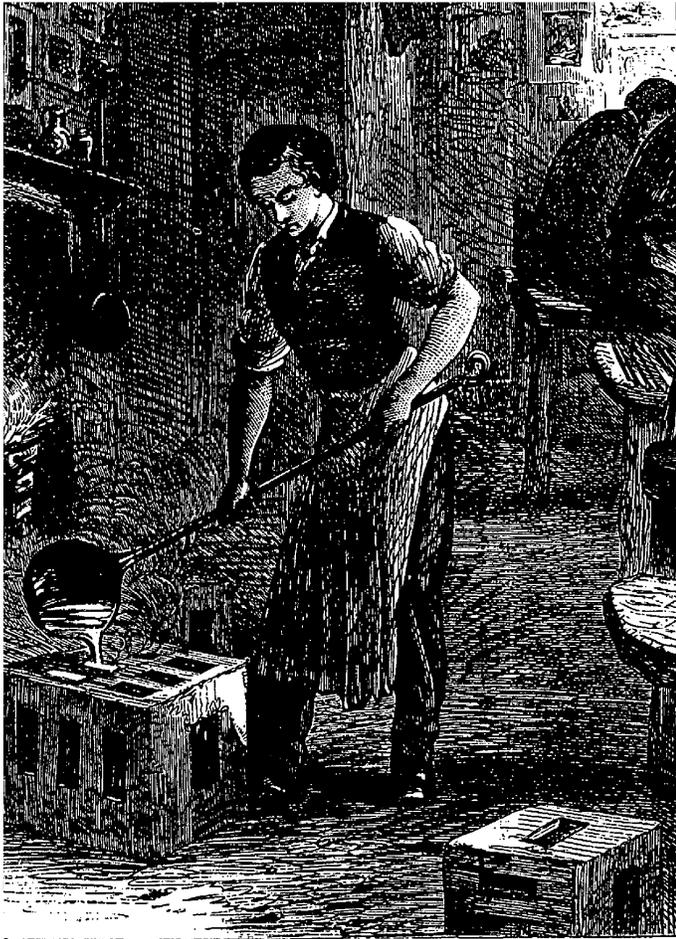
ministraciones fiscales regionales de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, cuya circunscripción suele comprender más de un Estado-miembro.

c) Desconcentración periférica: en esta suerte de desconcentración se crea un órgano para ejercer competencia en determinado territorio, a manera de representación del órgano de la administración central. Encarnan delegaciones de las secretarías en las entidades de la Federación. Son organismos de la administración central que actúan en las divisiones políticas o partes integrantes del Estado Federal. O, dicho de otro modo, representan a la Administración Pública federal en territorio estadual.

2.1.1.4 Modos de organización y funcionamiento intermedios: *A) Comisiones intersecretariales. B) Acuerdo colectivo, Consejo de Ministros. Gabinete. C) Sectorización.*- Independientemente del funcionamiento de la Administración Pública federal centralizada, derivados de la conjugación de criterios de organización centralizantes y descentralizantes en sentido amplio, existen mecanismos que coadyuvan a la mejor actuación de la función administrativa.

A) Comisiones intersecretariales. Este modo puede ser de carácter transitorio o permanente, impactando





ampliamente el aspecto funcional más que el estructural propiamente dicho. Se constituyen por ejercicio de potestad del Poder Ejecutivo para integrarlas con el fin del despacho de asuntos en que deban intervenir varias Secretarías y Departamentos.

Son presididas por quien designe el Jefe de la Administración Pública, y las entidades de la Administración Paraestatal podrán integrarse a dichas comisiones. Ejemplo: Comisión Intersecretarial de Gasto-Financiamiento, para el despacho de asuntos en materia de gasto público, creada por acuerdo presidencial de 1989, con carácter permanente.

B) *Acuerdo colectivo, Consejo de ministros, gabinete.* Bajo este intitulado analizaremos el único caso en que pudiera percibirse una toma de decisiones colectivas, al amparo del régimen presidencial, y que facilitan el razonamiento inicial para coagular la propiedad de pluripersonal del Poder Ejecutivo.

El acuerdo tiene significación precisa, que descarta la vigencia de la institución del Consejo de ministros y gabinete, porque en principio no implica resolución solidaria. No obstante lo anterior, en las Constituciones mexicanas de 1857 y 1917 se hacía referencia a "consejo de ministros" en la regulación de la suspensión de garantías constitucionales.

Esta expresión, entre otros supuestos, fue causa para preguntar si el sistema presidencial tenía matices parlamentarios. Por otra parte, el gabinete, aunque no es institución pura del derecho ni del sistema mexicano, se incrustó como costumbre generalizada para denominar a la reunión o conjunto de secretarios de Estado. Por ejemplo, el acuerdo que crea la Oficina de Coordinación de la Presidencia de la República de 1988, establece el funcionamiento de cinco "gabinetes" y se los define, en este documento, como instancias presidenciales de coordinación que definen y evalúan la política del Gobierno Federal.

Ahora bien, la definición y evaluación de políticas no nos hacen presumir el sustento de resolución solidaria, sino que persiste la intención de colaboración, pues la decisión definitiva será del Presidente.

El gabinete, en el documento que venimos comentando, hace referencia más bien a la simple asociación, no al resultado que será el acuerdo presidencial. Por lo tanto, se trataría de un uso un tanto impreciso.

Por su parte, el "acuerdo" en su significación expresa, como forma intermedia, anuncia la reunión de una autoridad gubernativa con sus colaboradores para tomar alguna decisión. Tiene fundamento constitucional en el caso de suspensión de garantías: "...solamente el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, de acuerdo con los titulares de las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Procuraduría General de la República y con aprobación del Congreso de la Unión... podrá suspender en todo el país o un lugar determinado las garantías..."

C) *Sectorización.* - Representa el instrumento por el cual se agrupan con fines de tutela, en un sistema de control y fiscalización, del sector central de la Administración, sobre el paraestatal. Consiste en la facultad del Ejecutivo de asociar las entidades paraestatales por razón de la materia y de fungir cada secretaría como coordinadora de sector. A través de esta modalidad, se lleva a cabo la intervención del Ejecutivo en el sector paraestatal, que las leyes autorizan.

Dicha intervención representa, para la dependencia, el ejercicio de las siguientes atribuciones:

- a) Coordinar programación y presupuestación.
- b) Conocer de la operación.
- c) Evaluar resultados.
- d) Participar en los órganos de gobierno de las entidades agrupadas en el sector.
- e) Agrupar en subsectores, en razón de la naturaleza de las actividades y con fines de facilitar la coordinación y dar congruencia al funcionamiento.⁵

5. *Infra*, § 3, se hará referencia con mayor precisión.

2.1.2 *Administración Pública federal paraestatal.*-Esta parte del estudio de la Administración en México será tratada en el subtema número 3 intitulado "La organización descentralizada" (*infra*).

2.2 ADMINISTRACIÓN PÚBLICA ESTADUAL

Las entidades federativas, como partes del Estado mexicano, con autonomía política, pueden, sin contravenir las estipulaciones del Pacto Federal, expedir sus propias Constituciones y leyes secundarias.

En consecuencia, regulan sin ningún nexo formal, o vínculo jerárquico hacia el Gobierno central, la estructura y funcionamiento de los cuatro poderes locales o estatales: Constituyente, Ejecutivo, Legislativo y Judicial.

2.2.1. *Organización de la Administración Pública de las entidades federativas.* La organización confirma los principios y criterios de la Administración Federal: ella será centralizada y paraestatal, y ambos sectores podrán desconcentrar y delegar.

En consecuencia, la identidad fundamental nos permite remitirnos (*supra*) a las bases tratadas en organización administrativa del Gobierno Federal. Nos abocaremos a las especificaciones y ordenación de la sistematización.

2.2.1.1. *Órgano de la Administración Pública estadual centralizada.*- Son: A) Poder Ejecutivo. B) Secretaría de Gobierno. C) Oficialía Mayor. CH) Tesorería. D) Procuraduría de Justicia local. F) Otras unidades y dependencias. Los veremos sucesivamente a continuación.

A) *Poder Ejecutivo.* El Poder Ejecutivo estadual se deposita en un solo individuo llamado Gobernador, de elección directa, con requisitos para el cargo y facultades similares al Presidente de la República.

El Gobernador ostenta el carácter de órgano político y administrativo en tanto representante de la Entidad federativa, jefe del gobierno del Estado y superior jerárquico de la estructura administrativa estadual.

Dentro de la similitud de atribuciones y obligaciones con el Jefe de la Administración federal cuentan, entre otras, la promulgación y aplicación de las leyes, la iniciativa de ley al Congreso local, la facultad reglamentaria para mejor proveer en la esfera administrativa, la disposición de la fuerza pública en la entidad, la responsabilidad del orden y tranquilidad en su jurisdicción, el nombramiento y la remoción libres de sus colaboradores. En general, y en el ámbito administrativo, despliega poderes de mando, decisión, vigilancia, control, revisión, nombramiento, resolución de conflictos de competencia entre dependencias de la Administración Pública estadual, sobre los organismos centralizados y desconcentrados.

Por otra parte, coordina y controla el conjunto paraes-



tatal con instrumentos precisos de intervención en las entidades integrantes de este sector de la administración estadual (cfr. *infra*, § 2.2.2.).

En relación a la estructura interna, la jefatura de la administración estadual puede auxiliarse de unidades de apoyo técnico, como oficina de prensa, asesores, secretarías privadas o particulares. Estas colaboraciones varían en número y denominación de una Entidad a otra.

Inmediatamente después del jefe de la administración estadual, el sector central, en la mayoría de los Estados, cuenta con los siguientes órganos, como estructura primaria y constante: Secretaría General de Gobierno, Oficialía Mayor, Tesorería y Procuraduría de Justicia.

No obstante lo anterior, la complejidad de las actividades y el crecimiento demográfico obligaron a las administraciones estaduais a emprender modificaciones estructurales y funcionales recientemente. Para ello, contaron con apoyo federal y afectaron tanto los instrumentos legales como la misma estructura y procedimientos de la actividad.

La nueva administración estadual, en el ámbito central, cuenta con un número mayor de dependencias que las mencionadas con anterioridad.

En este sentido, cada Entidad acrecienta y ordena el número de unidades que razones de orden político, so-

cial, económico y presupuestal le imponen. En muchas ocasiones con fuerte subordinación al Gobierno federal, en desmedro de la autonomía que el sistema formal pregona.

Las Secretarías y las atribuciones respectivas, salvo algunas excepciones, como el Estado de Sinaloa, se encuentran nominadas y enunciadas en la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo de cada Estado.

B) *Secretaría de Gobierno*. - Este órgano se encuentra ubicado después del Gobernador. El titular lo designa y remueve libremente el jefe de la administración estadual.

Guarda similitud, con los Secretarios del Despacho del orden federal, en lo atinente a las facultades. Dentro del régimen de algunos Estados, este funcionario debe informar al Congreso local y, en la mayoría de las Entidades, refrenda los despachos del Jefe de la Administración. Además, suple las ausencias temporales del Gobernador, y en algunos ordenamientos se facilita la posibilidad de constituirse en Gobernador provisional.

C) *Oficia/Mayor*. - Esta unidad autoriza el ejercicio de los recursos de gasto corriente, según el presupuesto de egresos, y atiende relaciones con los servidores superiores de-



pendientes de la Administración estadual. En este sentido, tramita nombramientos, dirige sistemas de capacitación y adiestramiento y propone políticas al Gobernador para mayor eficiencia.

CH) *Tesorería*. - La Tesorería General del Estado cuenta con un titular, a quien nombra y remueve libremente el Gobernador. Tiene, entre otras atribuciones, la de recaudación de ingresos, el señalar la política fiscal, la preparación de proyectos del presupuesto anual de egresos y la ley de ingresos y distribución de los fondos públicos estaduales.

D) *Procurador de Justicia Estadual*. - Representa el Ministerio Público. También a este servidor lo designa y remueve el jefe de la administración. Tiene facultades semejantes al Procurador General de la República.

E) *Otras unidades y dependencias** - Las dependencias de la administración pública estadual difieren de una Entidad a otra, aunque la mayoría de las leyes orgánicas regulan su institución y funcionamiento con relativa similitud. Se refieren a ellas como direcciones, departamentos o comisiones.

La existencia de dependencias en el orden estadual actualmente se encuentra en constante modificación, siguiendo en este sentido las transformación que intenta el ámbito federal.

2.2.1.2. *Desconcentración y delegación*. - La modernización ha obligado también a las administraciones a recurrir a criterios descentralizantes en la práctica y ejercicio de la función administrativa.

Cada orden estadual, en razón de la autonomía que ostenta, regula los procedimientos para desconcentración y delegación, respetando el sustento de principios vigentes en la Administración Pública Federal.

No obstante la tendencia descentralizante que domina todo el ámbito político y administrativo, los Estados no han hecho de la desconcentración o delegación una práctica generalizada. En general, existe rezago en el orden estadual en lo relacionado a modernización administrativa. Si bien es cierto que en los últimos diez años se han originado importantes cambios en las estructuras y procedimientos, no es menos cierta la imposibilidad de hablar de una vivencia descentralizante alentadora.

2.2.2. *Administración Pública paraestatal local*. - Desde el punto de vista formal, la descentralización en el ámbito estadual respeta y asume el esquema de la Administración Federal. En este sentido, se integra con organismos descentralizados y empresas de participación.

Las características del sector paraestatal en la legislación estadual siguen los enunciados de la Ley Orgánica de la

Administración Pública Federal. De esta manera gozan de autonomía administrativa, tienen personería jurídica, patrimonio propio, régimen jurídico propio, órganos de gobierno y administración: consejo directivo, directores generales, estructura administrativa interna, objeto, régimen fiscal y régimen de control y vigilancia (cfr. *infra*, §3).

2.2.3 Administración Pública federal y estadual: coordinación.- El principio rector del sistema federal, con la consiguiente distribución de competencias entre orden federal y estadual, deja a los estados lo no conferido expresamente por la Ley Fundamental a los funcionarios federales. El ámbito local se constituye de lo reservado en razón de la titularidad originaria estadual de esa competencia (cfr. *infra*,-§ 3).

A pesar de ello, la particularidad del sistema político ha generado, por una parte, la práctica mediocre y escasa del sistema federal. Y por otra, ha logrado formalizar con mayor rigor el modo centralista, deteniendo la modernización administrativa.

Las urgencias actuales de desarrollo integral son las determinantes de los cambios llevados a cabo, que tenían como objetivo final adecuar a realidades las estructuras formales, los procedimientos administrativos y los comportamientos políticos de apoyo.

