

## DESARROLLO EN MÉXICO DEL DERECHO ADMINISTRATIVO DURANTE EL SIGLO XX

Jorge FERNÁNDEZ RUIZ\*

SUMARIO: I. *El surgimiento del derecho administrativo.* II. *Aparición de la ciencia del derecho administrativo.* III. *La ciencia del derecho administrativo en México al inicio del siglo XX.* IV. *Producción bibliográfica del derecho administrativo en México.* V. *La enseñanza del derecho administrativo en México.* VI. *Evolución del derecho administrativo mexicano en el siglo XX.* VII. *Consideración final.*

### I. EL SURGIMIENTO DEL DERECHO ADMINISTRATIVO

Desde siempre, el fenómeno estatal se ha desarrollado con apoyo en las instituciones administrativas, las cuales han quedado sujetas en su organización y funcionamiento a una regulación jurídica conformada por las órdenes, reglas y disposiciones correspondientes, lo cual pudiera significar que, como conjunto de normas, el derecho administrativo proviene de tiempo inmemorial. “Sin embargo —como bien hace notar Georges Vedel— sólo existe Derecho administrativo en el sentido preciso del término cuando ese sistema de normas es sustancialmente diferente del que se aplica a las relaciones de los particulares”.<sup>1</sup>

#### 1. *Justicia delegada y justicia retenida*

Conforme se racionalizan el poder y el derecho, se ven menguadas en Francia las funciones atribuidas al monarca, quien en el antiguo régimen

1 Vedel, Georges, *Derecho administrativo*, trad. de la 6a. ed. francesa por Juan Rincón Jurado, Madrid, Aguilar, 1980, p. 40.

conjuntaba en su mano las de legislación, ejecución y jurisdicción; en esta última materia, el príncipe se ve precisado a despojarse de ciertas funciones relativas a la impartición de justicia, que sin ser uniforme en todos sus ámbitos, dio lugar a diferenciar la justicia delegada de la justicia retenida.

Como observa el profesor Francisco Humberto Picone, la justicia delegada atañe a la jurisdicción ordinaria, ocupada de los asuntos de orden penal y de conflictos entre particulares de naturaleza civil o mercantil, para convertirse a nivel planetario en Poder Judicial. “La segunda fue aquella que conoció en los conflictos en que era parte el monarca. Pausadamente se fue formando una jurisdicción especial que aplicó, a su vez un Derecho especial: el Derecho administrativo”.<sup>2</sup>

## 2. *La nueva organización del Poder Judicial*

A la muerte de Maximiliano Robespierre, se inicia en Francia una época de paz interna durante la cual los dolidos partidarios del *ancien régime* conspiran para destruir la primera República francesa, apoyados por los monarcas extranjeros, que vieron amenazados sus respectivos sistemas políticos por la propagación de las ideas republicanas y democráticas.

Aun cuando herida de muerte, la nobleza conservaba, en la naciente república, el control de cargos importantes en el aparato estatal, de ahí su influencia en los cuerpos judiciales donde se encontraba incrustada, lo cual traía como consecuencia la obstrucción sistemática de los tribunales a la actividad administrativa revolucionaria.

Con el afán de evitar tal obstrucción, encaminada a paralizar el régimen revolucionario y provocar su derrocamiento, los gobiernos revolucionarios adoptaron tres medidas trascendentales, que fueron la expedición de la ley 16-24 de agosto de 1790, sobre la organización judicial; la promulgación del decreto del 16 fructidor del año III, para prohibir a los tribunales conocer de los actos de la administración, de cualquier especie que fueren, y la creación del Consejo de Estado mediante disposición expresa del artículo 52 de la Constitución del 22 frimario del año VIII.

2 Picone, Francisco Humberto, “Consejo de Estado”, *Enciclopedia Jurídica Omeba*, Buenos Aires, Editorial Bibliográfica Argentina, 1969, t. X, pp. 874 y 875.

### 3. Consecuencias de la separación de poderes

En consonancia con el principio de la separación de poderes, la Asamblea Constituyente expidió la ley del 16-24 de agosto de 1790, relativa a la organización judicial, prohibió a los tribunales participar en el ejercicio del Poder Legislativo u obstaculizar el cumplimiento de los decretos del mismo, al disponer: “Artículo 10. Los tribunales no podrán tomar directa ni indirectamente ninguna parte en el ejercicio del poder legislativo, ni impedir o suspender la ejecución de los decretos, sin incurrir en delito de prevaricación”.

