

# LA DESCENTRALIZACIÓN EXORBITANTE

CARLOS CORTÉS FIGUEROA

1) EL PRESENTE ensayo tiene como finalidad sentar elementos críticos que permitan concluir si la abundancia de entes descentralizados es en realidad explicable y justificada o, por el contrario, implica un equívoco jurídico-administrativo y un abuso de poder, en cuya conclusión lo que menos habrá de pesar es la circunstancia comparativa de que tales organismos se hayan multiplicado en otros países o sistemas de Derecho, en primer lugar porque el detalle de que el vecino esté enfermo de quistes no es razón para olvidar la profilaxis y, en segundo, porque si ya es difícil (si no interminable) indagar en nuestro propio medio la causa real y verdadera de cada creatura descentralizada y el meandro de su destino, mayormente se dificultará la averiguación en medios extraños en donde tendría el estudioso que adquirir el carácter de “prodigio por naturalización” para así hallar las verdaderas razones de existencia de tales organismos, que no las leyendas de etiqueta vaciadas en las “exposiciones de motivos”. Afortunadamente, no estamos impartiendo clase, circunstancia ésta que tantas veces obliga a repetir razonamientos sofisticados, porque tampoco es factible en el desarrollo normal de un temario universitario, emprenderla con cada ente que sale al paso, tanto porque ello rebasa los límites de comprensión de los alumnos, porque sería labor demasiado extensa y, lo que es peor, estéril, frente a los designios leviatanesco cotidianos.

Con tales advertencias, entremos al desarrollo.

2) El punto de partida consiste en que el Estado moderno tiene confiada una recargada variedad de cometidos que cumplir, es decir, multiplicidad “de actividades o tareas que el derecho pone a cargo de las entidades públicas”<sup>1</sup> y que necesariamente debe atender con la escrupulosidad que cada quien espera en todo aquello que más le interesa o que más le concierne, lo que quiere significar (en palabras gráficas) que para quien necesita aflictivamente agua de riego, le importa un bledo que el Estado quiera mejor construir caminos. Pero con esta complejidad creciente de la vida moderna, el Estado difícilmente puede hacerlo todo y, lo que es peor, hacerlo bien y... barato.

3) Se estima irrefutable aquello de que la extensión de los cometidos estatales es muy variable y que depende de las ideas predominantes, en cada país, acerca de los fines del Estado, aunque las funciones (distintas formas que

<sup>1</sup> Sayagues Laso, Enrique, *Tratado de Derecho Administrativo*. Montevideo, 1953, t. I, p. 48.

asume la actividad estatal para la realización de aquellos cometidos) sean las mismas, en igualdad de regímenes institucionales;<sup>2</sup> pero todo ese conjunto de tareas concretas que hace (o que se supone que debe hacer) el Estado tiene un objetivo común: favorecer y ordenar el desenvolvimiento de la actividad privada aunque —valga la pena glosar— en esto de “ordenar” quizá haya excesos o defectos considerables y, en aquello de “favorecer” está por verse en cada caso y sometiéndolo a análisis clínico, sobre todo en aquellos sectores en que, para favorecer más el desenvolvimiento, se desentiende el Estado (o aparenta desentenderse) de ciertos cometidos y se dejan librados a administraciones descentralizadas.

4) No preocupa mayormente, como no sea por cumplimiento académico, advertir que estos comentarios se reducen a la descentralización por servicios y por colaboración, aunque líneas más adelante mejor fuera sintetizar la expresión (si no pareciera marioneta de palabras) y hablar de colaboración de servicios y de servicios colaborados.

El supuesto, que es punto de arranque, estriba en que al Estado (administración descentralizada) le incumbe normalmente realizar una cantidad enorme de actividades que, en lenguaje de la Constitución mexicana (quedan o quedarían englobadas en aquello “de proveer en la esfera administrativa el exacto cumplimiento de las leyes” (art. 89 fracción 1), y nada mejor para tener una idea de conjunto de lo que esto comprende que dar una lectura, aun somera, a los primeros artículos de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado (de 24 de diciembre de 1958, aunque para el objeto perseguido igualmente ilustrativas pueden serlo las precedentes de 1947, de 1939, de 1935, etcétera). De ahí habrá de verse cómo el Estado, normalmente por conducto del Poder Ejecutivo (único al que le corresponde en puridad el nombre) suele desempeñarse como educador, protector de seguridad y de paz, comerciante, industrial, ganadero, agricultor, banquero, etcétera.

Ahora que de tantas encomiendas que implican un recargo exagerado para la puntual realización, hay varias que, por razones de técnica y/o de especialización, conviene más desplazarlas hacia organismos no estatales que, bajo la supervisión y constatación de los órganos oficiales, se supone que lograrán más apetecibles resultados en sus cometidos, aunque casos también suelen presentarse en que el Estado, por razones políticas que siempre llevan imbibida la responsabilidad pública e histórica, no quiere encargarse directamente de tareas determinadas confiándolas, mejor, a entes no oficiales que, en un momento dado, quizá sean o quizá no sean etiquetados como gubernamentales; pero la función les es dada de fuera y de arriba. “La descentralización administrativa, conocida en la literatura alemana con el nombre de *selbstverwaltung*, es una facultad de administración que se funda

<sup>2</sup> Sayagues Laso, *op. cit.* t. 1, p. 50.

en una concesión que emana del Estado que autoriza su ejercicio y no en una potestad propia del órgano que la ejerce.”<sup>3</sup>

Mas en virtud de que en nuestro medio mexicano, mucho más que en cualquier otro, es bastante definitiva la frase de “que lo que se da, ya no se quita”, es vital evaluar de antemano lo que se da para atender descentralizadamente, por qué se da y hasta dónde se da. Cualquier defecto de cálculo, como se verá párrafos adelante, nos lleva a la criticable encrucijada de no querer confesar la descentralización en un momento dado, o a tratar de ocultar el carácter público del organismo, o a tratar de inflar la razón de su existencia o creación, amén de la aplicación o atesoramiento indebido del patrimonio respectivo. De manera simultánea debe pensarse en correctos sistemas de control y de estrecha vigilancia, así como cuidar el sistema de publicidad para la información que periódicamente debiera darse a los usuarios, beneficiarios y a la población en general. “El mínimo de tutela de los órganos descentralizados en el supuesto de no existir la ley que la establezca, puede ser ejercida en dos momentos muy diferentes: o bien en el momento en que es tomada la decisión, o bien durante su ejecución. En el primer caso el control es *a priori*, y los órganos descentralizados tienen muy limitado poder de decisión; en el segundo, el control es *a posteriori*, el poder central deja a las administraciones descentralizadas tomar libremente todas las decisiones, y espera el momento de su ejecución para ejercer la tutela”.<sup>4</sup>

5) En la dogmática mexicana,<sup>5</sup> vale la pena entresacar cómo, con base en la opinión doctrinal más generalizada, se admite que es elemento esencial de la descentralización —aunque se quiera presentar como sólo aplicable a la descentralización por servicio— el “control del gobierno ejercitado por medio de la revisión de la legalidad de los actos realizados”, así como la “responsabilidad personal y efectiva de los funcionarios”; ahora bien, en esto de “responsabilidad efectiva” tan sólo suelen verse palabras sin contenido (no sólo en México sino en la gran mayoría de los países centro y sudamericanos) ya que según la opinión popular misma, y atentos a tantos y tan graves acontecimientos que narra la prensa periódica, ya hace tiempo que podría haberse sabido de algún supuesto de responsabilidad exigida por los entes centrales, y conste que por razón misma de la palabra “gubernamental” al calificar al posible control, nos autorizaría a suponer todas las vías administrativas utilizables y, además, las jurisdiccionales, que por lo que toca a las represalias (mucho más que formas de exigir responsabilidad)

<sup>3</sup> Laband, *Le droit publique de L'Empire Allemand*, París, 1901, t. I, p. 173 y Villegas Basavilbaso, *Derecho Administrativo*, Buenos Aires, 1950, t. II, p. 294.