Dentro de estas transformaciones se inscriben instituciones significativas para la administración estadual, tales como Reforma Administrativa, Sistema de Planificación Nacional y participación estadual, desarrollo integral y planificación democrática, Desarrollo regional, y la consiguiente tesis de relaciones de "coordinación" con niveles de gobierno, que se plasmaron en "convenios" (*infra*, §4.5.2.).

En este orden de ideas, la actividad administrativa estadual queda subordinada a la vinculación de planeación estadual y planeación nacional. Para ello, el Gobierno Federal define y jerarquiza prioridades nacionales al amparo de la participación de las entidades. En un principio, esa participación se pretendió cristalizar a través de órganos mixtos de planeación que se llamaron Comités de Planeación del Desarrollo.

Independientemente de estos órganos, el orden local debe enfrentar la estructuración y organización para planificar, programar y presupuestar. Intento coadyuvador de esta ordenación fueron los instrumentos de planeación estadual como el Convenio Único de Desarrollo. A su vez, se insistía en alcanzar la planeación con carácter de permanente, integral y democrática, a través de la instalación de foros de consulta.

Los foros de consulta tenían como objetivo facilitar la colaboración de organizaciones y grupos sociales, además de fomentar la formación de foros municipales.

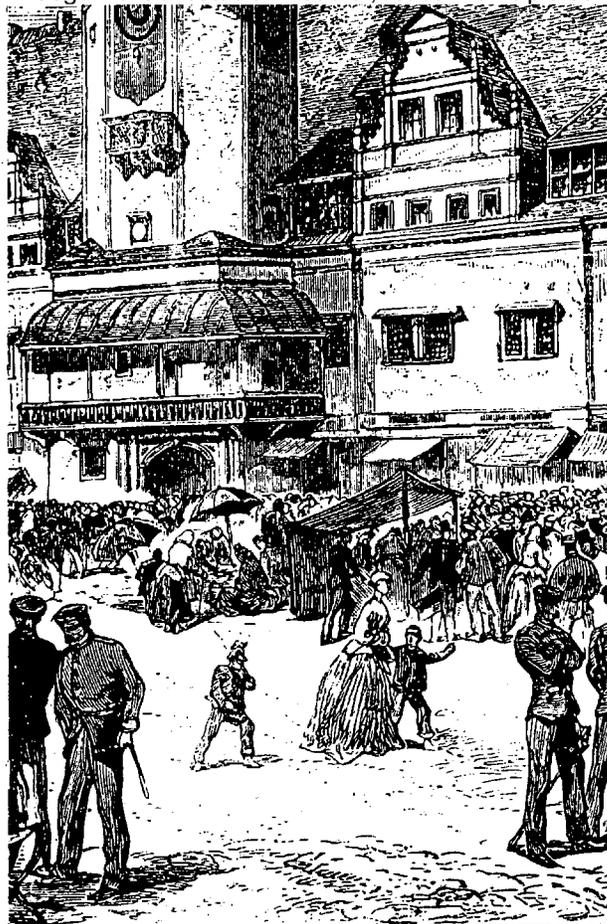
Además, subsiste la posibilidad, desde el punto de vista formal, de que el orden federal impulse avances en la renovación administrativa, utilizando la atribución de que dispone para celebrar convenios de coordinación de acciones con los gobiernos estaduales y con los Municipios, a fin de favorecer el desarrollo integral de las Entidades federativas.

2.3. ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MUNICIPAL.- La Constitución Federal define al Municipio como base de la división territorial y de la organización política y administrativa de las entidades federativas.

Del texto constitucional podemos inferir dudas acerca de la naturaleza autónoma del Municipio, sin olvidar la inexistencia total y absoluta de poder legislativo y judicial (cfr. *supra*, §A.4.).

La actividad administrativa del Municipio, en México, se encuentra enmarcada en la Constitución Federal, la Constitución de los Estados y Leyes locales expresas que regulan la estructura y funcionamiento de la Administración municipal. Entre tales, Ley Orgánica Municipal, Ley de Hacienda, Ley de Ingresos, Presupuesto de Egresos, dadas por la Legislatura estadual y reglamentos municipales expedidos por los ayuntamientos.

Según la Constitución Federal, "cada municipio será



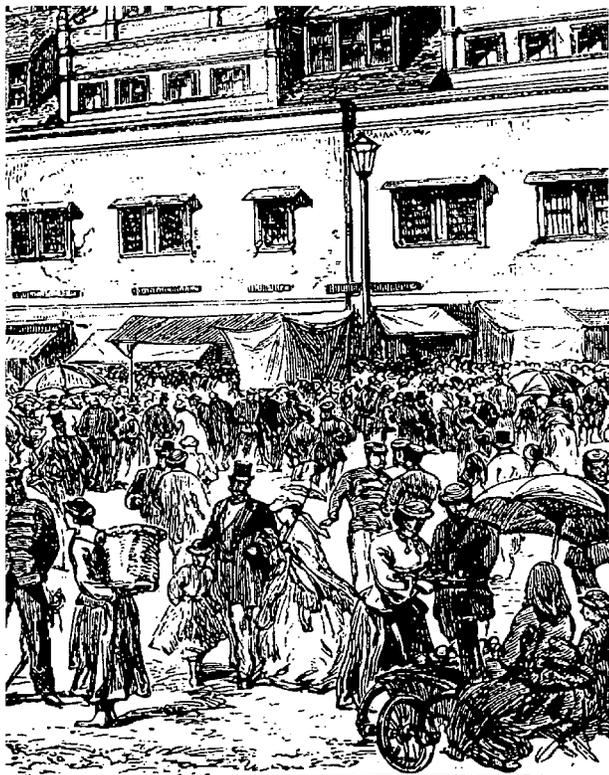
administrado por un ayuntamiento de elección popular directa y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el Gobierno del Estado".

Para ello cuentan con personería jurídica y patrimonio propio, y administración libre de la hacienda. Esta se constituye de rendimientos de los bienes de propiedad de los municipios, de contribuciones y de otros que las Legislaturas locales establezcan a su favor. Respecto de contribuciones y tasas adicionales, serán las que los Estados hayan determinado sobre la propiedad inmobiliaria.

También conforman la hacienda municipal las participaciones federales. La Federación cubrirá éstas partidas con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente determinen las Legislaturas de los Estados. En último término, otro modo de ingreso lo constituye lo devengado con motivo de la prestación de cometidos de servicio público.

No obstante la administración libre de la hacienda, declarada semánticamente en la Constitución Federal, esta atribución se desmerece con las facultades que posee el orden estadual y que facilitan múltiples intervenciones de orden político, económico y administrativo, a la vez que repercuten de manera negativa en el ejercicio de la autonomía municipal, pretendida por la norma escrita.

2.3.1. Estructura centralizada y organización municipal: El Ayuntamiento. Dentro del estudio de la centralización



administrativa municipal se instituye el Ayuntamiento como cuerpo colegiado. Por mandato constitucional su integración resulta de elección popular. Funcionalmente resalta como cuerpo deliberativo.

Está integrado por: presidente municipal, síndico, regidores, secretarios, tesorero municipal. Los sintetizamos seguidamente.

A) *Presidente municipal.*- Es el órgano ejecutor de acuerdos y resoluciones del Ayuntamiento.

De la mayoría de leyes orgánicas municipales se desprenden, como atribuciones del presidente municipal, las siguientes: promulga y publica el bando y reglamentos de buen funcionamiento dados por el Ayuntamiento; cumple y debe hacer cumplir disposiciones federales, estatales y municipales; aplica sanciones a infracciones correspondientes; debe cuidar el orden y tranquilidad: para ello es el jefe de la policía municipal y los bomberos.

B) *Síndico.* - Dentro de las facultades más importantes de este servidor superior está la de supervisar la Tesorería.

C) *Regidores.* - Existen en número variable, según la entidad municipal. En la ley orgánica respectiva guarda relevancia el llamado primer regidor. Este suple al presidente municipal temporalmente, y como potestades importantes figuran el tener a su cargo, los distintos departamentos como licencias, construcción, gobierno, técnico y jurídico, entre otras.

D) *Tesorero municipal.* - Entre las atribuciones de éste destacan las relacionadas con la responsabilidad del departamento de compras y caja de la tesorería.

Por otra parte, si atendemos a las modificaciones recientes en la estructura central municipal, la reforma constitucional de 1983 introdujo cambios en las administraciones municipales, inclinándose muchas de ellas a introducir criterios descentralizantes en sus estructuras y funcionamiento.

Tales intentos nos permiten afirmar que la estructura administrativa municipal, al igual que el orden federal y estadual, será centralizada y paramunicipal.

En este orden de ideas, en el ámbito central, inmediatamente después del Ayuntamiento se ubican las dependencias que, en algunos casos, se regulan con el nombre de secretarías y, en otros, direcciones.

A su vez, cada dependencia cuenta con una estructura interna compuesta de unidades diversas como subdirecciones, subsecretarías o departamentos. Estas unidades, al igual que las dependencias de los otros dos órdenes de: gobierno, en el ámbito administrativo municipal, también están facultadas para desconcentrar y delegar. Práctica muy poco utilizada por las mismas causas que en el orden estadual, pero con el agravante, aquí, de la subordinación real del Municipio al Gobierno estadual.



2.3.2. *Administración Pública para municipal-* Por su parte, el sector paramunicipal surge, en algunas legislaciones, como en las del Estado de Jalisco y Estado de México, entre otros.

En tales regulaciones la descentralización municipal sigue las modalidades federales y estatales. Está integrada por organismos descentralizados y empresas de participación municipal. Mantiene un sistema de fiscalización, control y evaluación similar al del orden federal, según comprobamos en los escasos ejemplos de esta forma de organización a nivel municipal.

A la forma tradicional de organización administrativa, el municipio suma otra modalidad que permite atenuar los efectos de preeminencia centralizante dentro de su estructura. Nos referimos a las Juntas de Mejoramiento, como organismos de promoción y gestión social para fomentar actividades deportivas y culturales.

En relación a las atribuciones municipales, mencionaremos en primer término las relacionadas con el Ayuntamiento como cuerpo deliberante y resolutorio. En este sentido puede expedir el bando de policía y buen gobierno, redacta el proyecto de ley de ingresos y presupuesto de egresos que envía al Congreso local.

Como órgano ejecutor, tiene a su cargo los siguientes cometidos de servicio público: agua potable, alcantarillado, alumbrado público, limpia, mercados y centrales de

abasto, panteones, rastro, calles, parques y jardines, seguridad pública y tránsito, y los demás que las legislaciones determinen en razón de las condiciones territoriales y socioeconómicas de los municipios y capacidad administrativa y financiera.

Además, estos servicios enunciados no constituyen competencia exclusiva de los municipios, por cuanto la Constitución Federal autoriza en ellos el concurso de los Estados si fuere necesario, previa determinación en Ley.

Por último, recordamos la facultad del Ejecutivo Federal para celebrar convenios de coordinación con los Estados y municipios, lo cual facilita o más bien crea la posibilidad de participación de los municipios en la definición de prioridades nacionales.

2.4. CONCLUSIONES DEL §2

Del estricto análisis *formal* de la organización de la Administración Pública en México, surge la siguiente interrogante: ¿cuál es la entidad real de la Administración local (estadal como municipal)?

Esta preocupación significa un dilema de tal trascendencia que, en este caso, afecta hasta la propia sistematización verídica del presente estudio. Una efímera declaración de autonomía semántica, difícil de sostener y justificar, ni en lo normativo ni menos aún en lo extra normativo.

La raíz del problema radica en los fundamentos formales, sustentos de la estructura y función administrativa locales. Agravados por las adiciones (1917-1992) posteriores al texto prístino, se acercan con mayor propiedad a la forma estatal unitaria. Generan centralización política y económica, nulificando el comportamiento independiente de las administraciones locales.

Apegada al origen del sistema federal que la Constitución declara, la Federación ejerce las materias delegadas. Entre ellas, encontramos atribuciones decisivas en el orden económico, de diversa naturaleza y de carácter amplio; y otras, que implican absorción de la competencia tributaria, con exclusión absoluta de las entidades en renglones de importancia. Además, sumadas a facultades extraordinarias del Poder Ejecutivo, con probabilidad de ejercicio a juicio de la Federación sobre oportunidad y legitimidad de las mismas; y si estas últimas pueden ser autorizadas a fin de regular, entre otros, la economía o¹ para realizar cualquier otro propósito en beneficio del país", asistimos a la exclusividad del Poder Ejecutivo y Congreso de la Unión para regular la economía, y, lo que es peor, evaluar con la misma exclusividad lo que beneficia al país. Las adiciones de los años 80 asimilan incluso la Nación al Estado Federal.

Para mitigar esta lacerante situación estadal, en los foros políticos y doctrinales se propone e intenta descentralizar.

Ahora bien, la descentralización sólo opera en el ámbi-

to administrativo, nunca en el político. Si acaso pudiéramos pensar en descentralización política, sería en el momento de constituir una Federación real, a partir de un asfixiante Estado unitario.

Con mayor propiedad, y en honestidad al régimen federal, lo procedente será devolver a las entidades las materias y facultades que ellas delegaron, y así poder abordar una Administración local autónoma, adecuada al orden fundamental sancionado por los Padres Fundadores de 1824.

Con esta antigua inquietud nos aproximamos al **siglo XXI**. La propuesta resulta ser la ineludible tarea de mudar a un sistema democrático capaz de sostener una Administración Pública útil a los imperativos del desarrollo y no sólo vocada a solapar las mecánicas del "crecimiento desigual".

2.5. BIBLIOGRAFIA MEXICANA DEL §

2.5.1. Legislación

2.5.1.1. Legislación federal

Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos, México, D.F.: Porrúa Hnos., S.A., 93a. edición, 1992. Véase igualmente, las ediciones de las Constituciones indicadas *supra* en el §1.7 e *infra*, en los §§3.6.1, 4.9.1., 5.7.1. y 6.5.1.

Ley federal de responsabilidades de los servidores públicos, México, D.F.: Talleres Gráficos de la Nación, Secretaría de Gobernación, 1988.

Ley federal de responsabilidades de los servidores públicos, México, D.F.: Porrúa, S.A. 26a. edición, 1991.

Ley orgánica del Departamento del Distrito Federal, Colección Leyes Mexicanas, México, D.F.: Haría, 1990.

Ley orgánica de la Administración Pública federal, México, D.F.: Porrúa, S.A., 26a. edición, 1991.

Ley orgánica de la Procuraduría General de la República, México, D.F.: Porrúa, S.A. 32a. edición, 1989.