Asimismo, la referida ley de 1790 estableció una separación entre las funciones judiciales y las administrativas, y prohibió a los jueces interferir en las operaciones de los cuerpos administrativos, así como hacer comparecer ante ellos a los responsables de los mismos, por razón de su encargo, al disponer:

Artículo 13. Las funciones judiciales son independientes y permanecerán siempre separadas de las funciones administrativas. No podrán los jueces, sin incurrir en delito de prevaricación, perturbar de ninguna manera las operaciones de los cuerpos administrativos, ni citar ante ellos a los administradores en razón de sus funciones.<sup>3</sup>

Después del 16 fructidor del año III, con el propósito de hacer más efectivo el principio de la separación de poderes, a fin de lograr el desmantelamiento definitivo del antiguo régimen, la Convención Nacional prohibió a los tribunales jurisdiccionales tomar conocimiento de los asuntos de la administración pública, lo cual, como observa Jean-Louis de Corail, dio lugar a admitir la existencia de una jurisdicción reservada para conocer los conflictos administrativos.<sup>4</sup>

El pensamiento revolucionario francés, en opinión de Roger Bonnard, interpretó el principio de la separación de poderes compuesto de dos colorarios básicos, consistente, el primero, en la separación, diríamos, en compartimentos estancos de los órganos Legislativo, administrativo y Ju-

3 Los textos de los artículos 10 y 13 de la Ley 16-24 de agosto de 1790 se toman de Debaasch, Charles, y Pinet, Marcel, *Les grands textes administratifs*, París, Sirey, 1976, p. 487.

4 *Vid.* De Corail, Jean-Louis, *La crise de la notion juridique de service public en droit administratif français*, París, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, 1954, p. 2.

dicial; el segundo corolario descansaba en la separación de la administración activa de la administración contenciosa.<sup>5</sup>

Púsose en práctica el primer corolario mediante la mencionada ley de 16-24 de agosto de 1790, la cual acabó con la costumbre de los tribunales judiciales de intervenir en los quehaceres legislativos y administrativos; la misma ley preparó el terreno para instrumentar el segundo corolario, al prohibir a los tribunales interferir en las operaciones de los cuerpos administrativos y hacer comparecer ante ellos a los administradores, lo cual generó una jurisdicción especial para la materia administrativa, asignada durante pocos años, por determinación de la ley de 7-11 de septiembre de 1790, a los administradores de Departamento, y por ley del 7-14 de octubre del mismo 1790, al jefe de Estado y a los ministros, situación que no podía durar, habida cuenta que el doble papel de juez y parte atribuido a los mencionados funcionarios administrativos contradecía abiertamente la idea de la separación de la administración activa de la administración contenciosa, fundamental para una auténtica y real separación de poderes.

La prohibición impuesta a los tribunales judiciales para conocer de los actos de la administración se vio reforzada con la expedición del decreto del 16 fructidor del año III; consecuentemente, se hizo más urgente la creación de una jurisdicción exclusiva para la materia administrativa, al disponer tal decreto que “se reiteran, con sanciones jurídicas, las prohibiciones impuestas a los tribunales para conocer de los actos de la administración, de cualquier especie que fueren”.<sup>6</sup>

#### 4. Separación de la jurisdicción administrativa de la judicial

Se hizo efectivo el corolario de la separación de la administración activa de la administración contenciosa en la Constitución del 22 frimario del año VIII (25 de diciembre de 1799), al crear el Consejo de Estado, piedra fundamental de todo un sistema contencioso-administrativo, integrado por el propio Consejo de Estado y los Consejos de Prefecturas. Años más tarde, habría de complementarse con la creación de un Tribunal de Conflictos, encargado de zanjar las controversias que se presentaren por razones de competencia entre los tribunales judiciales y los administra-

5 Vid. Bonnard, Roger, *Précis de droit public*, 7a. ed., París, Sirey, 1946, p. 88.

6 Debaasch, Charles, y Pinet, Marcel, *op. cit.*, nota 3, p. 487.

tivos. Dicha Constitución dispuso: “artículo 52. Bajo la dirección de los Cónsules, un Consejo de Estado está encargado de redactar los proyectos de leyes y los reglamentos de la Administración Pública, y de resolver las dificultades que se presenten en materia administrativa”.<sup>7</sup>

El día 5 nivoso del año VIII, Napoleón Bonaparte, en su carácter de primer cónsul, expidió el Reglamento del Consejo de Estado aprobado de manera unánime por los cónsules, conforme al cual dicho órgano colegiado se componía de treinta a cuarenta miembros que actuaban en asamblea general presidida por el primer cónsul, o divididos en cinco secciones: de finanzas, de legislación civil y criminal, de guerra, de marina y del interior.