<sup>4</sup> Villegas Basavilbaso, *op. cit.* t. II, p. 309, en seguimiento de Hauriou, *La Jurisprudence Administrative*; y de Vignocchi *La Natura giuridica dell "autorizzazione amministrativa"*.

<sup>5</sup> Fraga, *Derecho Administrativo*, 6ª ed. México, 1955, p. 349.

políticas, quizá queden circunscritas a consecuencias de grupos o de partidos desnaturalizándose de esa guisa, los postulados jurídicos esenciales.

Volveremos a este problema de responsabilidades, en párrafos posteriores en donde se toque el aspecto de los *fortísimos patrimonios* con que han sido dotados —casi como por suerte de magia— los organismos descentralizados respecto a cuyos manejos económico-pecuniarios *urgiría* (y decimos esto por segunda vez en este ensayo) una profusa información pública, pero una información clara y accesible a la mayoría de la población, no un cuadro de balance condensado que quizá lo entiendan, aunque quién sabe si lo justifiquen, los “iluminados” en el medio. Pero naturalmente que antes de poder llegar a resultados de ejercicio y antes de poder pensar en exigir responsabilidades, es menester la catalogación administrativa previa, esto es, tener los basamentos sólidos de control administrativo, y causan pena las consultas a las aportaciones más valiosas cuando el investigador o el estudioso no pueden hallar ni siquiera un conteo exacto —que serían concomitantes las razones justificativas— del número de organismos descentralizados que existen en el país.<sup>6</sup>

6) Bajo la advertencia de que es un agudo problema aplicar los principios básicos de responsabilidad administrativa<sup>7</sup> a los directores, jefes, gerentes, etcétera, de los entes descentralizados, máxime que está de por medio la tan repetida falta de precisión en la naturaleza de ciertos institutos de los que nos ocupa —falta de precisión que se origina, quizá intencionalmente en el acto de creación—,<sup>8</sup> sí es casi un dogma la necesidad de poner un hasta aquí a la exuberante proliferación de organismos descentralizados que nos asuelan en todos los ángulos de la vida pública, pero con repercusiones instantáneas en la economía privada; hay una impresión no muy definida mas sí angustiosa de que los órganos centrales, el jerarca, están desplazando o mixtificando el

<sup>6</sup> Véase la afinada y valiosa crítica que sobre el particular endereza Gutiérrez y González en su monografía “Descentralización por Servicio; Incompetencia Constitucional de los Poderes Legislativo y Ejecutivo para Crear Organismos Descentralizados por servicio” en *Revista del Tribunal Fiscal de la Federación*, segundo número extraordinario, México, 1966, pp. 409 ss. Como datos de incertidumbre en el número de organismos existentes. Ver Serra Rojas, *Cuadro General de la Administración Pública Mexicana*, México, 1959; Castellanos Coutiño, “El Estado y los organismos descentralizados” en *Revista de la Facultad de Derecho*, t. xi, núms. 41-42. México, 1961; Olivera Toro, *Manual de Derecho Administrativo*, México, 1967, pp. 227, 237 y 238.

<sup>7</sup> Lo cual exigiría un enjundioso estudio que quizá resultara ocioso porque se necesitaría el apoyo de la jurisprudencia de los tribunales frente a casos prácticos y en esto hay un gran vacío. Sin embargo, conviene tener presentes, por mientras, las siguientes palabras por lo que llevan dentro de sí: “La organización descentralizada institucional disminuye la responsabilidad de los órganos centrales, a pesar del control que la ley atribuye a estos últimos, porque en ese sistema la responsabilidad se instituye para los funcionarios que la dirigen o actúan.” (Villegas Basavilbaso, *op. cit.* t. II, p. 304.)

<sup>8</sup> Muy criticable si es en Ley, pero peor si es en mero decreto del Ejecutivo.

cumplimiento de sus cometidos estatales mediante una descentralización desorbitada.

En efecto, si de conformidad con las fracciones v, vi y vii del artículo 11 de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, le incumbe y le está reservado al Ejecutivo “construir y conservar los caminos federales; construir y conservar los puentes federales, incluso los internacionales; construir y conservar caminos y puentes, en cooperación con los gobiernos de las entidades federativas, con los municipios y con los particulares” (nótese que no hay alusión a los organismos descentralizados), no acaba por comprenderse la necesidad de haberse creado el ente CAMINOS Y PUENTES FEDERALES DE INGRESOS, en cuyo decreto de nacimiento se precisa como objeto del organismo en cuestión: “Administrar los caminos y puentes federales de cuota y los transbordadores que hasta la fecha (27/29 de junio de 1963) ha venido explotando. . . y los que en el futuro adquiera o construya; administrar los servicios conexos a las vías de comunicación antes citadas; adquirir los equipos necesarios para sus fines. . .; establecer plantas elaboradoras de productos para pavimentación. . .”, es decir, en correcto plan de técnica administrativa hay duplicidad en la atención de cometidos estatales, con la única radical diferencia que, por aquello del cuidado y conservación que se asignan a la descentralizada, *cobra cuotas* (y bastante elevadas), habiéndose sostenido en un principio que eran para la “recuperación de inversiones”, en tanto que la administración centralizada no cobra por el tránsito y uso de las llamadas “carreteras federales”.<sup>9</sup>

Surgen así dos interrogantes decisivas: una, para tratar de entender por qué la Secretaría de Obras Públicas no cumple el cometido de construir las mejores carreteras y puentes (sin cobrar por su uso atentos a la partida presupuestal de ese ramo de la Administración para este ejercicio de 1970, o sean \$ 1,800.778,000) con dinero que de todas suertes proviene de los particulares; u otra, para acabar explicando si no se trata sino de una restauración de las viejas exenciones denominadas “derecho de peaje” nada más que no haciéndolo directamente el órgano central (por aquello de las dudas de las posibles reacciones de los particulares contra el Estado) sino mejor al través del biombo, fácil y cómodo, de una empresa descentralizada; así, si algo sale mal, siempre hay la salvación de desaparecerla y el órgano central se anota un punto.<sup>10</sup> Por lo demás, se ignoran las cifras redondas de su

<sup>9</sup> Esta denominación a lo único que corresponde como término opuesto no es a los caminos estatales, municipales o vecinales, sino a las carreteras privilegiadas de la descentralizada, las que parece que invita a utilizar el gobierno central al sostener las carreteras “libres” sí en buen estado, pero más largas, más angostas y con señales de inferior calidad [sic] de las de cuota.

<sup>10</sup> Recuérdese la timidez con que empezó el funcionamiento de Caminos de Ingreso en 1958 para antes de diez años haber cobrado fuerza decisiva regenteando trece importantísimas vías y quién sabe cuántos puentes.

“recuperación” pero para muchas mentes profanas, ya era tiempo que hasta alguna ayuda económica le hubiera suministrado a la Secretaría de Obras Públicas, es decir, a la administración central a la que le debe su existencia.