CHANES-NIETO, José, textos legislativos anexos en "Empresa pública, Desconcentración" ¿No. Monográfico de Ciudad de México: *Revista de administración pública*, INAP, Nos. 67-68, dic. de 1986, 296 pp. Lin 4o., esp. pp. 283-291., textos legislativos anexos, en "Ley orgánica de la administración pública federal", No. monográfico de Ciudad de México: *Revista de administración pública*, INAP, núms. 71-72, dic. de 1987, 405 pp. in 4o., esp. pp. 153-434 (evolución de textos de los siglos XIX y XX, de 1836 a 1986), textos legislativos anexos, en "Disposiciones jurídicas en la modernización de la administración pública", Nú. monográfico de Ciudad de México: *Revista de administración pública*, INAP, No. 74, ag. de 1989, *in totum*, esp. pp. 175-179.

2.5.1.2. Legislación estadual y municipal

ARTEAGA-NAVA, Elisur (director general); con la colaboración de TRIGUEROS-GÁISMAN, Laura y CARMONA-LARA, Ma. del Carmen, *Legislación Pública estatal*, ciudad de México: ELD, CONACYT e IMSS, 32 vols!, 1984-1988. *Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca*, México, D.F.: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Escuela Libre de Derecho-CONACYT, Publicaciones del IMSS, 1989. *Constitución Política para el Estado de Guanajuato*, Guanajuato: Talleres del Estado de Guanajuato, Poder Ejecutivo de Guanajuato, 1988.

Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de México, México, D.F.: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Escuela Libre de Derecho-CONACYT, Publicaciones del IMSS, 1988.

Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Oaxaca, México, D.F.: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Escuela Libre de Derecho-CONACYT, Publicaciones del IMSS, 1988.

Ley Orgánica Municipal del Estado de Guanajuato, México, D.F.: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Escuela Libre de Derecho-CONACYT, Publicaciones del IMSS, 1988.

Ley Orgánica Municipal del Estado de México, México, D.F.: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Escuela Libre de Derecho-CONACYT, Publicaciones del IMSS, 1988.

Ley Orgánica Municipal del Estado de Oaxaca, México, D.F.: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Escuela Libre de Derecho-CONACYT, Publicaciones del IMSS, 1988.

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, México, D.F.: Bringas Hnos., 1989.

2.5.2. Doctrina

2.5.2.1. Libros

ARTEAGA-NAVA, Elisur, *Derecho constitucional estatal*, Ciudad de México: Porrúa, S.A., XIV + 450 pp., *Manual de Derecho municipal*, Ciudad de México: UAM (Universidad Autónoma Metropolitana), 1992-1993 (en prensa). CORTÍNAS-PELAEZ, León, "De la concepción autoritaria y de la concepción democrática en Derecho administrativo", ciudad de México: *Alegatos* (U.A.M.-A./ Div. C.S.H. Depto. de Derecho), No. 20, en ab. 1992, pp. 103-122. COSÍO-VILLEGAS, Daniel, *El sistema político mexicano. Las posibilidades de cambio*, México, D.F.: Cuadernos de Joaquín Mortiz, 1982, 116pp. MARTÍNEZ-CABANAS, Gustavo, *La administración estatal y municipal en México*, México, D.F.: Instituto Nacional de Administración Pública-CONACYT, 1985, 303 pp.

OCHOA-CAMPOS, Moisés, *La reforma municipal*, México, D.F.: Porrúa, S.A., 4a. edición, 1985, 557 pp. PARDO, María del Carmen, *La modernización administrativa en México* (Propuesta para explicar los cambios en la estructura de la Administración Pública, 1940-1990), Ciudad de México: INAP y El Colegio de México, 1992, 160 pp.

RENDÓN-HUERTA BARRERA, Teresita, *Derecho municipal*, México, O.F.: Porrúa, S.A., 1985, XXVII + 465 pp.

Rodríguez-ARAÚJO, Octavio (coordinador), *México: estabilidad y luchas por la democracia 1900-1982*, Ciudad de México: CI-DE y El Caballito, 1988, 428 pp.

SACHSE, Matías, *Planeación estratégica en empresas públicas*, México, D.F.: Trillas, 1990, 224 pp.

TENA-RAMÍREZ, Felipe, *Derecho constitucional mexicano*, México, D.F.: Porrúa, S.A., 25a. edición, 1992, XL + 652 pp.

2.5.2.2. Otras publicaciones: artículos

ARNANZ-DELGADO, Rafael, "Participación de las corporaciones locales en la planificación del desarrollo", *Gaceta mexicana de administración pública estatal y municipal*, México, D.F.: INAP, octubre-marzo 1986, vol. 24/25, pp. 111-114.

BLANCO, Carlos, "La reforma del Estado", *Revista de administración pública*, México, D.F.: INAP, No. 76, enero-abril 1990, pp. 11-19.

CORTÍNAS-PELAEZ, León, "Reflexiones de actualidad sobre desconcentración y servicio público en el Distrito Federal", México, D.F.: *Alegatos*, No. 17, abril 1991, pp. 66-95.

GUTIÉRREZ-SALAZAR, Sergio, "El régimen constitucional del Municipio. Retrospectiva y perspectiva", *Teoría y praxis administrativa*, Monterrey: Instituto de Administración Pública de Nuevo León, vol. 1, No. 2, abril-junio 1987, pp. 23-37.

INOSTROZA-FERNÁNDEZ, Luis, "Fortalecimiento económico y viabilidad de empresas paramunicipales", *Estudios municipales*, México, D.F.: Centro Nacional de Estudios Municipales, año 4, No. 21, mayo-junio 1988, pp. 119-140.

JEANNETTI-OAVILA, Elena, "Una tendencia mundial: la privatización". *Revista de administración pública*, México, D.F.: INAP, No. 76, enero-abril 1990, pp. 45-56.

JEANNOT, Fernando, "Proceso de valorización y economías regionales: la generalización de los enclaves productivos", ciudad de México: *Revista de administración pública*, No. 63-64, dic. 1985, pp. 61-84.

JUÁREZ-DÍAZ, Enrique T.; MORENO-MIRANDA, Silvia J.; MUÑOZ-MUNGUÍA, Alicia H., y ORIBIO ITURBE, Francisco, *Evaluación al programa nacional de desconcentración territorial de la Administración Pública federal*, tesis profesional: UNAM/Fac. Contaduría y Administración, 1983, 328 ff.

LATAPÍ-BLANCO, Francisco José, *El presidencialismo y la seguridad jurídica* tesis profesional, Univ. Iberoamericana (UIA) Departamento de Derecho, 1986, 241 ff.

NUÑEZ DE LA MORA, Ramón, "La reforma estatal y recreación democrática", *Examen*, México, D.F.: Comité Ejecutivo Nacional del Partido Revolucionario Institucional, año 2, No. 15, agosto 1990, pp. 11-13.

REBOLLO-MEZA, Jorge, "Descentralización y cambio", *Estudios municipales*, México, D.F.: Centro Nacional de Estudios Municipales, año 4, No. 21, mayo-junio 1988, pp. 51-76.

VARGAS-GARCÍA, Noé, *La inercia de la desconcentración administrativa en la Administración Pública Federal centralizada. Una propuesta de solución*, tesis UNAM/Fac. Cs. Políticas y Administración Pública, 1991, 203 ff.

VILLAR-MORENO, Fernando del. *Descentralización administrativa y desarrollo regional en México*, tesis UNAM/Fac. Economía, 1988, 359 ff.

2.5.2.3. Otras publicaciones: revistas

A) Varios autores en: *Gaceta mexicana de administración pública estatal y municipal*, dirigida (1981-1990) por el Prof. Lic. Jacinto FAYA-VIESCA (Univ. Autónoma de Coahuila-Torreón), esp. éstas:

Gaceta mexicana de administración pública estatal y municipal, México, D.F.: INAP, abril-septiembre 1986, vol. 22/23, pp. 21-27, 109-117 y 125-128.

Gaceta mexicana de administración pública estatal y municipal, México, D.F.: INAP, octubre-marzo 1986-1987, vol. 24/25, pp. 41-46; documentos: pp. 85-114.

Gaceta mexicana de administración pública estatal y municipal, México, D.F.: INAP, mayo-diciembre 1989, vol. 34/35, pp. 25-31, 35-52 y 59-65.

Gaceta mexicana de administración pública estatal y municipal, México, D.F.: INAP, Nos. monográficos sobre "El municipio como factor del desarrollo nacional equilibrado", 1988, 304 pp. in 4o., Nos. 26-27-28.

B) Además:

Guía técnica I-Administración pública municipal, México, D.F.: INAP-Centro de Estudios Municipales, 1990, 23 pp.

C) Otras:

La Revista de administración pública, del INAP de México, dirigida por el Prof. Dr. José CHANES-NIETO (UNAM), en los números monográficos indicados *supra*, en el §2.5.1.1.



§3. LA ORGANIZACIÓN DESCENTRALIZADA

Redacción-base: Prof. Dr. León CORTIÑAS-PELÁEZ (U.A.M. y U.N.A.M.) y Prof. Lic. Antonio MARTÍNEZ-CASTANÓN (U.N.A.M.)

SUMARIO

3.1. El Estado empresarial: Una perspectiva constitucional.- 3.1.1. De la para estatalidad mexicana: emergencia e institucionalización. 3.1.2. Visión macro-constitucional de la para estatalidad. 3.2. Las áreas económicas del Estado empresarial.- 3.3. *La organización paraestatal: principios, objetivos y especies.* - 3.3.1. Los principios fundamentales de la Administración Pública. 3.3.2. Su relación con la Administración centralizada. 3.3.2.1. La sectorización administrativa. 3.3.2.2. La coordinación micro-administrativa. 3.3.2.3. La coordinación macro-administrativa. 3.3.2.4. Las dependencias globalizado-ras. 3.3.3. Clasificación legal de las entidades paraestatales en México. 3.3.3.1. Los organismos descentralizados en sentido estricto: aspectos legales y genéricos. 3.3.3.2. Los organismos descentralizados tripartitos. 3.3.3.3. Los organismos descentralizados en grado de autonomía. 3.3.3.4. Las entidades paraestatales del sistema financiero mexicano. 3.3.3.5. Las empresas de participación estatal mayoritaria. 3.3-36. Las empresas de participación estatal minoritaria. 3-3-3.7. Los fideicomisos públicos. ,3.3.4. Las entidades paraestatales: Su clasificación reglamentaria. 3.4. El funcionamiento paraestatal: su régimen de Derecho común. - 3.4.1. Reglas comunes de las disposiciones generales de la ley. 3.4.2 Reglas comunes de desarrollo y operación. 3-4.3. Reglas comunes de control y evaluación. 3.5. Conclusiones. 36 Bibliografía mexicana del §3. 3.6.1. Legislación. 3.6.2. Otras fuentes. 3.6.3. Doctrina.

3.1. EL ESTADO EMPRESARIAL: UNA PERSPECTIVA CONSTITUCIONAL

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos impone al Poder Público la ejecución de sus cometidos (en sus cuatro categorías) y conlleva un rico contenido de principios administrativos que, como imperativos constitucionales, requieren de la creación de instituciones especializadas. Éstas, inmersas en el sistema orgánico del Poder Ejecutivo, federal, estadual y municipal (*supra*, §2 y §2), configuran los instrumentos de la intervención del Estado en la economía.

Estos imperativos constitucionales, dispersos en el texto constitucional son, entre otros: la rectoría económica (*infra*, §4) y la *planeación democrática del desarrollo nacional (ibidem)*, para el caso de la coordinación con otras

entidades territoriales, y los sectores social y privado (*supra*, §7 e *infra* §4); la educación, la salud y la vivienda; la explotación, uso, aprovechamiento y prestación de algunos bienes y servicios públicos, el control de los precios y el abasto; la acuñación de moneda y la emisión de billetes; correos, telégrafos, radiotelegrafía y comunicación vía satélite; petróleo, hidrocarburos y petroquímica básica; minerales radioactivos; energías nuclear y eléctrica; ferrocarriles, etcétera.

En el texto constitucional encontramos, así, una gran variedad de cometidos del Poder Público, tales como los esenciales (o ' 'estratégicos" exclusivos del Estado); los de servicio público, en sentido estricto; los sociales, y, por último, los privados (en lo referente a las ramas industriales de lo textil, cinematográfico, azucarero, automotriz, etcétera). Estas tres últimas categorías, o niveles, pudiendo ser asumidos tanto por los particulares como por el Poder Público.

3.1.1. *De la para estatalidad mexicana: emergencia e institucionalización.*- Acorde al texto constitucional, y ejerciendo la facultad de ir "... proveyendo en la esfera administrativa a la exacta observancia de las leyes", el titular del Poder Ejecutivo federal, los titulares de los poderes ejecutivos estaduais y los ayuntamientos tienen poderes jurídicos específicos para la conducción responsable del despacho de los asuntos de la Administración Pública.

Así, la ejecución de las leyes impone la creación de todo un complejo orgánico que coadyuve con los otros dos sectores socio-económicos constitucionales (el privado y el social) en el cumplimiento de los cometidos del Poder Público. Además, por mandato constitucional expreso y, en particular, en la distribución equitativa de la riqueza nacional mediante la asignación de recursos al gasto público, para la satisfacción de necesidades de carácter colectivo, y el logro no sólo de la estabilidad, sino del desarrollo económico.

Emerge de este modo la para estatalidad mexicana y su elevación en 1981 a rango constitucional está relacionada con la evolución del intervencionismo económico y social del Estado (*infra*, §4).

Recordamos la postura abstencionista, la del Estado juez y gendarme (desde la primera Constitución soberana de 1814 a la actual de 1917 vigente) hasta el Estado intervencionista (a partir de la Carta de 1917 y de sus adiciones y modificaciones hasta 1992, éstas especialmente en 1934-1940 y 1970-1983), con cuya emergencia la Administración ha sufrido cambios profundos. Es curioso que, formalmente, y a penas en 1981, surge el concepto de la para estatalidad, estableciendo las formas constitucionales de la organización administrativa:

"La Administración Pública Federal será centralizada y *paraestatal* conforme a la ley orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación, que estarán a cargo de las

Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación.

' Las leyes determinarán las relaciones entre las entidades paraestatales y el Ejecutivo Federal, o entre éstas y las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos".

Aunado a los principios de la potestad reglamentaria clásica, el texto de 1981 complementa la normatividad suprema de la Administración Pública incrustando, con cierta originalidad y quizá una remota influencia italo-belga, el concepto de entidades paraestatales, matizando así en derecho comparado las doctrinas relativas a los "establecimientos públicos", "entes autónomos" o autárquicos, "empresas públicas", etcétera.