Al término del siglo XVIII, como ya se dijo, habían quedado legalmente deslindadas en Francia las parcelas de la jurisdicción judicial y la jurisdicción administrativa, circunstancia que se consolidó con la expedición de la Ordenanza del 1 de junio de 1828, relativa a los conflictos de competencia que surgieron entre tribunales judiciales y la autoridad administrativa,<sup>8</sup> así como por la Ley Orgánica del Consejo de Estado del 3 de marzo de 1849<sup>9</sup> y la ley del 4 de febrero de 1850, sobre la organización del Tribunal de Conflictos,<sup>10</sup> que terminó de estructurar la jurisdicción administrativa francesa sustentada en dos pilares básicos:

a) Tribunales administrativos separados e independientes, tanto de los tribunales judiciales, como de las autoridades administrativas.

b) Un tribunal de conflictos de competencia para resolver las controversias de esta naturaleza, surgidas entre los tribunales administrativos y los tribunales judiciales, o sea, un juez de conflictos. Por ello, De Corail hace notar que “a mediados del siglo XIX la regla de la separación de poderes era interpretada como prohibición absoluta a los tribunales judiciales de conocer en cualquier materia del contencioso administrativo”.<sup>11</sup>

La justificación de la existencia de una jurisdicción administrativa distinta de la judicial fue defendida elocuentemente por el célebre tribuno León Miguel Gambetta en la Asamblea Nacional francesa, al discutirse el proyecto de ley sobre “Reorganización del Consejo de Estado”, final-

7 *Les Constitutions de France depuis 1789* (compilación), París, Garnier Flammarion, 1979, p. 157.

8 Debaasch, Charles, y Pinet, Marcel, *op. cit.*, nota 3, p. 510.

9 *Ibidem*, p. 513.

10 *Idem*.

11 De Corail, Jean-Louis, *op. cit.*, nota 4, p. 2.

mente promulgada el 24 de mayo de 1872 —en plena III República francesa—, cuya parte medular es la siguiente.

En la jurisdicción administrativa yo veo una protección especial para los empresarios que contratan con el Estado, pues este es juzgado por un juez con conocimientos especiales, que no posee el simple juez que juzga a los particulares. Además, en realidad el juez administrativo es un juez independiente de la administración activa. En fin, el Estado tiene perfectamente derecho a no permitir que se produzcan perturbaciones en la marcha de los servicios públicos, para no dejarse lesionar en su soberanía, en su poder administrativo superior. Por consiguiente, el Estado tiene perfecto derecho a comparecer ante una jurisdicción especial y esa es la jurisdicción del Consejo de Estado.<sup>12</sup>

## II. APARICIÓN DE LA CIENCIA DEL DERECHO ADMINISTRATIVO

El derecho administrativo, considerado como ciencia, relativamente también es de reciente aparición, de ahí que aún sea un derecho en formación, *in fieri*, como dicen numerosos autores argentinos; su gestación se ubica en la Francia revolucionaria, durante la época de la Asamblea Constituyente, como producto de la sistematización de los principios racionales que fundan la acción administrativa, las atribuciones del poder público, los caracteres esenciales de las instituciones administrativas, así como los intereses y derechos del hombre.

En el desarrollo de la ciencia del derecho administrativo tuvo una actuación estelar el Consejo de Estado francés, en cuya evolución pueden distinguirse dos etapas, a saber: la inicial, cuya duración es de setenta y cinco años, en la cual se caracteriza como un órgano de justicia retenida, porque, estando encargado de los asuntos contenciosos, la decisión final no le corresponde, por estar asignada al jefe del Ejecutivo; empero, el prestigio adquirido por la institución merced a sus fundadas resoluciones es tal, que en tan largo periodo apenas en un par de ocasiones no fueron atendidas sus propuestas por el Ejecutivo en la resolución de los correspondientes asuntos contenciosos.

La segunda etapa del Consejo de Estado da principio con su conversión en un órgano de justicia delegada, conforme a lo dispuesto en la ley de 24 de mayo de 1872 que le confirió competencia para decidir en lo

12 Tomado de Farías Mata, Luis H., “El Consejo de Estado francés”, *Revista de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas*, Caracas, año XXXV, núm. 78, 1990, p. 20.

contencioso-administrativo, lo que le permite erigirse en el más importante de los tribunales administrativos franceses y, simultáneamente, en consejero del poder central.

También contribuyeron a la conformación de esta disciplina, aun cuando de manera mucho más modesta, los exégetas de las numerosas leyes administrativas y de la jurisprudencia del referido tribunal administrativo del siglo XIX, entre otros:

Luis Antonio Macarel (1790-1851), miembro del Consejo de Estado de Francia, quien, al decir del primer iusadministrativista de México, Teodosio Lares, fue el primero en dirigir en Francia la práctica del derecho administrativo, con la publicación en París, en 1818, de su libro *Eléments de jurisprudence administrative*, al que posteriormente se agregan la colección *Recueil des arrêts du Conseil* (París, 1821-1830); *Des tribunaux administratifs* (París, 1828), y su *Cours de droit administratif* (París, 1844-1846).