7) En México, el Estado no ha querido encargarse directamente de los servicios de transporte, es decir, que si en algún medio de transportación se usa decorativamente la palabra “nacional”, puede querer significar muchas cosas diferentes menos que el ente centralizado se esté desenvolviendo como transportista.

La idea clave de esto se encuentra en los orígenes remotos de las diversas actividades mercantiles, primero; e industriales después. Ha sido comúnmente admitido que el transporte, en cualquiera de sus modalidades y por estar cubriendo una necesidad primerísima de la población, debe quedar librado a la libre concurrencia<sup>11</sup> y a la libre competencia de la iniciativa privada, conclusiones estas últimas que devienen de factores de la Economía, mucho más que del Derecho.<sup>12</sup> Además, con pocas actividades hay riesgo de quedar criticado y malparado, en forma cotidiana, que en eso de los transportes. Cuando la explotación es voraz o deficiente o ambas cosas, el Estado acaba decidiendo la expropiación —aun como consecuencia de caducidad de concesiones—<sup>13</sup> de los bienes, medios, instrumentos, etcétera, afectados al transporte, pero de manera inmediata, surge el problema de qué hacer con ellos y qué hacer frente a la necesidad del servicio.

En el renglón de ferrocarriles (mientras vemos si el espacio y el tiempo permiten otros medios de transporte), la Ley de Vías Generales de Comunicación dispone que incumbe a la Secretaría de Obras Públicas (se entiende, pues, ya que corresponde al Ejecutivo) construir vías férreas de carácter<sup>14</sup> federal y que por conducto de la de Comunicaciones y Transportes se habrán de administrar los ferrocarriles federales, no encomendados a organismos descentralizados (artículo 11 frac. IX y 10 frac. X de la ley citada). Cabe notar de lo últimamente mencionado que el dispositivo legal —el primero que en orden de estudio se pronuncia en forma decisiva— ya introduce un cambio radical en el panorama de la administración pública centralizada, o sea que tendrá ciertas facultades que no correspondan a un ente descentralizado, con lo que casi se antoja un anticipo aberrante de que la actividad descentralizada será regla y la centralizada excepción.

La disculpa —si alguna hiciese falta al legislador— es que mucho antes de

<sup>11</sup> Contra la cual ya atenta el régimen de concesiones estatales que tan frecuentemente son instrumentos de favoritismo, de discriminación, propiciatorios de monopolios o hasta productores de efectos políticos.

<sup>12</sup> Véase sobre la trascendencia del aspecto competencia, en materia de Ferrocarriles, Kirland C. Edward, *Historia económica de los Estados Unidos*, Fondo de Cultura Económica, México, 1941, pp. 390 a 395 y 404 s.

<sup>13</sup> Cfr. art. 31 de la Ley de Vías Generales de Comunicación.

<sup>14</sup> Repugnaría repetir el vocablo que la Ley indebidamente usa: Jurisdicción.

la Ley de Secretarías vigente de 1958 y antes también de la inmediata anterior de 1946, el manejo y desmanejo ferrocarrilero se hallaba plasmado en un sistema descentralizado (precisamente para afrontar los resultados de las previas expropiaciones y de la fortificación de un sindicato de grandes reservas), no sin haber pasado por experimentos desorientados.<sup>15</sup>

En la actualidad, y a partir de diciembre de 1948 el carácter de "Ferrocarriles Nacionales de México" y su descentralización están más o menos establecidos en forma duradera, aunque, cabe repetir, está realizando tareas que corresponden al Estado: <sup>16</sup> transporte ferroviario de pasajeros y mercancías de acuerdo con lo previsto en la Ley de Vías Generales de Comunicación. El sesgo de la descentralización tiene la gran ventaja de que se diluyan responsabilidades de las que el Estado sabrá pero en forma mediatizada: desorganización interna, incumplimientos hacia los usuarios, sindicalismo dominante, pérdidas cuantiosísimas en frecuentes choques y descarrilamientos, locomotoras y carros tirados por docenas como chatarra, etcétera.

Cabe notar que algo muy diferente y progresista debiera esperarse de su Consejo de Administración por razón misma de la forma en que está integrado.<sup>17</sup>

8) En forma por demás increíble a la luz de los principios normativos del Derecho Constitucional y del Derecho Administrativo, con fecha 10 de junio de 1965 el Presidente de los Estados Mexicanos decidió crear, *mediante un simple decreto*,<sup>18</sup> el organismo público descentralizado llamado Aeropuertos y Servicios Auxiliares, en cuya organización y funcionamiento, fuera de la órbita de la administración centralizada, habían fincados esperanzas e intereses que no resultaron como se esperaba. Desde la exposición de motivos del decreto-creación se advierte que el Estado se desentiende inopinadamente en vez de cumplir cometidos propios y peculiares, para que se atiendan servicios públicos pero en forma marginal sin que sean satisfactorias las expresiones autojustificativas de que "para modernizar y ampliar el conjunto de aeropuertos que funciona [*sic*] en el país", "los presupuestos tradicionales asignados por la Federación [*sic*] para estos fines, son insuficientes", "que es posible atender parcialmente las necesidades económicas derivadas del desarrollo de la aviación comercial mediante el sistema de cobro de los ser-

<sup>15</sup> A tal grado que tiempo hubo en que se le ubicó como Departamento de Estado, es decir, órgano de la administración centralizada, o sea de junio de 1937 a abril de 1938.

<sup>16</sup> Cfr. Fraga, *op. cit.* p. 363.

<sup>17</sup> Ocho miembros designados (previo acuerdo del Jefe del Ejecutivo, como es de comprender) por las Secretarías de Hacienda, Comunicaciones, Agricultura, Industria y Comercio, etcétera.

<sup>18</sup> Por razón de los fundamentos (?) legales que se citan en él, son aplicables los motivos de ilegalidad y de inconstitucionalidad que apunta, en forma genérica para la *descentralización por Decreto*, Gutiérrez y González en el *Ensayo* cit. pp. 463 s., sobre todo lo inconducente de invocar el art. 89 fracc. I de la Constitución Federal, como apoyo básico. En igual sentido, Serra Rojas, *op. cit.* pp. 603 s.

vicios que se prestan en los aeropuertos” de lo que “deriva la necesidad de incrementar los ingresos que ordinariamente percibe el Gobierno Federal” por aquellos conceptos “recurriendo a fuentes y procedimientos razonables” [sic] y “que de la adecuada operación y administración de los servicios de referencia depende la seguridad del transporte, y que por lo tanto se hace necesario que estas actividades queden centralizadas en un organismo ágil y capacitado” [sic].

De conformidad con la fracción VII del artículo 10 de la Ley de Secretarías y Departamentos, este renglón de actividades, en principio estatales, está previsto para que lo atienda la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, si bien la construcción y conservación de aeropuertos le incumbe (y lo sigue atendiendo) a la Secretaría de Obras Públicas (art. II frac. VIII Ley cit.). Lo que aconteció, aparte de los designios marginales en la creación, fue que las tasas resultantes de los servicios de pistas (aterrizajes), rampa y conexos, estaban sujetos a precios tarifarios pero al fin y al cabo gubernamentales, es decir, los recaudaba la Dirección General de Aeronáutica Civil dependiente de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes. Ciertamente es que el auge de los servicios aéreos, tanto nacionales como internacionales, requiere gran flexibilidad de actuación y agilidad que no tienen las dependencias burocráticas,<sup>19</sup> pero de esto a que se pueda sostener que el organismo descentralizado ASA reúna tales atributos, hay gran distancia; la gran ventaja que tuvo es que apenas creado subieron en forma exagerada los precios de sus servicios —indebidamente calificados como ingresos ordinarios del Gobierno según dice la exposición de motivos del decreto creador— ya que para los usuarios no queda más remedio que o pagarlos o abstenerse de prestar servicios aéreos, en razón de que frente a las tarifas de Aeropuertos y Servicios Auxiliares no hay medio de defensa o juicio de amparo posible, aunque el resquicio para atacar podría ser el *acto aprobatorio* de tales tarifas por parte de la Dirección General de Tarifas, Maniobras y Servicios Conexos, dependencia de la Secretaría de Comunicaciones.