3.1.2. *Visión macro-constitucional de la para estatalidad.* - El desarrollo inusitado (primero creciente y luego decreciente) de la para estatalidad mexicana (1216 entidades hasta el 31 de agosto de 1982, iniciándose entonces el reajuste neoliberal que cerró con 446 entidades en 1988 y con aproximadamente 198 entidades a comienzos de 1992), no se sustrajo al presidencialismo {*supra*, §1 y §2} y a las ideas del sucesivo gobernante en turno. Así, en 1970 se inicia en México lo que se denominó "la inflación administrativa", la cual en el plano ascendente, se fortalece en el periodo presidencial de 1976-1982; sin embargo, en el siguiente periodo (1982-1988), se empezó a plantear en el marco de la crisis de la deuda externa la necesidad del "adelgazamiento de la Administración Pública", concretada paulatinamente hasta nuestros días sobre la base, otra vez de las ideas exógenas del gobernante en turno, introyectando ideologías de instituciones financieras internacionales por un lado y, por el otro, acompañado con los argumentos de los cambios mundiales suscitados por el neoliberalismo.¹

De todas maneras, importa el señalamiento de que los adicionales textos de 1981-83 y los prístinos de 1917, cierran el basamento constitucional del sector paraestatal mexicano; así, en particular, habilitan al Estado, para la creación de los organismos y empresas necesarios para el mejor despacho de los asuntos administrativos, relacionados con los cometidos enunciados.

3.2. *Las áreas económicas del Estado empresarial*

El texto constitucional vigente en 1992, señala, pues {*supra*, §3.1.1.}, sólo dos áreas económicas para los cometidos del Poder Público. La primera y la más importante

1. Estos proyectos de clase dominante se pretenden presentar como aspiraciones de la sociedad civil, como si fueran un reclamo de la voluntad general, curiosamente ésta violada por los resultados fraudulentos de la elección presidencial de 1988, cuya votación mayoritaria exigió entonces en vano un cambio radical en este "modelo" antinacional de desarrollo.

(por su naturaleza) es, sin duda, la de los cometidos esenciales, denominada "áreas estratégicas" por los economistas-redactores hoy en el poder (1988-94), las cuales corresponden sólo a la actividad soberana del Poder Público. Cabe enfatizar que en el propio texto constitucional, están reglados desde 1917 los principios de la "exclusividad", "inconcesionabilidad" y "prestación directa" por parte del Estado de estas tareas del Poder Público. El mérito del Constituyente Permanente de 1983, estriba en que no sólo enumera sino que potencialmente amplía los cometidos esenciales, de prestación reservada al Estado. Para el caso de las "-áreas prioritarias",² y utilizando el criterio de exclusión, los cometidos no reservados exclusivamente al Estado (los de servicio público *stricto sensu*, los sociales y los privados) están destinados a la satisfacción de necesidades de carácter colectivo, con la participación de los 'sectores' privado y social, así como la eventual concurrencia del Estado con los particulares en libre competencia. En definitiva, los cometidos del Estado empresarial mexicano, inherentes al desarrollo económico nacional, llevan a que el Poder Público se reserve las 'áreas estratégicas' y, por consiguiente, él control federal sobre los subsistemas orgánicos paraestatales que se establezcan para el ejercicio de los cometidos esenciales. Ello no excluye que, también con los sectores privado y social, el Poder Público impulse, organice, defina y regule {*infra* §4} las áreas "prioritarias" del desarrollo económico.

3.3- *La organización paraestatal: principios, objetivos y especies*

En el sentido expuesto {*supra*, §3.1.1.} las formas constitucionales de la Administración Pública mexicana son, por un lado, la "centralizada" y, por el otro, la "paraestatal"; ellas son reguladas por las "bases generales" sancionadas* por el Congreso General; es decir, respectivamente, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (L.O.A.P.F.) como marco normativo común, y la Ley Federal de las Entidades Para estatales (L.F.E.P.), para el marco específico de las instituciones que, en doctrina derecho comparado, se denominan, en sentido muy amplio, "la organización descentralizada". Trataremos de dar una visión de sus principios de organización y funcionamiento, así como una clasificación de las entidades paraestatales mexicanas.

3.3.1. *Los principios fundamentales de la Administración Pública.* - El enfoque de éstos, parte necesariamente

2. Con posterioridad a las reformas constitucionales, el legislador intentó definir tanto lo "estratégico" como lo "prioritario", pero con tan mala fortuna que sólo creó confusión terminológica entre el interés nacional e interés público, es decir que, bajo el criterio legal, "lo prioritario" podría también ser "lo estratégico".

de la esencia constitucional del patrimonio del Poder Público (entre ellos, los recursos naturales y económicos), en cuanto a su debida administración, y se apoya en la **eficiencia, eficacia y honradez** (*infra*, §6) exigidas por los objetivos de la creación de las entidades paraestatales.

También importan, complementariamente, los principios y objetivos de la agilidad, racionalidad, productividad, economía, imparcialidad, distribución del ingreso y promoción del desarrollo. Éstos son inherentes a los de autosuficiencia y autonomía de gestión, adoptados por las técnicas de la coordinación y sectorización administrativas. Éstas entrelazan las dos formas (centralizada y paraestatal) de la administración mexicana y permiten el control complejo (administrativo, legislativo y jurisdiccional) de las entidades paraestatales y, en primera instancia el control interno por conducto de las dependencias "glo-balizadoras"³ (Secretarías de Hacienda y Crédito Público, y de la Contraloría General de la federación) y de las dependencias 'coordinadoras de sector'⁴.

3.3.2. la relación con la Administración Pública centrali-

3. Que engloban a todas la dependencias y entidades federales.
4. Cuyo control se limita únicamente al "sector" de paraestatales afines por razón de la materia.



zada. - El planteamiento de las formas centralizada y paraestatal de la Administración Pública federal mexicana (*supra*, §3.1.1.) pone de manifiesto la estrecha vinculación entre ambas estructuras administrativas, lo que asegura la cohesión y unidad integral de la Administración Pública federal, auxiliar por Ley del Presidente de la República (*supra*, §2). En Derecho mexicano administrativo, la relación entre el sector central y el paraestatal puede expresarse gráficamente en la denominada 'galaxia' administrativa"; ella posibilita primero, la ubicación concéntrica al Presidente de la República de las siete especies de entidades paraestatales, agrupadas en dieciséis sectores definidos, coordinados por los respectivos 'cabezas' o coordinadores de sector; y, segundo, la estrecha vinculación interinstitucional entre el supremo responsable sexenal de la Administración Pública federal, el Presidente de la República, con el complejo de sistemas orgánicos personificados (*supra*, §2).

3.3.2.1. *La sectorización administrativa*. - Este principio es la piedra angular de la interrelación administrativa, central como paraestatal: ésta se refiere a la intervención que le compete al Poder Ejecutivo federal en la organización, desarrollo, operación, control y evaluación de las entidades paraestatales.

El Presidente de la República, como jefe de gobierno en sentido estricto, está facultado para agrupar por sectores definidos a las entidades, según su objeto legal. La sectorización en México es posible, por razón de materia," entre aquellas dependencias y entidades compatibles o similares en razón de sus cometidos institucionales. Esta compatibilidad en la sectorización, se justifica para evitar la duplicidad de cometidos y facultades, y para racionalizar a las más importantes ramas de la economía nacional, relacionadas con los recursos patrimoniales de la Nación,

La sectorización se traduce, pues, en un agrupamiento de sistemas orgánicos o sub centros de imputación jurídica que, sin dejar de ser parte del Estado macro, son coordinados por los titulares de las Secretarías de Estado o Departamentos Administrativos, para atender los objetivos de la para estatalidad y del Plan Nacional del Desarrollo (*infra*, §4). Esta sectorización, como ya indicáramos, tiene dos variantes, que veremos seguidamente: la sectorial y la globalizadora.

3.3.2.2. *La coordinación micro -administrativa* (variante sectorial).- La coordinación micro-administrativa, en estrecha armonía con la sectorización, es inherente al principio de la clásicamente conocida como "tutela administrativa" '. La Ley señala los poderes jurídicos de los coordinadores de sector:

- a) Coordinar la programación y el presupuesto;
- b) Coordinar el conocimiento de la operación paraestatal;

- c) Coordinar la evaluación de los resultados paraestatales;
- d) Participar en la integración de los órganos de gobierno, y
- e) Coordinar el reagrupamiento de los subsectores administrativos.

La esencia de la ley, respecto de la coordinación administrativa, apoya la política del Gobierno Federal, para que lleve un control coherente sobre las entidades y los cometidos respectivos del Poder Público; ello permite incrementar la productividad y rentabilidad, y que no escapen a la tutela así efectuada por una dependencia centralizada, responsable directamente ante el Presidente de la República; sirve, además, como enlace con un sector administrativo que es formalmente ajeno a la jerarquía del sector central, por virtud de su personificación jurídica, de su autonomía de gestión y de su patrimonio propio.

3.3.2.4. *La coordinación macro-administrativa (variante globalizadora).*- La globalización se presenta como una variante macro de la coordinación: en efecto, la categoría de la globalización está ligada a la congruencia entre el sistema nacional de planeación y la actividad financiera del Poder Público.

En el Derecho mexicano de las finanzas públicas se destaca la polivalencia del "cometido financiero", que abarca la determinación, recaudación y administración de los ingresos; así como la planeación, programación, control y evaluación del gasto.

Este cometido lo plasmó el legislador en la Ley; así, las relaciones entre el Ejecutivo federal y las entidades paraestatales, respecto de los fines de "congruencia global" de la para estatalidad, con el sistema nacional de planeación y con "los lineamientos generales en materia de gasto, financiamiento, control y evaluación", se efectúan de acuerdo a las leyes específicas y, desde 1992, exclusivamente por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación.

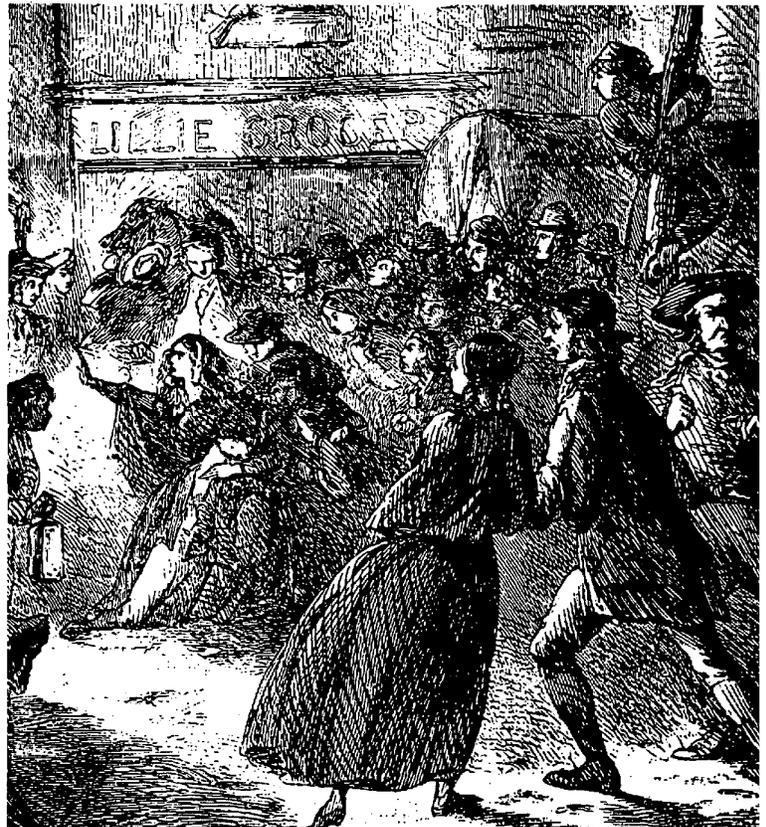
Así, estas dos dependencias globalizadoras subsumen en su ámbito competencial, incluso a las "coordinadoras de sector" en lo que atañe al cometido polivalente anteriormente enunciado, además del control directo que pueden llegar a efectuar sobre las entidades paraestatales, para que éstas no se desvíen de las políticas fiscales del desarrollo nacional.

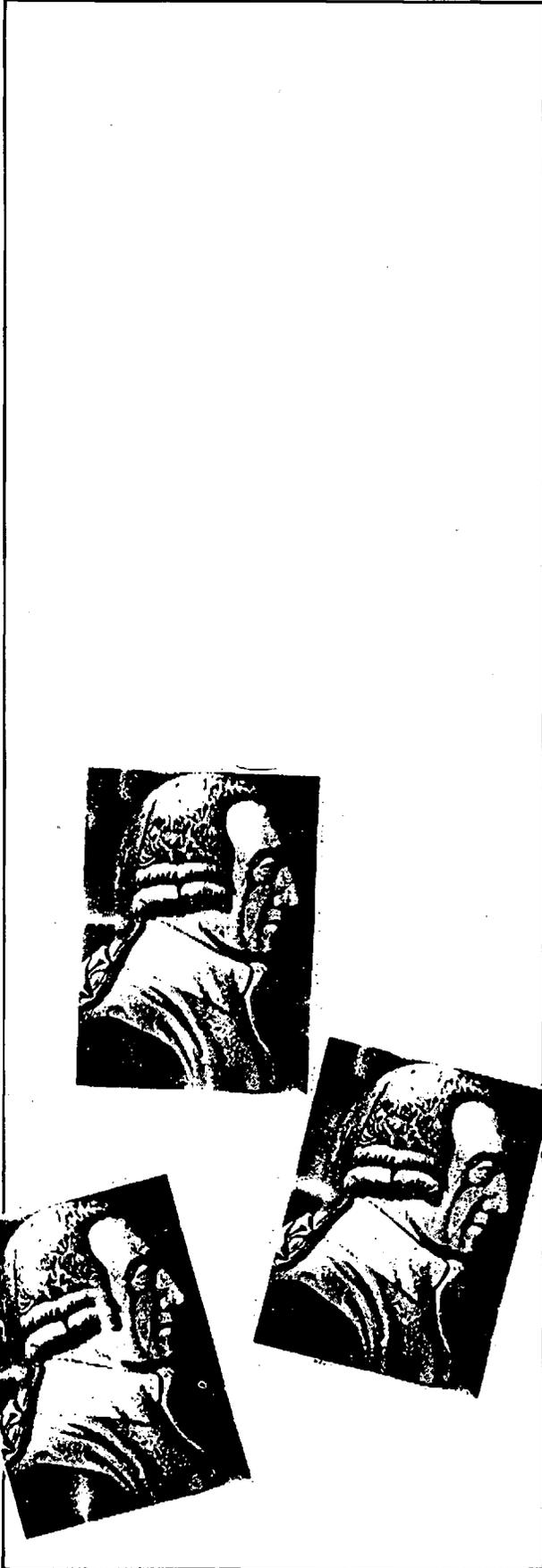
La intervención de las dos globalizadoras se ejerce, por conducto de sus representantes, ante la Administración centralizada, así como miembros y comisarios, en los órganos de gobierno o comités técnicos de las entidades paraestatales; su justificación está en la importancia que tiene "el flujo de información" que así se requiere de todas las dependencias, entidades y el D.D.F., hacia las globalizadoras.