El miembro del Consejo de Estado de Francia, Luis María Lahaye, vizconde de Cormenin (1788-1868), autor de *Questions de droit administratif*, obra publicada en 1822.

El profesor de derecho administrativo de la Universidad de Rennes, Luis Fermín Julián Laferrière (1798-1861), con su obra *Cours de droit public et administratif français*, publicada por primera ocasión en París, en 1839, y que después alcanzaría un gran número de ediciones.

El decano de la Facultad de Derecho de la Universidad de Dijon, Dionisio Serrigny (1804-?), profesor de derecho administrativo, y autor de *Traité de l'organisation de la compétence et de la procédure en matière contentieuse administrative administrative* (1842-1846), y *Questions et traité de droit administratif* (1854).

Mas el gran impulsor del derecho administrativo en sus inicios, a juicio de diversos autores, no es Luis Antonio Macarel ni Luis Julián Fermín Laferrière, sino el hijo de este último, Eduardo Julián Laferrière (1841-1901), quien fuera presidente de la sección de lo contencioso y, luego, vicepresidente del Consejo de Estado de Francia, gobernador general de Argelia y fiscal general del Tribunal de Apelación, cuya obra, *Traité de la jurisprudence administrative et des recours contentieux*, publicada en 1886, es, para muchos, el auténtico punto de partida de la ciencia del derecho administrativo, dada su metodología y sistematización. En opinión de Manuel M. Díaz, la ciencia del derecho administrativo

comienza con la obra de Eduardo Laferrière intitulada *Traité de la jurisprudence administrative et des recours contentieux*, cuya primera edición vio la luz primera el año 1886. Antes de Laferrière, el derecho administrativo estaba compuesto de un conjunto de soluciones incoherentes y prácticas empíricas, por lo que se podría decir que era una rama del derecho obscura, cuyo conocimiento suponía más memoria que inteligencia. Fue Laferrière quien, analizando la jurisprudencia del Consejo de Estado, estableció tres principios fundamentales del derecho administrativo, principios que fueron combatidos por sus discípulos, quienes los substituyeron por un nuevo concepto: la noción del servicio público. Sobre la base de esta noción se quería construir todo el derecho administrativo y así lo propugnó la llamada escuela del servicio público.<sup>13</sup>

### III. LA CIENCIA DEL DERECHO ADMINISTRATIVO EN MÉXICO AL INICIO DEL SIGLO XX

En los albores del siglo que ahora agoniza, el derecho administrativo en México era apenas una pequeña rama que empezaba a brotar del frondoso tronco del derecho; cincuenta años antes, el destacado jurista de Aguascalientes, Teodosio Lares, había publicado sus —previamente impartidas en el Ateneo Mexicano—, *Lecciones de derecho administrativo*, en la primera de las cuales —usando el criterio en boga de entender a esta rama jurídica como la destinada a regular la actividad del Poder Ejecutivo— definía esta disciplina como “la ciencia de la acción y de la competencia del poder ejecutivo, de sus agentes y de sus tribunales administrativos, en relación con los derechos e intereses de los ciudadanos, y con el interés general del Estado”.<sup>14</sup>

Las *Lecciones de derecho administrativo*, de Teodosio Lares, primera obra publicada en México acerca de esta novel disciplina jurídica, ve la primera luz, apenas tres décadas después de editarse en París el libro de Macarel, primero en Francia y en el mundo sobre la ciencia del derecho administrativo. En él recoge el jurista mexicano las ideas de Macarel, de Coremin, de Laferrière (el padre) y de Serrigny, entre otros autores que menciona en dichas lecciones.

Mas Lares no se contentó con promover la ciencia del derecho administrativo, sino que también contribuyó a la configuración de tal rama del

13 Díez, Manuel María, *Derecho administrativo*, Buenos Aires, Editorial Bibliográfica Argentina, 1963, t. I, p. 3.

14 Lares, Teodosio, *Lecciones de derecho administrativo*, México, Imprenta de Ignacio Cumplido, 1852, p. 2.



derecho, como norma, mediante la Ley para el Arreglo de lo Contencioso Administrativo, de 25 de mayo de 1853, mejor conocida como Ley Lares, en honor de su autor, el eminente jurista hidrocálido.

En 1874, el prestigiado jurista oaxaqueño José María del Castillo Velasco publica el primer tomo de dos —el segundo se publicó en 1875— de su obra *Ensayo sobre el derecho administrativo mexicano*, en el cual, con un criterio legalista, definió: “llámase derecho administrativo al conjunto de leyes y disposiciones que en cada nación forma su administración particular”.<sup>15</sup>

En fin, la bibliografía mexicana de derecho administrativo, digna de consulta con que se recibe el siglo XX, sólo se integraba con las dos obras citadas de Lares y de José Ma. del Castillo Velasco, y con el libro de Manuel Cruzado *Elementos de derecho administrativo*, publicado en México en 1895.