Pero en tanto que pasa otra cosa, ASA recauda al día cantidades que rebasan la suma de \$ 313,428.00, por concepto de aterrizajes y de estacionamiento de aviones, y percibe otros miles de pesos por rentas de locales para mostradores, oficinas de compañías de aviación, locales comerciales, estacionamiento de automóviles, etcétera.<sup>20</sup> Ése es el secreto a voces por el cual ASA se jactaba ya en 1969, en su principio, de tener concentrados en la Nacional

<sup>19</sup> Ya que pesan todos los inconvenientes que hay de por medio, como son la falta de calificación técnica, o el rutinario desinterés, o el tortuguismo intolerable o, lo que es peor, la abundancia de empleados con bajos sueldos y que entorpece la selección.

<sup>20</sup> Tómese en cuenta que por un mostrador y el espacio de 80 mts<sup>2</sup>, tiene rentas que oscilan en los \$ 14 000 pesos mensuales, y la misma cantidad por un salón recepcional, en piso superior, con extensión de 120 mts<sup>2</sup>.

Financiera \$ 70,000,000 que, para estos mediados de 1970, han de exceder del centenar de millones.<sup>20 b</sup>

Vale repetir que es bastante distinto a que sea un órgano descentralizado el que cobre altísimas cuotas-precios de servicios, a que lo haga la Administración centralizada por conducto de una Dependencia Gubernamental, en la inteligencia de que ya cabe el orgullo de que México está al nivel de los países en que son más caros tales renglones.

Con la vista puesta en su Consejo de Administración, se antoja fuera de duda, que Aeropuertos y Servicios Auxiliares comparte de características propias de la descentralización por colaboración, no obstante que funcionalmente valen las consideraciones previas en el sentido de que realiza básicamente servicios descentralizados.

En cuanto al patrimonio que tiene asignado, aunque no es comparable en valor con el de otras empresas descentralizadas, es de bastante consideración: todos los aeropuertos de significación económica en el país,<sup>21</sup> incluyendo edificios, instalaciones, equipo, etcétera. Es decir, que con vista en tan importante patrimonio y con tal magnitud de ingresos, se impone también noticia pública, justificada y pormenorizada de su funcionamiento para que haya certeza en los particulares de que la declinación de funciones estatales ha sido fructífera con la medida descentralizadora y que los Secretarios de Comunicaciones y Transportes, de Hacienda y Crédito Público, de Patrimonio Nacional, de Gobernación, de Agricultura y Ganadería, de Salubridad y Asistencia, y

<sup>20 b</sup> En los periódicos capitalinos correspondientes al 31 de julio de 1970, aparecieron importantes declaraciones de Aeropuertos y Servicios Auxiliares por voz de su Director en las que señala la insuficiencia de los servicios que le incumbe prestar, sobre todo para la atención del turismo, lo que asegura que encuentra su causa en la falta de coordinación de la Secretaría de Obras Públicas y de "otras dependencias" con respecto al organismo descentralizado, al tiempo que asegura que para la construcción de otra pista y más atención a las actuales, ASA afrontará una erogación (de sus propios fondos) de \$ 110,000,000 (ciento diez millones de pesos), pero que ni así estará el aeropuerto de la ciudad de México en condiciones de recibir a los modernos aviones Jet de transporte masivo.

Mientras tanto, ya le había sido aprobada (irónica y lastimosamente por la Dirección de Tarifas de la Secretaría de Comunicaciones, es decir por el Ejecutivo) otra diferente tarifa por la cual ASA carga cantidades —en forma unilateral y aunque tenga bases cuantificadas genéricamente— a las empresas de aviación cuando sus pasajeros permanecen, *más de treinta minutos*, en los salones o instalaciones de ASA pasando inspección de sanidad, de migración y de aduanas, muy a pesar de que la prestación de tales servicios es gratuita por lo que toca a las dependencias gubernamentales que los atienden. Como quiera que los minutos excedentes quedan librados al conteo de ASA, sin prueba en contrario verdadera y sin medio de defensa efectivo —como no sea el amparo contra la aprobación de tal tarifa y de sus actos de aplicación—, ya se puede suponer lo elevada, como artificiosa, que ha de resultar cualquier "liquidación y exigencia de pago dentro de los cinco días siguientes". Ver *Diario Oficial de la Federación* de 24 de agosto de 1970.

<sup>21</sup> Treinta y tres, en total hasta ahora, entre los cuales veinte tienen categoría de internacionales. Muy contados aeropuertos y aeródromos están bajo la órbita de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, la que los va entregando a ASA paulatinamente a medida que adquieren importancia.

hasta el jefe del Departamento de Turismo y el Director de la Nacional Financiera, apoyan, desde los diversos ángulos de sus sectores de administración estatal centralizada, los actos realizados y aun las omisiones del organismo plasmado al margen de dicha esfera pública central, sin que obste la circunstancia, por cierto bastante repetida, de que el Director General sea nombrado precisamente por acuerdo del Presidente de la República.

9) Por mandato contenido en la fracción xxxi, párrafo B, inciso xi del artículo 123 constitucional la *seguridad social*, como uno de los grandes logros de la clase trabajadora, requiere ser organizada conforme a "bases mínimas" para cubrir los accidentes, enfermedades profesionales, jubilación, invalidez, muerte, así como las contingencias de parto de las trabajadoras (inclusive las de parto y posparto), asistencia médica y medicinas, centros para vacaciones y recuperación, habitaciones baratas en arrendamiento o venta, etcétera. Ahora bien, el precepto constitucional no dice ni por aproximación quién tiene que "organizar" esa seguridad social, mas el entendido sabe de sobra que lo tendrá que hacer el Estado constituido, máxime cuando los dos grandes orgullos de la Carta Fundamental de 1917 (de sus creadores, de los herederos de sus creadores y hasta de los que se estiman herederos preteridos de los creadores), han sido sus victoriosos logros en materia agraria y en materia laboral. Se suponía que el Estado, por conducto de la administración centralizada, habría de organizar tal seguridad social al igual que es a su cargo procurar el equilibrio entre los factores de la producción (p.e. fortaleciendo o limitando desmanes sindicales), vigilar el funcionamiento administrativo de las Juntas Federales de Conciliación y de Conciliación y Arbitraje (Tribunales del Trabajo), intervenir en la formación y promulgación de los contratos-ley, etcétera, (artículo 15, fracciones II, IV y VI de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado). Pero —y aquí el "pero" es y fue decisivo— era sumamente riesgoso para los detentadores del Gobierno del momento de la creación (como riesgoso ha sido para los posteriores que han seguido el experimento), echarse a costas la responsabilidad directa del cubrimiento de riesgos y enfermedades profesionales de millares —si no es que de millones— de empleados y trabajadores privados y semiprivados (que tampoco había afrontado las de los servidores públicos), mediante el establecimiento de cuotas forzosas que se obtienen parcialmente de los patrones y de los descuentos automáticos de los asegurados (?), cuando que aún no se sabe a ciencia cierta si no preferirían acudir al médico y a las medicinas a su modesto alcance que, *precisamente* cuando están agobiados por la enfermedad o por el accidente, ir a formar "colas" lastimosas en las antesalas o salas en donde se les da una mediocre atención burocratizada<sup>22</sup> o ser víctimas de un envío

<sup>22</sup> No escapa de la afirmación del texto los muy numerosos casos de atenciones excelentes, con utilización de magnífico instrumental por muy diestros médicos y cirujanos (que

de clínica a clínica. Mucho más riesgosas podían ser las reacciones a un derecho a jubilación que en mínimo porcentaje suelen alcanzar los trabajadores del campo de la iniciativa privada, cuando que los descuentos por aportaciones periódicas se pierden para siempre en los casos de renuncias o muertes festinadas.