3.3.3. *Clasificación legal de las entidades paraestatales en México.* - La introducción, al criterio de clasificación de las entidades paraestatales, parte de dos vertientes legales: la del criterio clasificador genérico de la ley orgánica (L.O. A.P.F.) y la del ordenamiento específico (L.F.É.P.) de las entidades citadas.

La primera clasificación (genérica) es clara en cuanto al número de entidades, al señalar que "el Poder Ejecutivo de la Unión" cuenta con el auxilio de entidades "no-centrales", tales como: los denominados organismos descentralizados, las empresas de participación estatal (mayoritaria y minoritaria), las instituciones nacionales de crédito, las instituciones de seguros y fianzas, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito y los fideicomisos públicos.

La segunda clasificación (específica) se limita a remitir a la primera, para el aspecto conceptual de las entidades, pero enfatizando que en "las relaciones del Ejecutivo Federal o sus dependencias, con el sector paraestatal", las entidades son consideradas como "unidades auxiliares" que se sujetan a lo establecido por la ley, sin perjuicio de sus eventuales regímenes específicos (v.g. instituciones financieras, instituciones de seguridad social, etcétera). Este criterio nos instala ante los siete niveles de la para estatalidad federal mexicana.





3.3.3.1. *Los organismos descentralizados en sentido estricto: aspectos legales y genéricos.* - Los criterios legales originarios (desde 1970) ayudaban a una formal conceptualización mínima, al establecer que los organismos descentralizados son entidades creadas por Ley o por Decreto del Ejecutivo Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propio, cualesquiera que sea la estructura legal que adopten.

Complementariamente, la Ley de 1986 (L.F.E. Penitente un criterio material (incoherente y hasta tautológico) al preceptuar que son organismos descentralizados aquellas personas jurídicas cuyo objeto es: 1) la realización de actividades correspondientes a las áreas estratégicas y excepcionalmente a las prioritarias; 2) la prestación de un cometido de servicio público o de un cometido social, y 3) la obtención o aplicación de recursos para fines de asistencia o seguridad social. Con esto, el organismo descentralizado se hubiera vuelto un "cajón de sastre" de cualquier categoría de cometidos; en la práctica, empero, este primer nivel de la para estatalidad viene tendencialmente reservándose para las "estratégicas", en un sentido laxo y no siempre unívoco.

Además de la personalidad jurídica y el patrimonio propio, la ley establece que deben señalarse su denominación, su domicilio, su objeto; sus aportaciones y fuentes de recursos; sus órganos de dirección (órgano de gobierno), administración y representación; los mecanismos de designación de sus titulares (director general), así como los grados de jerarquía subsecuentes, con sus respectivos derechos y obligaciones; sus órganos de vigilancia y el régimen jurídico laboral (*infra*, §5). Importante por su significación, es la facultad del órgano de gobierno para la elaboración del estatuto orgánico, para establecer las bases de organización interna, así como las facultades y actividades de las distintas áreas que conforman al organismo, el cual deberá ser inscrito en el Registro Público de organismos descentralizados. El órgano de gobierno en referencia, es el cuerpo colegiado o pluripersonal de mayor jerarquía, que tiene la potestad de decidir sobre las cuestiones capitales del organismo descentralizado. Este órgano de gobierno es, dada su integración, una categoría constante en la organización que nos ocupa; en él se hallan representados los intereses del gobierno federal por conducto de los miembros de las globalizadoras, así como los designados por el respectivo coordinador de sector (*supra*, §§3.3.2.1. a 3.3.2.3.), los del sector de adscripción y, por último, los del propio organismo descentralizado. Cabe apuntar, terminológicamente, que esta figura (órgano de gobierno), en derecho administrativo mexicano, se conoce también indistintamente bajo la denominación de Asamblea General, Junta de Gobierno, Comité Técnico, Consejo de Administración, Junta Directiva o equivalentes.

Respecto de su extinción, guardando paralelismo con los mecanismos de creación, es facultad del legislador ex-

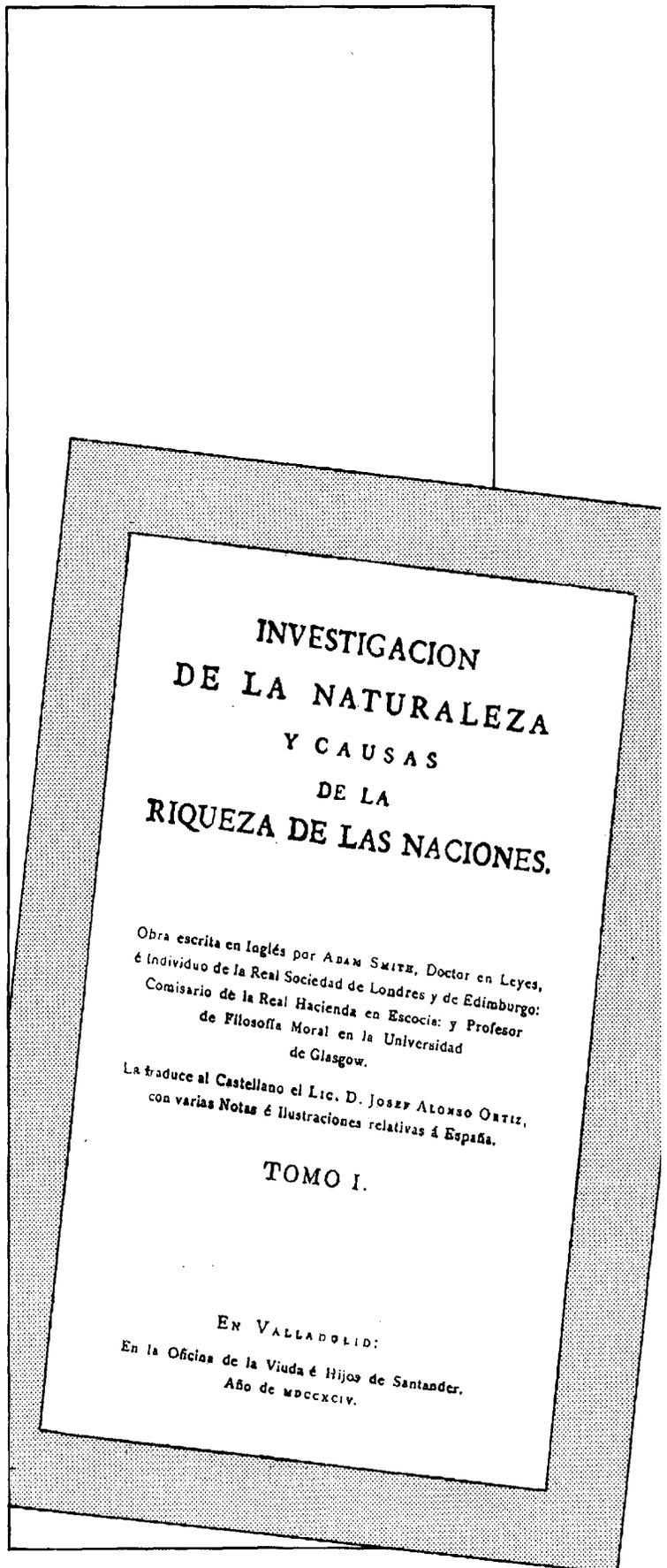
tinguir a los organismos por conducto de la Ley, o bien, por Decreto del Ejecutivo, en los cuales se fija la forma y términos de su extinción y liquidación. La Ley reguladora de las entidades norma la posibilidad de que la globalizadora Hacienda, de acuerdo con la opinión del coordinador de sector, proponga al titular del Ejecutivo la disolución, liquidación o extinción, o incluso fusión, de aquellos organismos que se desvíen de su objeto o no resulten convenientes al interés nacional o interés del público.

El órgano de gobierno es el encargado y responsable de la administración del organismo público descentralizado, y su integración oscila entre los cinco y quince miembros, con sus respectivos suplentes, quedando a cargo de un coordinador sectorial, o servidor público designado por éste, la presidencia del mismo. El órgano de gobierno debe reunirse de acuerdo a lo establecido en sus estatutos orgánicos; dichas reuniones no serán menos de cuatro anuales, sólo serán válidas con la asistencia de la mitad más uno, y siempre que esta mayoría se soporte con los representantes de la Administración Pública Federal; las resoluciones serán tomadas por mayoría de presentes, con voto de calidad del presidente del órgano (de designación presidencial) para los casos de empate.

El director general debe reunir ciertos requisitos que condicionan su designación, que es una facultad del Presidente de la República, o del coordinador de sector a indicación del primero; en tal sentido, se deben reunir los siguientes: la ciudadanía mexicana, en el ejercicio pleno de los derechos; haber desempeñado cargo de alto nivel de decisión; demostrar los conocimientos y experiencias necesarios en materia administrativa y no hallarse en los supuestos que impiden integrar los órganos de gobierno.

En cuanto a las facultades del director general, la Ley contempla las clásicas de administración y representación, así como las de formulación de programas y establecimiento de métodos patrimoniales y procedimientos de control, información y evaluación; complementadas, entre otras, por el derecho de propuesta, al órgano de gobierno, del nombramiento de los dos niveles superiores de servidores; así como la presentación de la evaluación de la gestión, ésta acordada previamente con el propio órgano de gobierno y escuchando al comisario (o representante de la Secretaría de la Contraloría).

Ahora bien, tanto los miembros del órgano de gobierno como los directores generales, deben acreditar su personalidad y facultades, mediante la exhibición de la inscripción certificada de su nombramiento en el Registro Público de Organismos Descentralizados, el cual se halla adscrito a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público desde 1992, y que además se creó en 1986 para inscribir: los estatutos orgánicos, los nombramientos y sustituciones del director general, subdirectores y de aquellos servidores que lleven la firma del organismo; los poderes generales y sus revocaciones, y todos los acuerdos de la Secretaría globalizadora o del coordinador sectorial respecto de las



bases para la extinción, fusión o liquidación de los organismos que se hallen en tales supuestos; para todos estos casos, el Registro puede expedir las certificaciones que procedan, teniendo éstas la naturaleza de la fe pública.

Como consideración final, en torno a los planteamientos legales de los organismos descentralizados, desde su perspectiva genérica, podemos señalar que existen diferencias considerables con las dependencias centralizadas por imperio de la ley.

La descentralización administrativa es el primer nivel dentro del panorama de la galaxia administrativa, el del quebrantamiento de las relaciones de jerarquía rígida del centro hacia la periferia administrativa, la cual goza, en su interior, de sus propias relaciones de jerarquía, equivalentes a las de la administración central.

Aunque se han abordado los aspectos más generales de estas entidades, pensamos que existen otras especies de organismos descentralizados que, por razón de su objeto, nos obligan a plantear sus diferencias con los organismos descentralizados en sentido estricto, dentro del contexto de la galaxia administrativa. 3.3.3.2. *Los organismos descentralizados tripartitos.* -Dentro del ordenamiento jurídico mexicano, encontramos un segundo nivel de paraestatales en relación a los cometidos sociales de salud, vivienda, seguridad social y

consumo de algunos bienes; es una serie específica de organismos descentralizados, tales como el Instituto Mexicano del Seguro Social, el de Seguridad y Servicios Sociales para los trabajadores del Estado y el Instituto de la Seguridad Social de las Fuerzas Armadas, para el caso de la salud y seguridad social; el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, el Fondo para la Vivienda de los Trabajadores al Servicio del Estado, para el caso de la vivienda; el Fondo Nacional para el Consumo de los Trabajadores, para el caso del consumo de bienes (muebles).

La peculiaridad de estos organismos descentralizados estriba en que hay una estructura tripartita, con participación en sus órganos, de representantes del gobierno federal, de los empresarios y de los trabajadores. Sin embargo, en los correspondientes a los trabajadores al servicio del Estado (servidores públicos), el gobierno federal se reviste de una dualidad específica, es decir, actúa como tal y como representante patronal, y esto nos permite señalar que serían, en este caso, más que tripartitas, bipartitas.

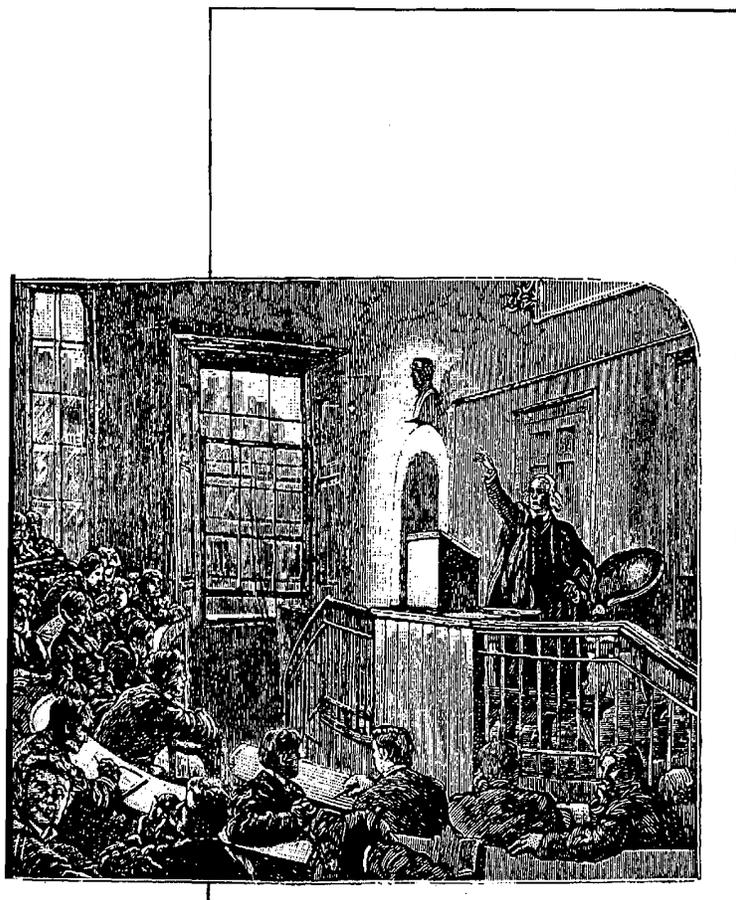
En relación a su financiamiento, una de las especies de las contribuciones federales, las llamadas "aportaciones de seguridad social", pueden recaudarlas directamente, convirtiéndose así en "organismos fiscales autónomos" y atribuyéndoseles incluso la facultad económico-coactiva para hacer efectivos los créditos fiscales a favor del erario federal.

Este tipo de organismos se crearon con el originario carácter tutelar del Derecho laboral mexicano (según la Constitución de 1917 y sus reglas subordinadas), hoy progresivamente desvirtuado en aras de la modernización neoliberal (*infra*, §5).