Cabe señalar que, al inicio del presente siglo, la naciente doctrina mexicana de derecho administrativo aún no había abordado el estudio e investigación de temas torales de esta disciplina que acaparaban la atención de los iusadministrativistas de otras latitudes, como el servicio público y el acto administrativo, por no citar más de dos casos.

#### IV. PRODUCCIÓN BIBLIOGRÁFICA DEL DERECHO ADMINISTRATIVO EN MÉXICO

Transcurre el primer tercio del siglo XX sin que se publique en México ninguna obra doctrinaria importante de derecho administrativo, lo cual evidencia la falta de interés por esta disciplina jurídica, circunstancia reflejada en un marco jurídico rudimentario y deficiente de la administración pública y de su relación con los gobernados, producto del desconocimiento generalizado de los principios, fines y avances del derecho administrativo como ciencia.

Consecuencia de lo anterior es la creación —imprevista en la Constitución y en el marco jurídico de la administración pública— de organismos descentralizados, sin otra regulación jurídica que la escasísima contenida en sus respectivos instrumentos creadores, toda vez que el esquema ju-

15 Castillo Velasco, José María del, *Ensayo sobre el derecho administrativo mexicano*, México, Taller de Imprenta de la Escuela de Artes y Oficios para Mujeres, 1874, p. 9.

rídico regulador de la administración pública no contemplaba la existencia de un área descentralizada.

En el segundo tercio de este siglo sobreviene un auge para el derecho administrativo mexicano con la publicación de las grandes obras de Gabino Fraga —*Derecho administrativo*, 1934—, Andrés Serra Rojas —*Derecho administrativo*, 1959—, Alfonso Nava Negrete —*Derecho procesal administrativo*, 1959—, y Jorge Olivera Toro —*Manual de derecho administrativo*, 1963—. No es mera coincidencia que en esta época el marco jurídico de la administración pública mejora sensiblemente mediante una más adecuada regulación jurídica de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal, y controles más elaborados de la administración pública federal.

Durante el último tercio de este siglo en extinción, a las nuevas y numerosas ediciones —corregidas, aumentadas y actualizadas— de las obras clásicas del derecho administrativo, referidas en el párrafo anterior, se agrega la no menos importante de Miguel Acosta Romero —*Teoría general del derecho administrativo*, 1973—, para luego publicarse las de Roberto Ríos Elizondo —*Acto de gobierno, poder y derecho administrativo*, 1975—, Emilio Margain Manatou —*De lo contencioso administrativo de anulación*, 1976—, y Alberto Trueba Urbina —*Nuevo derecho administrativo del trabajo*, 1977—.

De la década de 1980, recordamos a Jorge Witker —*La empresa pública en México y España*, 1982—, Sergio García Ramírez —*Derecho social económico y la empresa pública en México*—, Jorge Fernández Ruiz —*El Estado empresario*, 1982—, Héctor Fix-Zamudio —*Introducción a la justicia administrativa en el ordenamiento mexicano*, 1983—, Emilio Chuayffet Chemor —*Derecho administrativo*, 1983—, Miguel Ángel García Domínguez —*Las multas administrativas federales y su impugnación*, 1985—, Santiago Barajas Montes de Oca —*Manual de derecho administrativo del trabajo*, 1985—, Gonzalo Armienta Hernández —*Tratado teórico práctico de los recursos administrativos*, 1986—, Antonio Carrillo Flores —*Estudios de derecho administrativo y constitucional*, 1987—, Marcos Kaplan y otros —*Regulación jurídica del intervencionismo estatal en México*, 1988—, Jesús González Pérez —*Derecho procesal administrativo mexicano*, 1988—, y Miguel Acosta Romero —*Catálogo de ordenamientos jurídicos de la administración pública*, 1989—.