De ahí la decisión de encomendar los renglones del Seguro Social a un Instituto descentralizado que se suponía, desde el inicio, eminentemente técnico y en manera alguna político,<sup>23</sup> dotado de un patrimonio que en breve habría de ser de mucha significación económica ya que, en refuerzo de las cuotas obligatorias que incumben a los trabajadores y a los patronos, está la aportación estatal, malamente llamada "contribución del Estado".

La Ley que creó al Instituto Mexicano del Seguro Social<sup>24</sup> declara decisivamente que se trata de un servicio público nacional, que se establece con carácter obligatorio, muestra sin embargo la asistencia, control e ingerencia acusada del Ejecutivo Federal como en ninguna otra de las entidades descentralizadas que inundan el panorama de la administración contemporánea, sobre todo en los aspectos reglamentarios de modalidades y extensiones de la seguridad social (artículo 6º y 9º), en la designación de diez —de los treinta miembros— de la Asamblea General (autoridad suprema del Instituto, según el artículo 110), en la determinación de las organizaciones de trabajadores y de patronos que designarán a los otros veinte miembros (artículo 111), en la designación del Director General (artículo 114), en la casi absoluta exención de impuestos (artículo 123 que nos hace recordar que, muy a pesar de la descentralización decidida, el Estado nunca suele gravarse a sí mismo), etcétera. Es decir, que frente a tal realidad, preguntaría algún inocente por qué no se encargó este renglón a una Secretaría de Estado aun de creación especial; la respuesta la adelantamos al inicio de este párrafo, pero vale insistir que el *porqué* queda aclarado que se trataba de salvar lo de Seguro Social de los defectos de la burocracia estatal, lo que en manera alguna se logró; se confiaba en una entrega absoluta a la técnica de sus tareas y que quedara totalmente fuera de los azares de la política, lo que ha quedado desnaturalizado día a día; y para que al mismo

quizá pasan desapercibidos precisamente como piezas de una masa burocrática), pero tampoco escapa que las atenciones más esmeradas y más expeditas suelen lograrse mediante recomendaciones o ayudas políticas, "palancas", y escasamente por el asegurado común y corriente, el masivo. Es decir, política en el funcionamiento.

<sup>23</sup> Aunque la población más generalizada empezó a dudar de esto cuando se supo el sistema de designación de directivos, personal médico, enfermeras, etc., al igual que cuando menudearon las formas de hacer publicidad y propaganda (incluso cinematográfica) que no vienen al caso, a no ser que se incida en la publicidad de los haceres y quehaceres gubernamentales comunes.

<sup>24</sup> Del 12 de enero de 1943, con reformas trascendentales el 30 de diciembre de 1947, de 3 de febrero de 1949, de 29 de diciembre de 1956 y de 30 de diciembre de 1959.

tiempo quedara al margen de las contingencias derivadas de los cambios de Gobierno, y tampoco se ha visto que cuajara el designio.

10) Con igual base constitucional —fracción xxxi, párrafo B, inciso XI, del artículo 123— la Administración centralizada estaría en el extremo de afrontar el régimen de Seguridad Social de los trabajadores del Estado lo cual es corolario obvio del Estado-patrón frente a sus servidores, lo que inclusive se habría de esperar como pauta y modelo de funcionamiento, para los otros regímenes de seguridad social bosquejados en el párrafo anterior de este ensayo pero, una vez más, surge de inmediato lo políticamente riesgoso de afrontar, en forma directa, un haz de renglones en donde la crítica, el malestar y el descontento puedan, o podían más bien en años pretéritos, poner en evidencia a los titulares del Gobierno por un sin fin de aspectos en lo relativo a pensiones por jubilación o incapacidad profesional,<sup>25</sup> sistema de préstamos (del propio dinero del interesado) con intereses, requisitos interminables para devolver el fondo acumulado a quien opta por ello en los casos de ceses o renunciadas obligadas, multitud de trámites a cargo de empleados déspotas e impreparados, etcétera.

Por esas y muchas otras virtudes, desde hace ya casi medio siglo decidióse encargar ese paquete tan deslucido —desde el punto de vista político— y tan enojoso —desde el punto de vista de administración activa— a un organismo descentralizado al cual se le pueden ir haciendo modulaciones de conveniencia. El “deber” primario y fundamental de proteger al equipo humano que el Estado utiliza (usando las propias palabras de una exposición de motivos), está confiado al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (conocido por sus siglas cabalísticas ISSSTE).

Por lo dicho en casi todos los artículos transitorios de la Ley que creó el Instituto que nos ocupa<sup>26</sup> se desprende que tuvo la intención principal de absorber todas las funciones que, desde el 12 de agosto de 1925 y con la ratificación a que equivalió la Ley de 30 de Diciembre de 1947, tenía encomendadas la Dirección de Pensiones Civiles de Retiro (antecedente de organismo descentralizado del actual ISSSTE); son de oportuna recordación

<sup>25</sup> Tan llenos de vericuetos, regateos, resoluciones ilegales o notoriamente injustas (que en su aplastante mayoría nunca son combatidas por las personas lesionadas en razón misma de su penuria o limitada condición económica) en lo relativo a cómputo de años o tiempo de servicio, acumulación de descuentos forzosos de cuotas en diversos empleos o desempeños; calvarios en lo relativo a pruebas para que acepten que está fincado el derecho a la jubilación, o prueba de parentesco o ligamen para percibir la pensión, o deficiencias tan graves en la presentación de servicios médicos, o los préstamos a corto plazo, tan confusos y hasta convertidos en argumentos contra el otorgamiento de jubilaciones, etcétera.