3.3.3.3. *Los organismos descentralizados en grado de autonomía.* - Un tercer nivel de la descentralización administrativa es la constitucionalmente preceptuada, respecto de aquellas instituciones a las que la ley otorgue autonomía (normativa, administrativa y financiera). Independientemente de la ley orgánica específica de estas instituciones, se critica que los criterios manejados por las leyes reglamentarias son demasiado indeterminados ("la prestación de un servicio público o social") y no corresponden a los del texto constitucional, ya que éste implica la facultad de gobernarse a sí mismas.

Estas especies de entidades paraestatales tienen su contexto en la educación, cuyo coordinador sectorial es la Secretaría de Educación Pública, que ejerce la tutela (muy atenuada) del sistema de educación superior, en especial, de las universidades.

Las instituciones dotadas de autonomía (universitaria o de estudios superiores, a excepción del Instituto Politécnico Nacional, órgano desconcentrado de la Secretaría de Educación Pública), son en la "galaxia administrativa", las más alejadas del supremo centro jerárquico; gozan de una autonomía técnica mayor en cuanto a sus planes y



programas de educación, investigación y difusión de la cultura, con apoyatura en la libertad de enseñanza y en la libertad de cátedra, así como la potestad de establecer los mecanismos de promoción, ingreso y permanencia de su personal; cuentan con legislación específica (lo que las excluye de la aplicación de la Ley genérica o federal de las entidades paraestatales), lo cual les permite una mayor autonomía normativa, respecto de su estructura, funcionamiento, desarrollo y autocontrol; tienen personalidad jurídica y patrimonio propio, éste relacionado con su política presupuestaria, que les permite una autonomía administrativa mayor que la de los demás organismos descentralizados. Existen, además, ciertas diferencias entre ellas, pues el órgano de gobierno se denomina Consejo Universitario (UNAM) o Colegio Académico (UAM), y el equivalente al director general es el rector, designado por votación indirecta.

33.3.4. *Las entidades paraestatales del sistema financiero mexicano.* - Advertida la importancia de los cometidos *esenciales* del Poder Público, en especial en lo relativo al cometido financiero (*supra*, § 3.3-2.3.), la para estatalidad se encuentra en este cuarto nivel integrada (con la excepción del Banco Central, organismo descentralizado) por sociedades de economía mixta,⁵ en México designadas, por Ley respectivamente, como "empresas de participación estatal mayoritaria"⁶ y empresas de participación estatal minoritaria.⁷

Antecedente de la naturaleza jurídica de estas entidades paraestatales son las clásicas sociedades anónimas: algunas siguen con la misma naturaleza, aunque otras, como es el caso de los fondos, fideicomisos y organismos descentralizados, por razones de los criterios de lo estratégico y lo prioritario,⁸ no pueden conformarse exclusivamente en base a las reglas de las sociedades mercantiles (Ley General de Sociedades Mercantiles y leyes orgánicas específicas), y por ello, la Ley federal de las entidades paraestatales las rige supletoriamente.

Las entidades paraestatales del sistema financiero quedan adscritas, al sector coordinado, por la globalizadora Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en el cual se hallan también algunos órganos desconcentrados,⁹ que las vigilan y controlan.

5. Entre ellas podemos enumerar: las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y finanzas, los fondos; los fideicomisos de fomento, las demás que integran el "sistema financiero" y las ex sociedades nacionales de crédito. Estas últimas conformaron el cometido esencial (mal llamado "servicio público") de banca y crédito, en las modalidades de la banca múltiple y la de desarrollo, desde su nacionalización en 1982 hasta 1990, a partir de cuya fecha la reprivatización desnacionalizadora deja prácticamente en el sector público sólo a la banca de desarrollo.

6. *Infra*, § 3.3.3.5.

7. *Infra*, § 3.3.3.6.

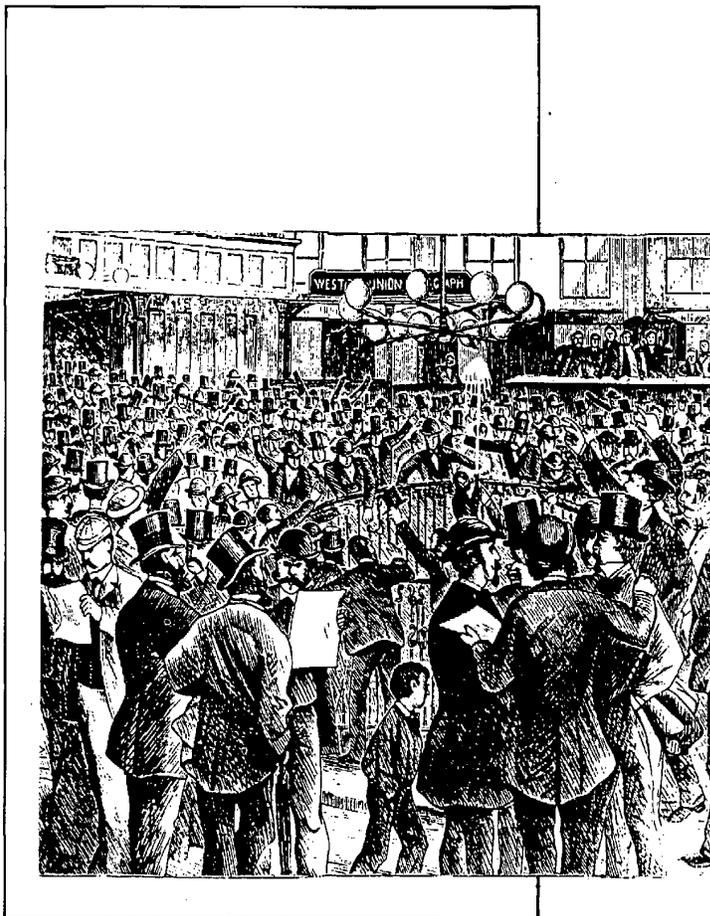
8. *Supra*, §3.2. y nota.

9. Así, la Comisión nacional bancaria, la Comisión nacional de seguros, la Comisión nacional de valores, etcétera.

3.3.3.5. *Las empresas de participación estatal mayoritaria.*- La empresa pública mexicana, abordada en este epígrafe y el inmediato anterior en su nota 6, parte en la legislación (*supra*, §3.3.), de los siguientes criterios:

- a) Que el Gobierno Federal, o una o más entidades paraestatales, conjunta o separadamente, aporten o sean propietarios de más del 50% del capital social;
- b) Que, en la constitución de su capital, se hagan figurar títulos representativos de capital social de serie especial, que sólo puedan ser suscritos por el Gobierno Federal, o
- c) Que el Gobierno Federal tenga las facultades de: nombramiento de la mayoría de los miembros del órgano de gobierno, o su equivalente; o la de designación del presidente o director general; o la de veto a los acuerdos del órgano de gobierno.

La ley considera, como empresas asimiladas a las de participación estatal mayoritaria, a ciertas modalidades de *sociedades civiles* o asociaciones civiles, si la mayoría de sus socios o asociados son "dependencias" o "entidades" de la Administración Pública federal, o servidores públi-





eos federales que participen en razón de sus cargos; o cuando alguna o varias de ellas realicen las aportaciones económicas preponderantes.

Lo vertido anteriormente, lleva a señalar elementos para su posible definición:

- 1) La terminología legal de "mayoritaria" debe entenderse como de "preponderante", como surge de los antedichos requisitos b) y c).
- 2) Al igual que en los organismos descentralizados, cuya legislación específica les permite cierta autonomía de gestión, estas empresas se hallan sujetas a una doble normatividad, administrativa y mercantil, respecto de su organización, administración y vigilancia.
- 3) En casos de inconveniencia institucional o desvío de su objeto, en las empresas mercantiles de Estado, la 'globalizadora', conjuntamente con el coordinador sectorial, propondrá al Ejecutivo Federal la enajenación de la parte social del Estado, p bien, la liquidación, fusión o disolución de la empresa, atendiendo la conveniencia de la economía nacional o del interés público.

En estos supuestos, se dan dos procedimientos: por un lado, la enajenación del capital social del Gobierno Federal, de acuerdo a los procedimientos bursátiles establecidos,

y, por otro lado, la adquisición de los títulos representativos del capital social del Gobierno Federal, preferentemente por los trabajadores organizados de la empresa.

- 4) En cuanto a la integración de los órganos de la administración se debe estar a lo dispuesto por los estatutos, y, en lo que no se oponga, a la Ley federal de las entidades paraestatales; empero, los miembros con representación gubernamental del Consejo de Administración son designados por el titular del Ejecutivo Federal, a través del coordinador de sector; serán más de la mitad de los miembros del Consejo, y deberán tener siempre calidad deservidores públicos o de personas de reconocida calidad moral y capacidad en actividades empresariales.
- 5) Las reuniones del Consejo de Administración, acorde a los estatutos, no pueden ser menos de cuatro al año, presididas por el coordinador sectorial o persona designada por el mismo, con quorum de la mitad más uno, y siempre que la mayoría de los asistentes sean los representantes del Gobierno Federal, o de sus entidades; el presidente, en caso de empate, tiene voto de calidad.

Las empresas de participación estatal mayoritaria están particularmente ligadas a la deuda externa y a la imposición financiera internacional del adelgazamiento de la Administración Pública; en esta área, los procesos de des-incorporación, por privatización y desnacionalización, han reducido su número de manera muy considerable, casi en un noventa por ciento (1982-1992).

3.3.3.6. *Las empresas de participación estatal minoritaria.*

- La regulación de esta categoría paraestatal se minimizó con la Ley de 1986; sin embargo, existe un precepto que posibilita su existencia, bajo las siguientes condiciones:

- a) La suscripción del capital social federal oscila entre el 25% y el 50%;
- b) Estas sociedades deben ser diversas de aquellas en las que la Administración participa temporalmente;
- c) Las inversiones del Gobierno Federal son vigiladas a través de un comisario designado por la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, y
- d) El ejercicio de los derechos accionarios del Gobierno Federal se ejerce por la coordinadora de sector.

3.3.3.7. *Los fideicomisos públicos.*- Se trata de "p-imonios sin sujeto", adaptando la técnica anglosajona. Hacia el periodo presidencial de 1970-76, en el cual se inicia formalmente la 'inflación administrativa', y bajo lo establecido por la Ley, la categoría del fideicomiso público en México, séptimo nivel de la para estatalidad, tiene su sustento legal en el orden jurídico privado (Ley

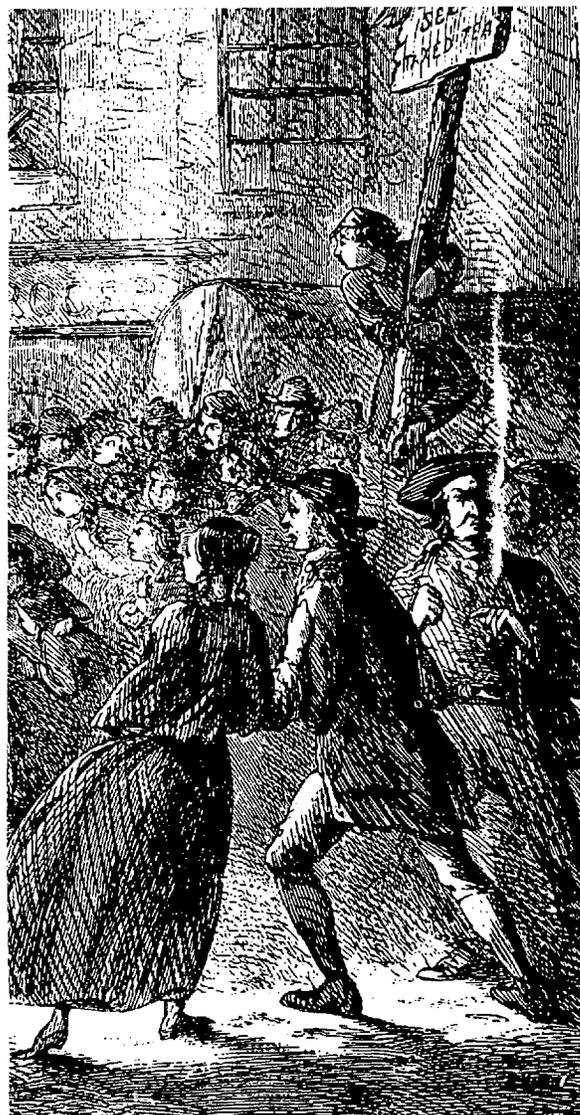
General de Títulos y Operaciones de Crédito): mediante la publicación de esta figura, el Gobierno Federal la incorpora al ámbito de cometidos no esenciales relacionados con la satisfacción de necesidades de carácter general, que se gestionan en las áreas prioritarias (*supra*, § 3.2.). Los fideicomisos públicos presentan estos elementos:

- a) Son establecidos por la Administración Pública.
- b) Se organizan de manera análoga a los organismos descentralizados, o empresas de participación estatal mayoritaria.
- c) Su propósito es auxiliar al Ejecutivo Federal.
- a) Sus cometidos se restringen a las áreas prioritarias.

La naturaleza primigenia del fideicomiso, como un contrato de Derecho privado, ha sido modificada considerablemente y, en tal sentido, el precepto legal eleva a rango orgánico el vínculo contractual del Gobierno Federal con otras personas de Derecho.

Así, el fideicomiso entra en el mateo de las entidades paraestatales como tal, aunque, con características diferentes de los seis niveles anteriores:

- a) Se le ha considerado como una técnica del manejo de fondos federales, a través de la actuación de personas jurídico-colectivas (el Gobierno Federal a nombre de la Federación e invariablemente por conducto de una institución de banca y crédito).
- b) Los sujetos del contrato de fideicomiso son: el fideicomitente (Gobierno Federal); el fiduciario (a partir de 1991-92, por la banca privada, o bien, por la banca de desarrollo, incrustada aún en la Administración Pública Federal como sociedades nacionales de crédito) y el fideicomisario, que pueden serlo grupos de población, beneficiarios de las misiones estatales que ejecutan los fideicomisos, entre las cuales destacan los cometidos de vivienda, de fomento a la producción en sus diferentes vertientes, de promoción a la cultura, etcétera.
- c) El Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Hacienda, fideicomitente único de la Administración Pública centralizada, vigila los contratos respecto de la precisión de los derechos y acciones que deba ejercitar el fiduciario sobre los bienes objeto del fideicomiso; las limitaciones derivadas de los derechos de terceros, así como los derechos que el Gobierno Federal, como fideicomitente, se reserve, y las facultades que fije al Comité Técnico (órgano de gobierno). Este, a diferencia de los fideicomisos privados, es de existencia obligatoria en fideicomisos públicos, los que deberán ajustarse en cuanto a su integración, facultades, funcionamiento, o desarrollo y operación a las reglas de las demás entidades paraestatales.