En esta década, tenemos presente a Alfonso Nava Negrete —*Derecho administrativo*, 1991—, Jorge Ricardo Canals Arenas —*El contrato de obra pública*—, León Cortiñas Peláez —con su *Introducción al derecho administrativo*, 1992—, Francisco Javier Osornio Corres —*Aspectos jurídicos de la administración financiera en México*, 1992—, Manuel Lucero Espinosa —*La licitación pública*, 1993—, Ernesto Gutiérrez y González —*Derecho administrativo y derecho administrativo al estilo mexicano*, 1993—, Fernando Serrano Migallón —*El particular frente a la administración*, 1993—, Joaquín Martínez Alfaro —*Los contratos derivados del artículo 134 constitucional*—, Ramón Martínez Lara —*El sistema contencioso administrativo en México*, 1994—, Ignacio Orendain Kunhardt —*Nueva Ley Federal de Procedimiento Administrativo (Análisis y comentarios)*, 1994—, Marcos Kaplan y otros —*Crisis y futuro de la empresa pública*, 1994—, Jorge Fernández Ruiz —*Derecho administrativo (Servicios públicos)*, 1995—, Jesús González Pérez —*Procedimiento administrativo federal*, 1995—, Miguel Acosta Romero, Mariano Herrán Salvatti y Francisco Javier Venegas Huerta —*Ley Federal de Procedimiento Administrativo y Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal comentadas*, 1996—, y con mayor o menor apego a los planes y programas de estudio de las facultades de derecho: Efraín Urzúa Macías, *Derecho administrativo*, 1955; Rogelio Martínez Vera, *Nociones de derecho administrativo*, 1968; Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez, *Elementos de derecho administrativo*, 1986; Mario Ayluardo Saúl, *Leciones de derecho administrativo*, 1990; Roberto Báez Martínez, *Manual de derecho administrativo*, 1990; Rafael I. Martínez Morales, *Derecho administrativo*, 1991; Emilio Margain Manatou *Introducción al estudio del derecho administrativo mexicano*, 1994; Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez y Manuel Lucero Espinoza, *Compendio de derecho administrativo*, 1994; Jorge Fernández Ruiz, *Lecciones de derecho administrativo II*, 1995; Alfonso Nava Negrete, *Derecho administrativo mexicano*, 1995; Miguel Galindo Camacho, *Derecho administrativo*, t. I, 1995, t. II, 1996, y Jorge Fernández Ruiz, *Derecho administrativo*, 1997.

## V. LA ENSEÑANZA DEL DERECHO ADMINISTRATIVO EN MÉXICO

Durante la primera mitad del siglo XX, la enseñanza en las escuelas de derecho estaba estructurada por años, y era común que, en el segundo año, los planes de estudio incluyeran la asignatura de derecho adminis-

trativo; ya avanzada la segunda mitad de esta centuria, se generalizó la estructura semestral —en algunas universidades se empleó la cuatrimestral—, en la que se contempló la enseñanza del derecho administrativo en dos semestres con clase diaria.

En la última década de este siglo, la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México pone en vigor el plan y los programas de estudio actuales, en los cuales se incluyen cuatro cursos semestrales seriados, obligatorios y sucesivos, de derecho administrativo, con clases terciadas, impartidas del cuarto al séptimo semestre, complementados con un semestre de “Práctica Forense Administrativa”, en el noveno semestre. Tanto los cuatro cursos de derecho administrativo, como la correspondiente práctica forense tienen programadas cuarenta y cinco horas de clase al semestre.

El objetivo del primer curso se hace consistir en que, al final del curso, el alumno identifique, analice y explique las características, tanto del Estado liberal como del Estado social de derecho, así como sus respectivas repercusiones en el contenido de las normas jurídicas relativas a la presencia del Estado en la actividad económica y, desde luego, su orientación del las leyes administrativas mexicanas.

Para el logro de tal objetivo, el programa contempla las tres unidades siguientes:

#### UNIDAD 1. ESTADO Y SUS ATRIBUCIONES

- 1.1. Idea general de las concepciones del Estado
- 1.2. Estado liberal
- 1.3. Estado social de derecho
- 1.4. Rasgos del Estado en la actualidad
- 1.5. Estructura constitucional del Estado mexicano

#### UNIDAD 2. ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA

- 2.1. Criterios para la clasificación de las funciones del Estado
- 2.2. Funciones del Estado
  - 2.2.1. Función legislativa
  - 2.2.2. Función jurisdiccional
  - 2.2.3. Función administrativa
- 2.3. Distinción entre función jurisdiccional y función administrativa

#### UNIDAD 3. DERECHO ADMINISTRATIVO

- 3.1. Concepto de derecho administrativo y sus elementos
- 3.2. Principio de legalidad

### 3.3. Relaciones del derecho administrativo

### 3.4. Fuentes del derecho administrativo

### 3.5. La potestad reglamentaria

### 3.6. La codificación administrativa

Consiste el objetivo del segundo curso de derecho administrativo en que, al concluir éste, el alumno pueda explicar, analizar y precisar los sujetos del derecho administrativo, y pueda expresar el concepto de acto administrativo y sus elementos, así como sus posibles irregularidades e ineficacias, lo mismo que sus distintas formas de terminación.