<sup>26</sup> Ley publicada en el *Diario Oficial de la Federación* correspondiente al día 30 de diciembre de 1959, corregida mediante el corrompido e ilegal sistema de “fe de erratas” de 13 de marzo de 1960.

los postulados que se plasmaron en la Exposición de Motivos<sup>27</sup> y que a continuación se glosan con comentarios individualizados a cada uno de aquéllos y que tenían la intención de justificar esa descentralización.

a) “El manejo de los asuntos del Instituto debe hacerse con criterio fundamentalmente de tipo técnico y no simplemente burocrático”; lo que tiene de técnico es porque la Ley lo constriñe irremediamente, pero la mayor técnica que utiliza es la contable unilateralmente manejada, en la inteligencia que más vale no tratar de hacer aclaraciones ante el peligro de resultado peor y, en lo tocante a burocracia, pocas dependencias de la administración centralizada acusan una burocracia tan corriente y gravosa como la de la extinta Pensiones y actual ISSSTE, y para evidencia no basta sino una visita a su edificio de Plaza de la República o a cualquier clínica médica de las regadas en el país.

b) “Se proporciona oportunidad a los mismos contribuyentes al Fondo para intervenir en la administración de éste”; como es de suponerse la tal oportunidad es mínima y escasa. El único reducto lo proporciona el artículo 104 de la Ley vigente que habla de la Junta Directiva (que es uno de los dos órganos de Gobierno del Instituto), cuando dispone que se compondrá de siete miembros de los cuales tres —que serán los únicos de extracción no oficial— son designados por la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado (otros tres los nombra la Secretaría de Hacienda y, al Presidente de la Junta, el Presidente de la República).

c) “Se da al Instituto la posibilidad de administrar su propio patrimonio con un margen de inversiones que permitirán una incrementación considerable de sus reservas”; este postulado sí ha sido cumplido cabalmente: el patrimonio es cuantiosísimo<sup>28</sup> y las reservas aumentan en forma insospechada.<sup>29</sup>

d) “Se le dota de personalidad jurídica propia, que lo capacita para lograr una mejor defensa de los intereses encomendados a su manejo”; sin comentario como no sea que esto tenía que presentarse como corolario obligado de que, los abundantes entes descentralizados existentes, gozan de tal personalidad, en lo que hay unanimidad de criterios en la doctrina aplicable en el sentido de que tal elemento es característico en la descentralización administrativa.

<sup>27</sup> Nos apoya en esto la autorizada opinión de Serra Rojas, *Derecho Administrativo*, p. 501.

<sup>28</sup> Millones de pesos en propiedades, millones por aportaciones de los trabajadores y de las entidades y organismos públicos a los que se han hecho extensivos los servicios de seguridad, millones por intereses, utilidades, indemnizaciones a su favor, pensiones caídas, sanciones pecuniarias que puede imponer, etc. Véase el artículo 118 de la Ley.

<sup>29</sup> Amén de muchos renglones ya citados, debe tomarse en cuenta el régimen de tal ción de sueldos para sus servidores sobre todo los millares de médicos generales, niños, dentistas, oculistas, etc. que tiene por razones obvias en sus nóminas y egresos como medicamentos restringidos y cotizados, atenciones menos que mediocres, servide ambulancias limitados a extremos momentos.

e) "Despierta una mayor confianza por parte de los mismos trabajadores a quienes el servicio va dirigido"; sale sobrando mayor comentario en adición a lo ya dicho y sólo unas aisladas interrogantes cabe agregar: ¿confianza cuando que los fondos de diversos empleos no son acumulados expedita y automáticamente? ¿Confianza de obtener el día preciso la rápida obtención de una pensión, sin temor de adversos cálculos o adversa forma de computar los años trabajados y los sueldos percibidos? ¿Confianza de los servicios médicos cuando son negados paladinamente por cualquier sinrazón burocrática o de papeleo?

11) Antes de seguir adelante con el examen crítico y, por lo tanto, no profundizado, de otros entes de los que menudean en el "cuadro de la desorganización administrativa" mexicana contemporánea,<sup>30</sup> es urgente insistir sobre un aspecto que amerita la preocupación de los teóricos administrativistas, lo mismo en la cátedra que en los gabinetes de estudio, y en el que ya es un imperativo inaplazable poner claridad y lo más posible de precisión en aras de las generaciones inmediatas. Se trata de no contentarnos ya con que, las leyes o los decretos por los que se gestan entidades al margen de la administración centralizada, lo hagan en forma irregular que casi se antoja como premeditada para producir confusión hasta entre los especialistas, lo que se origina aun desde la diversidad de denominaciones.<sup>31</sup> Es decir, ya debe quedar superada esa fórmula confusa, repetida en las Escuelas y Facultades hasta ahora, de que la descentralización administrativa suele adoptar la forma o apariencia de ESTABLECIMIENTOS PÚBLICOS, de INSTITUCIONES DE CRÉDITO, de PATRONATOS, de FONDOS, de INSTITUTOS, de JUNTAS, de FUNDACIONES, de DIRECCIONES, de COMISIONES, de CORPORACIONES.

Pero el equívoco más serio consiste en mencionar, o traer a simple referencia cuando se está tratando en forma detallada la DESCENTRALIZACIÓN, organismos que compartiendo de aquellas denominaciones están enmarcados en la administración centralizada, aunque tengan barruntos de desconcentración, entendida esta última como simple palpitar de autonomía o mera separación orgánica, mucho más aparente que real. En pocas palabras podrían quedar precisados por sus nombres —adecuados a sus tareas— seguidos de la locución "ORGANISMO DESCENTRALIZADO" y con ello habría más orden y certidumbre, independientemente de que en el acto creador —una vez que se reformara adecuadamente la Constitución para estar acorde con ella— se dijera en el articulado que se crea este o aquel órgano con carácter descentralizado.

Otro detalle digno de ser cuidado es el referente a la designación del Gerente, o Director o como se quiera llamar a la persona física que quede al frente del ente descentralizado. Son abundantísimos los preceptos orgánicos en que tal designación le incumbe directamente al Presidente de la

<sup>30</sup> Expresión cabalística de Fraga en "Conferencias en la Escuela de Ciencias Políticas y Administrativas" de la Universidad Nacional Autónoma de México. Marzo de 1959. Esta frase gráfica la reiteró el eminente maestro en conferencia de prensa el día 3 de agosto de 1970, al cumplir cincuenta años de distinguido ejercicio profesional.

<sup>31</sup> Cfr. Serra Rojas, *Derecho Administrativo*. cit. núm. 177. -

República, pero si ya la descentralización *per se* es desplazamiento de cometidos estatales, no es difícil desplazar también la forma de designación del pequeño jerarca de un organismo de los que nos preocupan en este ensayo, cuando menos utilizando la fórmula conciliadora de que, si el Presidente y Jefe del Poder Ejecutivo nombre, pero a propuesta de gente del sector interesado y, preferentemente, de un sector de la iniciativa privada a quien más va a afectar (o si quiere a favorecer) con la creación del ente que se hallará al margen de la administración oficial.

12) Para este año de 1970, una publicación oficial<sup>32</sup> registra doscientos cuarenta y ocho organismos que quedarían sujetos a interminable escrutinio, a fin de precisar su naturaleza jurídico-administrativa y acaba por denominarlos ORGANISMOS DEL SECTOR PARAESTATAL y con esto se obvia fácilmente la tarea de listar los francamente DESCENTRALIZADOS, los meramente DESCENTRALIZADOS y los que quizá no sean ni una cosa ni otra, pero lo que sí salta a la vista de quien consulte es que, al través de esos doscientos y tantos entes, se están manejando los recursos económicos básicos de la nación mexicana, en forma paralela y sincrónica al manejo de los recursos estatales, *strictu sensu*, por parte de la administración centralizada mediante las tareas que incuben a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y sobre esto valdría la pena fincar la mejor de las atenciones en las universidades y escuelas en general, propiciándose inclusive los más aconsejables medios para instruir sobre esos renglones a la población del país,<sup>33</sup> porque si nos enorgullecemos de nuestro avance económico y prosperidad general, no es correcto dejar esa vital panorámica encubierta tras el axioma de que "todo el mundo conoce el derecho" (que aquí son finanzas públicas) y que la ignorancia de las leyes a nadie beneficia, ya que con poco que se medite sobre el renglón que nos ocupa habrá de concluirse que, simples publicaciones en el *Diario Oficial de la Federación*, se reducen prácticamente a desconocimiento angustioso de la realidad desde el ángulo de los habitantes del país.