- d) El fideicomiso, como contrato, involucra el supuesto de que este tipo de actos jurídicos requiere de los sujetos correspondientes: por lo tanto, y de acuerdo a la trilogía señalada antes en nuestro inciso b), cada uno de los tres sujetos que lo configuran puede tener atribuida la personalidad jurídica indispensable para la realización de actos jurídicos específicos. Atento a lo anterior, el fideicomiso, en el rango de su consideración orgánica, carece de personalidad jurídica, pero no así los sujetos que lo conforman, es decir, el Gobierno Federal, las fiduciarias y, en algunos casos, las asociaciones o sociedades civiles actuando como fideicomisarios.
- (?) Los fideicomisos públicos no escapan al control de coordinación sectorial, en cuanto a proyectos modificativos de su estructura administrativa, para lo cual se requiere de un delegado fiduciario general, quien pone a consideración del coordinador de sector todos los proyectos del fideicomiso y demás modificaciones que se requieren.
- f) Respecto de las características contractuales del fideicomiso público, en los contratos se deben precisar sus facultades especiales, sin perjuicio de las establecidas en la Ley y las que determine el Presidente de la República para los Comités Técnicos, las cuales constituyen limitaciones para la institución fiduciaria.

Para los actos urgentes, cuya omisión pueda causar daños y perjuicios al fideicomiso, y ante la imposibilidad de reunir al órgano de gobierno, la institución fiduciaria puede consultar al Gobierno Federal a través del coordinador de sector, para la ejecución de los actos necesarios así autorizados.

Por último, en cuanto a la revocación de los contratos de fideicomiso, se reserva al Gobierno Federal la facultad expresa de revocarlos, sin perjuicio de los derechos de los fideicomisarios o de terceros, salvo que se hallen constituidos por imperio de ley, o la naturaleza de sus fines lo impida.

3.3.4. *Las entidades paraestatales: su novísima clasificación reglamentaria.* - Hemos asentado, en lo esencial, el criterio constitucional y legal para clasificar las entidades paraestatales: era, y es obra, ciertamente perfectible, de auténticos juristas de formación romano germánica.

Sin ánimo de abundar al respecto, no quisiéramos omitir mención del Reglamento de 1990 de la Ley federal de las entidades paraestatales, por la importancia que reviste en cuanto a la clasificación y control de las entidades; en virtud de sus diferencias respecto de la ley reglamentada; se trata, ahora, de una elaboración de economistas, de formación angloamericana.

Para ilustrarlo, transcribimos el artículo 31 del Reglamento mencionado, fundamento de las opiniones que en torno a este problema se deben de emitir, en el contexto de la oleada privatizadora (*supra*, § 3.1.2 y 3.3.3.5.):

Artículo 31. En la evaluación de la gestión de las entidades deberá tomarse en consideración de manera preponderante el grado de cumplimiento de los propósitos para los que fueron creadas; distinguiendo, en los términos de este artículo, las Entidades de Servicio Institucional, de las Empresas Públicas. Sin perjuicio de lo anterior, los parámetros que se establezcan para verificar, medir y evaluar el desempeño de las entidades, deberán considerar el grado de eficacia, eficiencia y productividad con el que hayan alcanzado sus metas y objetivos. Para los efectos de este artículo, se entenderán por:

I. Entidades de Servicio- Institucional, aquellas que cumplen una clara función social, mediante la prestación de servicios públicos, la realización de actividades de promoción del desarrollo, de investigación, salud y educación, el cumplimiento de una función de regulación del mercado, distribución del ingreso o bien de desarrollo social o regional, y

II. Empresas Públicas, a las que en virtud del tipo de bienes o servicios que producen, tienen objetivos preponderantemente económicos y que en consecuencia se sujetarán a criterios de rentabilidad financiera.

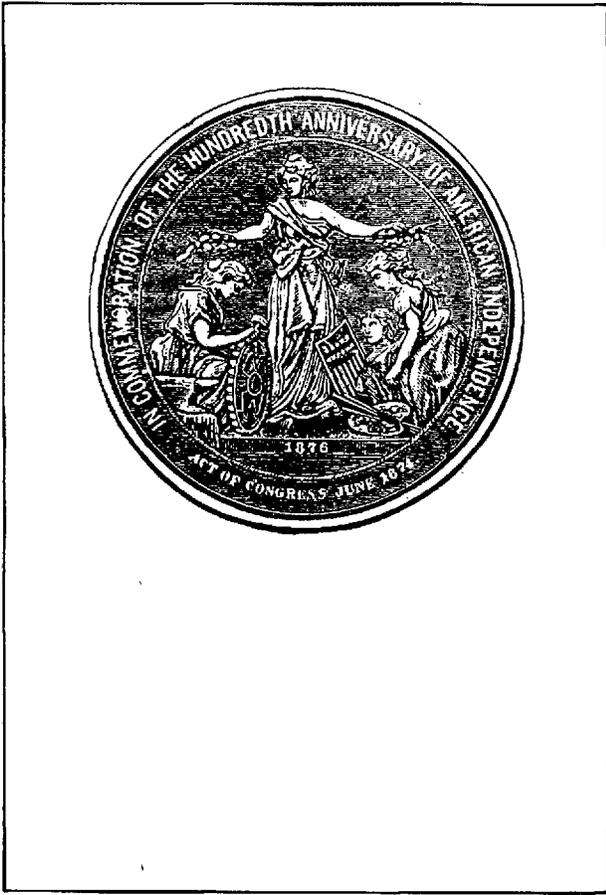
Habíamos señalado los siete niveles de entidades, regulados por la Constitución y la Ley. El nuevo Reglamento



parecería derogarlos en pro de la rentabilidad (sólo financiera y no económica): la laxa categoría de "empresa pública" desborda a las de participación estatal, comprende a organismos descentralizados (petróleos, electricidad, es decir, más del 60% del ingreso del sector público), fideicomisos y hasta desconcentradas (industria militar). La jerarquía de las normas y los imperativos de la Constitución son, así, festinadamente violados, en el marco de la deuda externa, por los testaferros (*supra*, § 3.1.2.) mexicanos del capitalismo planetizado (FMI y banca transnacional). En el siglo XIX, el presidente Santa Anna vendió vilmente la mitad del territorio mexicano (1835-1848); en el siglo XX, el rol "santa annista" recae en el presidente Miguel de la Madrid-Hurtado y sus seguidores (1982-1997?), que desmantelan y venden vilmente la economía pública, en puridad toda la economía, de México.

3.4. *El funcionamiento paraestatal: Su (cfr. infra, §§4.7. y 4.8.). régimen de Derecho común.*

Reseñadas las características particulares de organización mexicana descentralizada (en sentido amplio), veamos los parámetros comunes a la actuación administrativa de todas las entidades personificadas (a excepción de los fideicomisos) de la Administración Pública Federal. Los



mismos se articulan normativamente en tres grandes campos: el de las disposiciones generales (§ 3.4.1.), el de desarrollo y operación (§ 3.4.2.) y el de control y evaluación (§ 3.4.3.).

3.4.1. Reglas comunes de las disposiciones generales. - Se hallan encuadradas en la Ley de las entidades paraestatales, bajo las siguientes consideraciones:

- 1) Todas las entidades son unidades auxiliares del Poder Ejecutivo Federal.
- 2) La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (1976) regula genéricamente el concepto de las respectivas entidades paraestatales, y sólo la federal de las entidades paraestatales (1986) las regula en su organización, funcionamiento y control.
- 3) La Ley reguladora de las entidades es el marco jurídico de principio; sin embargo, las entidades con legislación propia, sin contravenir las reglas principales, puede aplicar las específicas, en casos no contemplados por aquéllas.
- 4) Las entidades se organizan constitucionalmente en relación a nociones extrajurídicas, económicas (áreas estratégicas y prioritarias), las cuales carecen de conceptualización precisa.
- 5) Las paraestatales no escapan a la tutela de la admi-

nistración centralizada, ejecutada mediante la "coordinación sectorial", respecto de su programación, presupuestación, operación y evaluación. 6) Las paraestatales se hallan sujetas también a la tutela de las dependencias globalizadoras, mediante la presencia de sus miembros o comisarios en los órganos de Gobierno.

- 7) La autonomía de gestión posibilita el cumplimiento de planes, programas, metas y objetivos.
- 8) Los titulares de las paraestatales, así como los miembros de órganos de gobierno, están vinculados por el sistema constitucional y legal de responsabilidades de los servidores públicos.
- 9) En los documentos de creación (ley, decreto o contrato) se deben establecer los criterios de identificación, tales como: su denominación y domicilio legal, su objeto; sus aportaciones y fuentes de recursos patrimoniales; su integración y modo de designación de los órganos de gobierno y directores generales, o sus equivalentes; las facultades y obligaciones de los órganos de gobierno; las facultades y obligaciones del director general; sus órganos de vigilancia, y el régimen jurídico laboral en el que se basarán las relaciones de trabajo (*infra*, §5).

10) Las sesiones, de los órganos de gobierno, se sustentan en los principios de mayoría (la mitad más uno), con la condición de que debe predominar la mayoría de los representantes del Gobierno Federal; la votación se efectúa mediante resoluciones tomadas por la mayoría, con el predominio también del voto de calidad del presidente del órgano (Secretario de Estado o coordinador sectorial).

11) Los directores generales son designados por el Presidente de la República o, a indicación del coordinador de sector, por el órgano de gobierno; para ello, son requisitos: la nacionalidad mexicana, el desempeño de cargos de alto nivel decisorio y la inexistencia de impedimentos.

3.4.2. Reglas comunes de desarrollo y operación (*infra*, §4). - La Ley federal de las entidades paraestatales establece los siguientes principios:

- 1) Los objetivos de la respectiva entidad paraestatal se ajustarán a los programas sectoriales, formulados por el coordinador de sector; para ello tendrán en cuenta: la especialidad institucional y actividades accesorias; los productos (mercancías) que elabore o los servicios que preste; su inserción e impacto regionales, y los rasgos específicos de su organización.
- 2) El imperativo constitucional de la planeación del desarrollo se reglamenta en la Ley: las entidades, en su desarrollo y operación, se sujetan a la ley de planeación y al Plan Nacional de Desarrollo, a los programas sectoriales y a las asignaciones de gasto y financiamiento.



- 3) La programación institucional tiene, a su vez, un contenido legal compuesto por la fijación de objetivos y metas: los resultados económico-financieros; las bases de evaluación de sus acciones; la definición de sus estrategias y prioridades; la supervisión y organización de sus recursos; la expresión de sus programas para la coordinación de sus tareas concretas y las previsiones de sus posibles modificaciones estructurales.
- 4) La programación del presupuesto, es formulada de acuerdo al programa anual, y describe con detalle los objetivos, metas y unidades responsables de su ejecución, así como los elementos de evaluación programática.
- 5) Las entidades, al formular sus presupuestos, deben sujetarse a los lineamientos macro establecidos por la Secretaría de Hacienda en cuanto "globalizadora" que programa el presupuesto, así como a los lineamientos específicos definidos por la coordinadora de sector.
- 6) En el marco de la autonomía de gestión establecida por la Ley, las entidades manejarán y erogarán sus recursos; ello, sin perjuicio de recibir subsidios o transferencias a través de la Tesorería de la Federación.
- 7) El programa financiero de las paraestatales es elaborado conforme a los lineamientos de "la globalizadora", la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, que señalan

los fondos propios, aportaciones de capital, contratación de créditos (nacionales y extranjeros) y los apoyos de los proveedores de insumos y servicios.

- 8) El programa financiero de la entidad es sometido, por el director general, al órgano de gobierno para su autorización, salvo cuando esté incluido en el Presupuesto de Egresos anual de la Federación.

Las suscripciones de créditos externos son remitidas, para su autorización y registro, a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

- 9) El órgano de gobierno tiene facultades indelegables, dentro de los cuales se destacan; establecer, en congruencia con los programas sectoriales, las políticas generales de la entidad respecto de la producción, comercialización, finanzas, investigación, desarrollo tecnológico y la administración en general; aprobar los programas y presupuestos; fijar los precios de bienes y servicios que produzca o preste la entidad a excepción de los determinados por el Ejecutivo federal; aprobar la concertación de préstamos para el financiamiento, con créditos externos e internos; aprobar la constitución de reservas y aplicación de utilidades de las empresas de participación estatal mayoritaria, y establecer las normas y bases para la adquisición, arrendamiento y enajenación de inmuebles que se requieran.

3.4.3. *Reglas comunes de control y evaluación [infra, § 6].-* En los cometidos de control y evaluación, el Poder Público se manifiesta en diversas modalidades orgánicas y funcionales: el legislativo (Contaduría Mayor de Hacienda), el jurisdiccional (tribunales autónomos administrativos, tales como el Tribunal Fiscal de la Federación el Contencioso Administrativo del D.F. y de algunas entidades federativas; y el Poder Judicial Federal) y el administrativo (Contraloría General de la Federación).

En atención a lo expuesto, la Ley las **regula de** la siguiente manera:

- 1) En los organismos descentralizados existe, como órgano de vigilancia, el "Comisario público", designado por la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, como dependencia "globalizadora".
El comisario evalúa el desempeño general de la paraestatal; efectúa estudios sobre la eficiencia de los desembolsos en el gasto corriente y de inversión, así como en lo relacionado con los ingresos; ello en base a todo tipo de información y actos que se requieran para el adecuado funcionamiento de la entidad, sin que esto sea obstáculo para la intervención directa de la dependencia contralora.
- 2) La responsabilidad está en estrecha relación con el control: existen tres variantes para imputar responsabilidad a algunos órganos en el interior de la institución, respectivamente el órgano de gobierno, el director general y los demás servidores.

El órgano de gobierno debe controlar la forma en que los objetivos sean alcanzados, y atender los informes de control y auditoría que se le turnen, para aplicar, si es necesario, las medidas correctivas conducentes, bajo su más estrecha vigilancia.

El director general define las políticas de los sistemas de control, así como toma las acciones correspondientes para corregir las deficiencias que se presentaren.

Por último, los demás servidores públicos responden, dentro de sus competencias, del sistema de control de las operaciones a su cargo.

- 3) En los organismos descentralizados existe, además, una especie de autocontrol, de "órganos internos de control", como parte de la estructura de la propia entidad, en directa subordinación a la Dirección General.
- 4) El control y evaluación en las empresas de participación estatal mayoritaria, y en los fideicomisos públicos, se encuentran en una dualidad normativa. En primer lugar, se hallan bajo los lincamientos de la legislación civil o mercantil, inherentes a su control, vigilancia y evaluación, y, por ello, deben contar con órganos internos de control; y, en segundo lugar, no pueden evitar la presencia de la Contraloría General de la Federación a través del "comisario público", en los términos de la Ley específica (*infra*, § 6.).
- 5) El coordinador sectorial, con la participación que la Ley le otorga, en los órganos de gobierno o consejos de administración, tiene la facultad de recomendar medidas adicionales que considere necesarias.
- 6) El cometido de contralor administrativo se refleja en la intervención de la Secretaría de la Contraloría, cuando realiza visitas y auditorías a las entidades, independientemente de su naturaleza, con el propósito de supervisar el buen funcionamiento de los sistemas de control, y detectar las posibles responsabilidades de los órganos de gobierno, direcciones generales, y de aquellos servidores públicos involucrados.
- 7) Existe la previsión de actuaciones de substitución, para cubrir algunas deficiencias y omisiones, resultado de la inaplicación o incumplimiento de sus obligaciones, por los órganos de gobierno o sus equivalentes.