Son únicamente dos las unidades del curso de derecho administrativo II, estructurándose en la siguiente forma:

## UNIDAD 1. PERSONAS DE DERECHO PÚBLICO Y FORMAS DE ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA

### 1.1. Personas de derecho público y personalidad jurídica

### 1.2. Formas de organización administrativa

#### 1.2.1. Centralización administrativa

#### 1.2.2. Desconcentración administrativa

#### 1.2.3. Descentralización administrativa

#### 1.2.4. Empresas de participación estatal

### 1.3. Administración pública de los estados de la Federación

### 1.4. Administración pública del Distrito Federal

### 1.5. Administración pública municipal

### 1.6. Formas de actividad administrativa

#### 1.6.1. Policía

#### 1.6.2. Fomento

#### 1.6.3. Servicio público

#### 1.6.4. Actividad económica del Estado

1.7. Derechos, obligaciones y responsabilidades de los titulares de los órganos administrativos

#### 1.8. Teorías sobre el servicio público

## UNIDAD 2. ACTO ADMINISTRATIVO

### 2.1. Definición del acto administrativo

#### 2.1.1. Elementos del acto administrativo

#### 2.1.2. Clasificación de los actos administrativos

### 2.2. Irregularidades del acto administrativo

### 2.3. Ineficacia del acto administrativo

### 2.4. Formas de extinción del acto administrativo

## 2.5. Procedimiento de creación del acto administrativo

## 2.6. El silencio de la administración. Sus consecuencias

Tiene como objetivo el curso de derecho administrativo III el que, a su terminación, el alumno esté capacitado para analizar y explicar los elementos que integran el patrimonio del Estado, el régimen jurídico al que están sujetos, tanto los bienes del dominio público como los del dominio privado de la Federación, distinguiendo sus características, así como para expresar los diversos actos mediante los cuales la administración adquiere bienes y la acción por la que los particulares pueden explotar o aprovechar bienes del Estado; asimismo, para explicar los principios del régimen financiero del Estado; el concepto de orden público y su relación con el poder de policía, en el marco de la legislación vigente en materia administrativa.

Estructúrase este tercer curso de derecho administrativo en las tres unidades siguientes:

### UNIDAD 1. PATRIMONIO Y FINANZAS DEL ESTADO

#### 1.1. Nociones generales sobre el patrimonio del Estado

##### 1.1.1. Bienes de dominio público

##### 1.1.2. Bienes de uso común

##### 1.1.3. Dominio directo

##### 1.1.4. Bienes de dominio privado

#### 1.2. Adquisición forzosa de bienes

##### 1.2.1. Expropiación

##### 1.2.2. Decomiso

##### 1.2.3. Otras formas

#### 1.3. Contratos administrativos

##### 1.3.1. Adquisiciones y arrendamiento

##### 1.3.2. Obra pública

##### 1.3.3. Otros contratos

#### 1.4. Régimen financiero del Estado

##### 1.4.1. Ingresos del Estado

##### 1.4.2. Egresos del Estado

### UNIDAD 2. CONCESIÓN

#### 2.1. Concepto. Clases de concesión

#### 2.2. Naturaleza jurídica

#### 2.3. Concesión para explotación de servicios públicos

#### 2.4. Concesión para explotación de bienes del Estado

## 2.5. El permiso. Su diferencia con la concesión

### UNIDAD 3. ORDEN PÚBLICO Y POLICÍA ADMINISTRATIVA

#### 3.1. Concepto de orden público

##### 3.1.1. Elementos del orden público

##### 3.1.2. El poder de policía del Estado como salvaguarda del orden público

#### 3.2. Policía administrativa

##### 3.2.1. Contenido y alcances de la normatividad de policía

##### 3.2.2. Infracciones y sanciones

##### 3.2.3. Faltas de policía y buen gobierno

##### 3.2.4. Justicia de barandilla

De acuerdo al objetivo general del cuarto curso del derecho administrativo, al terminar éste, el alumno estará en condiciones de analizar y explicar la teoría de la función pública, la situación legal de los servidores públicos y los principios de su responsabilidad; también la situación jurídica del particular frente a la administración y los principios que rigen la responsabilidad del Estado; e igualmente, los medios de defensa del particular frente a la administración y los órganos en que se tramitan.

Este curso se estructura en las dos unidades que a continuación se detallan:

#### UNIDAD 1. FUNCIÓN PÚBLICA

##### 1.1. Teoría de la función pública: naturaleza jurídica y concepto

##### 1.2 Servidores públicos

##### 1.2.1. Clasificación de los servidores públicos

##### 1.2.2. Régimen de los servidores públicos superiores

##### 1.2.3. Régimen aplicable a los empleados

##### 1.2.4. Responsabilidad de los servidores públicos

#### UNIDAD 2. JUSTICIA ADMINISTRATIVA

##### 2.1. Situación jurídica del particular frente a la administración

##### 2.1.1. Derechos: concepto y clasificación

##### 2.1.2. Obligaciones: concepto y clasificación

##### 2.2. Medios legales de defensa del particular

##### 2.2.1. Recurso administrativo

##### 2.2.2. Acciones jurisdiccionales

##### 2.3. Contencioso administrativo

##### 2.3.1. El Tribunal Fiscal de la Federación

2.3.2. El Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal

2.4. Responsabilidad objetiva del Estado

## VI. EVOLUCIÓN DEL DERECHO ADMINISTRATIVO MEXICANO EN EL SIGLO XX

Como conjunto de normas reguladoras de la organización y el funcionamiento de la administración pública y de las relaciones de ésta con los particulares, el derecho administrativo mexicano registra importantes transformaciones en el curso de la presente centuria, producto de un incesante proceso de reforma administrativa, como veremos a continuación.