Básicamente tienen que estar enterados los particulares de los aspectos

<sup>32</sup> *Manual de Organización del Gobierno Federal*, preparado y publicado por la Secretaría de la Presidencia, en cuya introducción se asegura que ha sido "elaborado con el propósito de ofrecer una información completa [sic], sencilla y permanentemente actualizada... Tiene también la intención de servir como fuente de consulta para el público en general, a fin de facilitarle su relación con la administración pública".

Estimamos de franca aplicación los siguientes comentarios: "Entre nosotros —y lo mismo ocurre para un gran sector de la doctrina italiana— lo relacionado con el ente *paraestatal* carece de trascendencia jurídica, porque tales entes no implican una nueva categoría de personas, sino una mera terminología dentro de las personas jurídicas públicas. Trátase de las personas jurídicas públicas no estatales. El ente "paraestatal" comprende a *todas* las personas jurídicas públicas "no estatales" de modo que constituye una *nueva* categoría jurídica *especial* de persona con relación a las ya existentes y conocidas. Es una nueva denominación para una categoría de personas jurídicas ya conocida (Marienhoff, *Tratado*, cit. t. I, p. 482, concordando con Renato Alessi y Cino Vitta).

<sup>33</sup> Por ejemplo, mediante artículos seriados en la prensa periódica, o sea seguir el estudiado sistema de instrucciones, dibujos, esquemas y explicaciones que la propia Secretaría de Hacienda y Crédito Público ha seguido en los casos en que le interesa que los causantes paguen sus impuestos correctos, puntualmente y de buen modo.

patrimoniales tan complejamente diseminados en esa multitud de renglones respecto a los cuales el vigente Presupuesto de Egresos de la Federación señala, lacónicamente, como erogaciones adicionales de Organismos Descentralizados y Empresas propiedad del Gobierno Federal, la respetable partida de \$ 44,095,427,000.00 (Cuarenta y cuatro mil noventa y cinco millones cuatrocientos veintisiete mil pesos) y, con vista en ella, el artículo 5º del indicado presupuesto dispone que: "La Secretaría de Hacienda y Crédito Público sólo autorizará los pagos y erogaciones que deben hacerse de acuerdo y con cargo al presupuesto de egresos de cada organismo descentralizado o empresa propiedad del Gobierno Federal, hasta por el monto de las concentraciones de fondos efectuadas por el organismo o empresa de que se trate, cuidando que, de acuerdo con sus necesidades económicas y las posibilidades del erario, cuenten oportunamente con las asignaciones presupuestales necesarias a efecto de que no se entorpezcan sus actividades y servicios." Esa previsión de "concentraciones" corresponde a la mención, mucho más vaga que aparece en la Ley de Ingresos de la Federación de este año de 1970, cuando prevé los enteros que efectúen los organismos descentralizados bajo el rubro de "otros ingresos" fracción XXIII del artículo 1º), es decir, no quedan catalogados ni como impuestos, ni como tasas, ni como productos, ni como aprovechamientos, ni como recuperaciones de capital, ni como provenientes de financiamientos, sino tan sólo son "otros ingresos" que, en puridad de doctrina financiera y fiscal, deberían sumar cuando menos los cuarenta y cuatro mil millones y fracción de pesos que, como partida programada, acusa el Presupuesto, y con vista a la fórmula de equivalencia gastos-ingresos.

El artículo 14 de esa Ley de Ingresos de la Federación ordena que "los organismos descentralizados y las empresas propiedad del Gobierno Federal concentrarán los ingresos que perciban, cualquiera que sea el concepto que los origine, en la Tesorería de la Federación, en la forma y términos que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público disponga" lo que se "aplicará de inmediato" a las dieciséis empresas u organismos (la calificación vuelve a quedar incierta) que menciona: Instituto Nacional de la Vivienda, Lotería Nacional, Aeronaves de México, ISSSTE, Seguro Social, ASA, Comisión Federal de Electricidad, etcétera, aunque para quien hay más reglamentación de concentraciones o enteros es para Petróleos Mexicanos, sobre todo por la cuestión de los impuestos que son a su cargo (artículo 7º de la propia Ley), para lo cual también aparece involucrado, además de la Tesorería de la Federación, el Banco de México. Conste que no se precisa qué sucederá con los ingresos de las otras docenas de descentralizadas.

22) Por todos esos aspectos financieros y fiscales se tiene que concluir obligadamente que, en México mucho más que en otros países, por un lado aparece en forma exorbitada la descentralización administrativa y, por otro, un control exagerado formalmente, una tutela administrativa<sup>34</sup> no sólo entendida como "vigilancia jurídica que el poder central asume por derecho

<sup>34</sup> Usamos esta expresión sabedores de las críticas enderezadas al vocablo "tutela", por Berthélemy, Ducrocq y Mayer, según advierte el propio Villegas Basabilvaso cuando la menciona, *Derecho Administrativo*, t. II, p. 306.

propio sobre los organismos descentralizados”, sino vigilancia económica acusada, pero irónicamente, flexible al mismo tiempo.

Nótese, pues, que se está en presencia de una madeja financiera de no fácil deshilitura ya que, independientemente de los bienes (muebles o inmuebles) que constituyen los patrimonios de los entes descentralizados, hay previsiones en las leyes o decretos creadores en el sentido de que también forman parte patrimonial los productos (?) de la prestación de sus servicios, los donativos que puedan recibir legalmente, productos de sus inversiones, cuotas, aportaciones, etcétera.<sup>35</sup>

Y frente a esos dispositivos que parecen dar a entender que los organismos en cuestión habrán de conservar, invertir o disponer tales percepciones de efectivo, está el mandato, ya citado, de que las concentren ante la dependencia del órgano central que, hacendaria y presupuestalmente, autorizará las erogaciones necesarias a los fines respectivos como si se tratara de órganos típicamente centralizados.

Un factor determinante de confusión es, de manera indiscutible, la tremenda diversidad de encargos o cometidos de los organismos descentralizados ya que, alrededor de cada uno de ellos, se desenvuelve una gran gama de personas particulares (comerciantes, industriales, transportistas, banqueros, etcétera), que ya tienen quehacer de sobra con entenderse las con el organismo que les concierne, sin que haya tiempo ni posibilidad para andar indagando respecto a otros. Así se tiene que comprender que quien trata rutinariamente con Petróleos Mexicanos, poco o nada le importa el Patronato del Ahorro Nacional; quien está dependiente de alguna resolución o acuerdo del ISSSTE, le tiene totalmente sin cuidado la Comisión Federal de Electricidad; para quien por razón de negocios depende en buen grado del Instituto Mexicano del Café, le tiene sin cuidado Puertos Libres Mexicanos; para quien sus actividades le hagan tratar en forma continua con los Ferrocarriles Nacionales de México, no tendrá importancia alguna el régimen del Instituto Nacional de la Vivienda, y así sucesivamente.

23) Por las diversas consideraciones anotadas, puede advertirse la enorme trascendencia del control —exacto, continuo y público— de los organismos descentralizados, máxime que en su gran mayoría tienen ingerencia cuatro, cinco o seis Secretarías de Estado, aparte de la fiscalización por parte de la de Hacienda y Crédito Público, según ha quedado apuntado.