Así, el Ejecutivo Federal, por conducto de las dependencias globalizadoras o de la coordinadora de sector, actuará acorde a la Ley, para el subsana miento de deficiencias y omisiones en la observancia del ordenamiento jurídico, sin perjuicio del eventual fincamiento de responsabilidades.

3.5. CONCLUSIONES DEL § 3

Primera. En la Constitución Política mexicana se hallan los principios fundamentales de la Administración que, como imperativos normativos, requieren de la creación



de instituciones especializadas que complementen la intervención del Estado en la economía.

Segunda. El encuadramiento de los cometidos del Poder Público en el ordenamiento jurídico nacional permite entender la infraestructura orgánica, de creación de entes personificados.

Tercera. La actual para estatalidad mexicana, se haya ligada, desde el siglo V d. C., al desarrollo y evolución (mesoamericana, novohispana e independiente) del Estado. A partir de 1917, nos encontramos teóricamente con un Estado democrático y social de Derecho, lo que permite elevarla a rango constitucional; así, la para estatalidad es formalmente una categoría nueva en nuestro país, y su emergencia constitucional en la década de los ochentas (1981), permite fundamentar la organización descentralizada (en el sentido amplio del derecho comparado).

Cuarta. La experiencia, desde el siglo V d. C, de la descentralización administrativa mexicana, data pues de siglos pasados; empero, su desarrollo, principalmente cuantitativo, se incrementa a partir de 1970, y culmina (1976-82) con 1156 instituciones, a lo cual denominamos "inflación administrativa"; sin embargo, el auge, desde diciembre 1982, del neoliberalismo, logró su decrecimiento bajo el argumento de la modernización y se tradujo en la reprivatización de más del 85 % de las entida-

des paraestatales (en menos de diez años: 1982-1992) (cfr. *infra*, §4).

Quinta. La descentralización administrativa mexicana tiene un ámbito de actuación concreto que, acorde con los cometidos del Poder Público, permite al Estado delimitar aquellas áreas en donde tendrá una actuación directa y soberana (áreas estratégicas), o bien, en las que podrá concesionar o autorizar a los particulares la explotación, aprovechamiento y uso de los recursos naturales, o la prestación de un cometido de servicio público (áreas prioritarias).

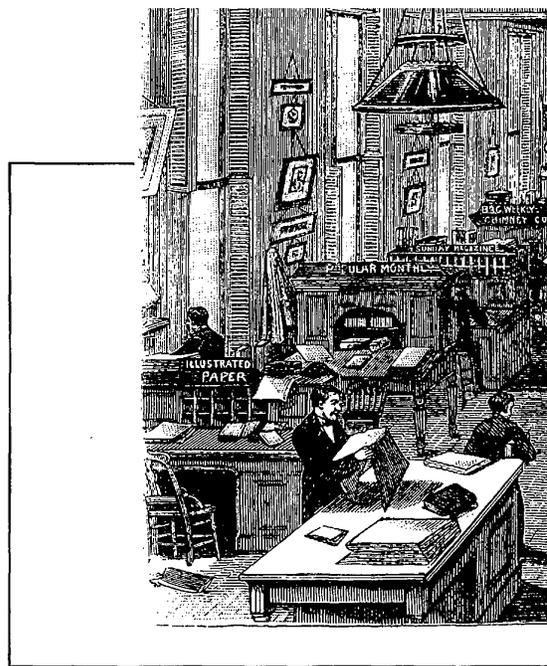
Sexta. En el ordenamiento jurídico mexicano se hayan plasmados los principios rectores de la Administración centralizada y paraestatal; entre ellos, la economía, eficacia, eficiencia, imparcialidad, legalidad, honradez y lealtad, así como las técnicas de organización, jerarquización, coordinación y sectorización, que permiten la acción "unitaria" de la función administrativa, (cfr. *supra* §2).

Séptima. El Poder Ejecutivo federal mexicano, para darle cumplimiento al principio constitucional del "proveyendo en la esfera administrativa a la ejecución de las leyes", cuenta con el auxilio de entidades "no-centrales", cuya clasificación legal está conformada por: organismos descentralizados, con control total del Estado; empresas de participación estatal mayoritaria o minoritaria, constituidas como sociedades anónimas, y los fideicomisos públicos.

Octava. La administración paraestatal ha funcionado en la coexistencia de normas de Derecho público, social y privado; ello con las finalidades concretas, puestas de manifiesto en la diversidad de entidades y su clasificación, pero sin soslayar la estrecha conjunción de los intereses nacional, público y social.

Novena. La paraestatalidad mexicana se haya sujeta a un control interno complejo, por conducto de las técnicas de la coordinación sectorial y la globalización administrativas, en especial la última, que involucra a la Contraloría General de la Federación y a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (*infra*, § 6).

Dicho control es producto del criterio del legislador con la dualidad normativa de las entidades paraestatales, reflejada en primera instancia (1976 y 1986) por la Ley común (la orgánica de la administración pública y la federal de las entidades paraestatales) y la ley específica (leyes orgánicas, leyes mercantiles, y actas constitutivas y contratos de fideicomiso). Este ordenamiento integra las reglas de desarrollo, operación y evaluación de la actuación paraestatal, conforme al Plan Nacional de Desarrollo, directriz que enmarca la política económica gubernamental y la teleología del desarrollo económico y social del país. (*infra*, § 4). a



3.6 BIBLIOGRAFÍA MEXICANA RELATIVA AL § 3

3.6.1. Legislación¹⁰

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 1991. Código de Comercio, 1991.
Ley orgánica de la Administración Pública federal, 1991.
Ley federal de entidades paraestatales, 1991.
Ley federal de sociedades mercantiles, 1991.
Ley de fomento de industrias nuevas y necesarias, de 1976.
Ley sobre atribuciones del ejecutivo federal en materia económica, 1990.
Ley federal de responsabilidades de los servidores públicos, 1991.
Reglamento de la ley federal de entidades paraestatales, 1991.

3.6.2. Otras fuentes¹¹

Diario Oficial de la Federación de 17 de enero de 1977; 31 de diciembre de 1982; 3 de febrero de 1983; y 16 de abril de 1990. *El Financiero* de 8 de marzo de 1990. *El Financiero* de 12 de marzo de 1990. *El Financiero* de 15 de marzo de 1990. *El Financiero* de 7 de septiembre de 1990. *El Financiero* de 7 de agosto de 1990. *La Jornada* del 8 de marzo de 1990. *El economista* del 8 de marzo de 1990. Plan Nacional de Desarrollo 1988-94.

Reestructuración del sector paraestatal. Ciudad de México: Contraloría General de la Federación y FCE, en la serie de Cuadernos de renovación nacional, 1988, 126 pp. Programa nacional de modernización de las empresas públicas 1990-94, decreto en *Diario Oficial de la Federación* del 16 de abril de 1990, p. 7ss.
Memoria del Foro de Consulta Popular para la Planeación de la empresa pública, ciudad de México: INAP, 1983, 830 pp. Revista *Nexos*, núm. 158, febrero de 1991, Mp. 31-51.

10. Todas publicadas en Ciudad de México, por Porrúa Hnos., S. A. Se indica la fecha de la última edición

11. Todas publicadas en la Ciudad de México.



3.6.3. Doctrina

- ACLE-TOM ASINI, Alfredo y VEGA-HUTCHINSON, Juan M., *La empresa pública, desde fuera desde dentro, un nuevo enfoque para planeación y control y administración*. Ciudad de México: INAP/LIMUSA, 1986, 156 pp.
- CARRILLO-CASTRO, Alejandro, *La reforma administrativa en México*, Ciudad de México: Miguel Ángel Porrúa, S.A., 3 vols., 1980-1982, 233 + 290 + 324 pp y GARCÍA-RAMÍREZ, Sergio, *Las empresas públicas en México*, Ciudad de México: Miguel Ángel Porrúa, "Prólogo" de Francisco LABASTIDA OCHOA, 1983, XVI + 239 pp.
- CASANOVA-ALVAREZ, Francisco, *México: economía, sociedad y política, antología*, Ciudad de México: UNAM/ENEP "Acatlán", 1985, 2 vols., XVI+ 416 + 396 pp.
- CORTÉS-FIGUEROA, Carlos, "La descentralización exorbitante", en *Estudios de Derecho Público Contemporáneo, libro en homenaje a Gabino Fraga*, México: UNAM-FCE, 1972, pp. 35-55.
- CORTIÑAS-PELÁEZ, León, "Estudio preliminar" a la obra de GUERRERO-OROZCO, Omar, *La teoría de la Administración Pública*, Ciudad de México: Haría, 1986, pp. XXV-LXV. , "La administración federal y nuevos horizontes doctrinales de la hacienda pública mexicana (del entorno de nuestras empresas públicas)", *Revista del Tribunal Fiscal de la Federación*, núm. 2, tercera época, año I, febrero de 1988, pp. 57-110. , "Constitución y empresas públicas". Ciudad de México:
- Alegatos* (DCSH de la UAM-A, Departamento de Derecho), agosto de 1989, pp. 3-13."Albores fiscales y administrativos de la privatización (del horizonte 1982-1994 de las empresas públicas mexicanas)". Ciudad de México: *Revista del Tribunal Fiscal de la Federación*, tercera época, No. 32, año III, agosto de 1990, pp. 55-116. FA Y A-VI ESC A, Jacinto , *Rectoría del Estado y economía mixta*, Ciudad de México: Porrúa Hnos, S.A., 1987, 298 pp. GARRIDO N., Celso (coordinador), *Empresarios y Estado en América Latina: crisis y transformaciones*. Ciudad de México: CIDE/UAM (Universidad Autónoma Metropolitana) y Fundación Friedrich Ebert, 1988, 376 pp.
- GUERRERO-OROZCO, Omar, *Las ciencias de la administración en el Estado absolutista*, "Presentación" de Marjano BAENA DEL ALCAZAR y "Prólogo" de Armando SUÁREZ, 2a. ed., Ciudad de México: Fontamara, S.A., 1988, XXX + 278 pp. *El Estado y la administración pública en México*, Ciudad de México: INAP, 1989, VIII+ 814 pp.
- MARTÍNEZ-CASTAÑÓN, José Antonio, *El interés público y la intervención estatal*, tesis profesional con mención honorífica, UNAM/ENEP "Acatlán"/División de Ciencias Jurídicas, 1984, 423 ff.
- OSORNIO-CORRES, Francisco Javier, "Estructura funcional y orgánica del Ejecutivo federal en México", en *El sistema presidencial mexicano* (algunas reflexiones), "Presentación" por Jorge MADRAZO-CUÉLLAR, Ciudad de México: UNAM/I.I.J., 1988, IX + 467pp., esp. 149-243. , "La administración pública en la Nueva España", "Administración económica en México", "Relaciones * entre el Ejecutivo federal y la empresa pública", "Dirección y gestión de las entidades paraestatales", estudios todos en el tomo VII de la obra colectiva dirigida por Jorge RUIZ-DUEÑAS, *La industria paraestatal en México*, titulado *Regulación jurídica del intervencionismo estatal en México*, "Presentación" de Miguel de la MADRID-HURTADO, Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica/UNAM/SEMIP/Sidermex, 1988,480 pp., esp. 156-179, 238-334, 405-415 y 416-430, respectivamente.
- RUIZ-DUEÑAS, Jorge (director-coordinador general). *La industria paraestatal en México*, precitada en la referencia anterior, 7 vols., esp. el tomo I, con su "Introducción" (pp. 1-14), "Presentación" de Miguel de la MADRID-HURTADO, Ciudad de México: FCE/Univ. Autónoma Metropolitana/SEMIP/Fertimex, 1988, 254 pp.
- RUIZ-MASSIEU, José Francisco, *Control jurisdiccional de la empresa pública*, ponencia al Seminario internacional sobre la regulación de la empresa pública, Ciudad de México: UNAM/IIJ, noviembre de 1979; reproducida en *Anuario Jurídico* de la UNAM/IIJ, vol. VIII, 1981, pp. 493-510. *La empresa pública (Un estudio de derecho administrativo sobre la experiencia mexicana)*. Ciudad de México: INAP (Premio Nacional de Administración Pública), "Prefacio" de Luis GARCÍA-CÁRDENAS, 1980, 241 pp., *Estudios jurídicos sobre la nueva administración pública mexicana*, "Prólogo" de Diego VALADES-RIOS, Ciudad de México: LIMUSA, 1981, 296 pp. SALYÁNO RODRÍGUEZ, Raúl, *La administración de la crisis en el Estado mexicano*, Ciudad de México: INAP (Premio Nacional de Administración Pública), 1985, 325 pp. TORRES, BLANCA (compiladora), *Descentralización y democracia en México*, Ciudad de México: El Colegio de México, 1986, 280 pp.
- VILLARREAL, Rene, *La contrarrevolución monetarista* (Teoría, política económica e ideología del neoliberalismo), Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica, 3a. ed., 1986, 547 pp.
- VILLARREAL, Rene, *Mitos y -realidades de la empresa // pública* (Racionalización o privatización), Ciudad de México: // Diana , 1988, 221 pp. WILKIE, James W. y REYES-HEROLES GONZÁLEZ GARZA, Jesús (coordinadores), *Industria y trabajo en México*, ciudad de México: UAM (Universidad Autónoma Metropolitana), 1991, 333 pp.
- ZAID, Gabriel, *La economía presidencial*. Ciudad de México: Vuelta, 1987, 247 pp.
- ZAMORANO-MARÍN, Copelia Frida, *La crisis del sector paraestatal en México*, tesis UNAM/Fac. Derecho, 1990,121 ff.
- ZAVALA-PÉREZ MORENO, Jesús, *Proyecto de una Ley reglamentaria del artículo 28 constitucional en materia de servicios públicos*, tesis profesional, ciudad de México: Escuela Libre de Derecho, 1988, 225 ff.
- ZORRILLA-MARTÍNEZ, Pedro G., "Estado y modernización de la administración pública", en BRAVO-AHÚJA RUIZ, Víctor (coordinador), *Ensayos sobre la modernidad nacional: tendencias contemporáneas de la administración pública*, Ciudad de México: Diana, 1989, 382 pp., esp. 361-370.