La Ley para el Control, por parte del Gobierno Federal, de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal (publicada el 4 de enero de 1966), dispone que el control y vigilancia del Ejecutivo Federal se realizarán por conducto de las Secretarías del Patrimonio Nacional, de la Presidencia y de Hacienda y Crédito Público. La primera de estas tres Secretarías, dice la Ley (art. 5º), llevará el control mediante auditoría permanente

<sup>35</sup> Cfr. *ad exemplum*, artículo 3º, fracciones VI y VIII del Decreto que creó a Aeropuertos y Servicios Auxiliares; art. 17 de la Ley de Puertos Libres Mexicanos (de 17 de septiembre de 1946) en lo que otorga a la Junta Directiva; art. 108 de la Ley del Seguro Social, cuando habla de los recursos del Instituto; art. 118, fracciones II, III, V, VI y VII de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, etcétera.

para que dichos órganos cumplan con las disposiciones de las otras dos, pero, inteligiblemente agrega que este control será independiente del que lleven las Secretarías de la Presidencia, por un lado, y la de Hacienda por otro, en la inteligencia que los gastos de inspección y vigilancia serán a base de cuotas que los propios organismos controlados deben pagar. La propia Ley los obliga a inscribirse en el Registro de Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal "dentro de los treinta días siguientes a la fecha de su constitución" (art. 8º fracción I, aunque los legisladores se olvidaron de que los entes descentralizados *son creados, mas no se constituyen*), aunque para cumplir tal obligación lo primero que tienen que saber con certeza es su condición y naturaleza jurídica.<sup>36</sup>

24) Como se advierte, pues, de lo anterior, el control y vigilancia de los organismos descentralizados corresponde al Ejecutivo Federal, es decir, al Presidente de la República y aunque ello se haga por conducto de alguna o algunas Secretarías de Estado es a dicho depositario del Ejecutivo a quien toca elegir y ordenar los medios de difusión de los resultados periódicos de tal control. Ahora bien, por mandato del artículo 69 de la Constitución Federal, el Presidente de la República está constreñido a presentar, por escrito,<sup>37</sup> un informe que manifieste el estado general que guarde la administración pública del país, informe que tiene que rendir en la fecha de apertura de sesiones ordinarias del Congreso de la Unión, o sea el 1º de septiembre de cada año (Cfr. artículo 65 de la propia Constitución).

Por todo lo que se viene repitiendo en este ensayo, dentro del gran rubro de la Administración Pública están ubicados los organismos descentralizados, pero atentos una vez más a su razón de ser y a sus antecedentes de aparición en el campo del Derecho Administrativo, el jerarca de la administración centralizada válidamente podría informar ante el Congreso, lacónicamente, que ya para esa fecha se conocen y se han difundido las públicas, pertinentes informaciones de cada uno de los organismos descentralizados para, en teoría, dar oportunidad a los miembros del Congreso para contestar o hacer observaciones sobre los pormenores que las ameritaran, pero no va a suponerse ni constitucional ni prácticamente que el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos abordara, casi en repetición (pues no habría de ser en sustitución) los informes aun resumidos de cien o doscientos organismos,

<sup>36</sup> Como muestra de incertidumbre hay lo siguiente: en el *Diario Oficial* de 27 de agosto de 1966, la Secretaría del Patrimonio Nacional publicó una lista comprendiendo 96 organismos descentralizados y empresas de participación estatal y por su parte, la Secretaría de la Presidencia lista 248 (en *Manual de Organización*, citado antes).

Lo asentado en el texto y párrafo a que se contrae esta nota es sostenible y valedero frente a la Nueva Ley de Control, etc. que aparece publicada en el ejemplar del *Diario Oficial de la Federación* correspondiente al 31 de diciembre de 1970, en cuya estructura y preceptos se incide en pasar encima de las críticas bordadas sobre los defectos de la anterior.

<sup>37</sup> Conste que no la Ley Fundamental, sino la mera costumbre es la que ha irrogado al Presidente de México el agobiador trabajo de dar lectura completa al informe en cuestión, aunque ello tiene la ventaja de que lo escuche directamente el pueblo y no que se presuma enterado por la circunstancia de ser rendido ante los representantes populares que se suponen los más auténticos.

porque, si conforme aumenta la complejidad administrativa del país, el informe al Congreso es cada vez más extenso,<sup>38</sup> si en él se abordaran los renglones de descentralización sería interminable, a grado tal que quizá no bastara el periodo de sesiones (de cuatro meses) para que los representantes en el Legislativo acabaran por percatarse de sus alcances y por lo tanto mucho menos en la sesión inaugural.

Pues bien, y sin hacer referencia a lo acontecido en años pretéritos, en los que serían aplicables quizá en igual o mayor grado estas reflexiones, en el informe rendido por el Presidente de la República el día 1º de septiembre de 1970 se hizo especial mención a cinco entes descentralizados y a uno todavía de calificación jurídica dudosa.<sup>39</sup> Escapa a nuestro conocimiento a cuántos entendidos —y por lo tanto interesados— haya llamado la atención y causado extrañeza tal inclusión tan reducida como intrascendente (a excepción quizá de Petróleos Mexicanos) en comparación con lo que se estaba informando respecto a todos los ramos de la administración centralizada. En cambio, y como consecuencia de una mención global, de matiz financiero, al día siguiente apareció en el diario *Excelsior* un párrafo de editorial diciendo: “Ha sido vieja insistencia que todos los organismos descentralizados y las empresas propiedad del Gobierno Federal, rindan cuenta pública de su estado financiero; algunos enteran al pueblo, otros no. De modo que las informaciones posibles las obtenemos en forma global. En el Informe de ayer, leídas las cifras de ingresos y egresos que movieron estos organismos y empresas, nos enteramos de que sólo en el año 1969 tuvieron un déficit que ascendió a 2,782 millones de pesos. No es, como alega cierto sector de la iniciativa privada, que el Estado sea mal administrador; ocurre que, desafortunadamente, el gobierno suele emplear a malos administradores; que el gobierno suele ser demasiado benigno con quienes, por ignorancia o codicia, manejan, digamos que desafortunadamente, el dinero del pueblo. Evitar estas cuantiosas pérdidas, es una de entre tantas exigencias de este país.”

<sup>38</sup> De cuatro a cinco horas, según la magnitud del texto y según la época por la que se atraviesa, y eso que normalmente se constriñe al trabajo desarrollado por las quince Secretarías de Estado y por los dos o más Departamentos existentes a la fecha (Cfr. art. 1º de la Ley de Secretarías cit.), en un ambiente recargado de personajes, ya que si bien es explicable como esencial la presencia de los Senadores y Diputados que *precisamente* están abriendo su periodo ordinario de sesiones, ya no lo es tanto para la asistencia de funcionarios judiciales, gobernadores de las entidades federativas, secretarios de Estado, familiares de unos y otros, y menos aún la de los miembros de las delegaciones diplomáticas extranjeras, del Cuerpo Consular, etcétera.

<sup>39</sup> Guanos y Fertilizantes, S. A. (que con mucho es más bien una empresa con participación estatal), Compañía Nacional de Subsistencias Populares CONASUPO, Petróleos Mexicanos y Comisión Nacional de Energía Nuclear (ésta francamente catalogada por los administrativistas mexicanos como ente desconcentrado), ISSSTE y Seguro Social.