### 1. *El derecho administrativo en el Porfiriato*

Al amanecer del presente siglo, se advertía un evidente retroceso de los derechos del Estado frente a los particulares, en especial, los extranjeros, en aras supuestamente de la modernidad; así, por ejemplo, se había renunciado al dominio eminente o potestad soberana —expresión jurídica-política de la soberanía interna— del Estado mexicano sobre su territorio.

Respecto del dominio eminente, conviene recordar que en el México colonial, en los términos de las Ordenanzas de Minería de 1793, se reputaban minas propias de la Real Corona las de antimonio, azogue, bismuto, cobre, estaño, oro, piedra calaminar, piedras preciosas, plata, plomo, sal gema y cualesquiera otros fósiles, fuesen metales perfectos o medios minerales, bitúmenes o jugos de la tierra, y que, consumada la Independencia mexicana, estuvieron vigentes, sustituyendo desde luego, al rey, al Real Patrimonio y a la Real Corona, por la “nación”, quien asumió los derechos, propiedades y obligaciones que por sí y ante sí se habían adjudicado los reyes españoles a partir de la conquista. Fue sustituido, además, el Real Tribunal de Minería por las Diputaciones de Minería de cada entidad federativa.

Por su parte, Maximiliano, durante su efímero y espurio imperio, complementó lo dispuesto en las referidas ordenanzas, mediante un decreto expedido en 1865, en cuyo artículo 1o. se ordenaba: “nadie puede explotar minas de sal, fuente o pozo y lagos de agua salada, carbón de piedra, betún, petróleo, alumbre, kaolín, y piedras preciosas, sin haber



obtenido antes la concesión expresa y formal de las autoridades competentes y con la aprobación del Ministerio de Fomento”.

Fue en pleno Porfiriato —interregno de Manuel González— cuando se renunció a la potestad soberana de México sobre su territorio, mediante la expedición del Código de Minería de 1884, que disponía:

Son de la exclusiva propiedad del dueño del suelo, quien por lo mismo, sin necesidad de denuncia o adjudicación especial, podrá explotar y aprovechar:

I. Los criaderos de las diversas variedades de carbón de piedra.

IV. Las sales que existan en la superficie, las aguas puras y saladas, superficiales o subterráneas; el petróleo y los manantiales gaseosos o de aguas termales o medicinales.

## *2. El derecho administrativo y la Constitución de 1917*

El Constituyente de Querétaro no sólo reivindicó para la nación el dominio eminente sobre su territorio, y con ello la soberanía nacional en el ámbito interno, sino que sentó las bases del derecho administrativo mexicano, principalmente mediante los artículos 16, 21, 27, 28, 89, 90, 92, 115, 124, 126, 127, y 134 constitucionales. Más tarde, el poder revisor de la Constitución amplió y modificó las bases de nuestro derecho administrativo, mediante sendas reformas a diversos de los citados artículos, y a otros, como los marcados con los numerales 25, 26, 116, 122, y 123.

En su versión original, la Constitución de 1917 concibió un esquema de administración pública distribuido en cuatro ámbitos distintos: el federal, el del Distrito Federal, el de los territorios federales, el estatal y el municipal. La administración pública federal, guiada por el principio de la centralización administrativa, se diseñó con base en dos tipos diferentes de unidades administrativas: la secretaría de Estado y el departamento administrativo; la primera pretendió destinarse al ejercicio de atribuciones políticas o político-administrativas; en tanto que el departamento administrativo se pensó como una forma de gestión de los servicios públicos.

Configurada a través de los estancos del alumbre, del azogue, de los naipes, de la nieve, de la pólvora, de la sal, y del tabaco, instituciones antecesoras de la entidad paraestatal, la empresa en mano pública aparece en México desde la época colonial; en el México independiente se agregan otros entes precursores de lo que, con el correr de los años, habría

de ser la administración descentralizada o paraestatal, tales como el Banco de Avío (1830), el Banco de Amortización de la Moneda de Cobre (1837) y, ya en el siglo XX, la Caja de Préstamos para Obras de Irrigación y Fomento de la Agricultura (1908).

Sin embargo, cuando se instala el Congreso Constituyente de Querétaro, en la segunda década del siglo XX, no existía en México, ni en rigor estaba previsto, un subsector descentralizado o paraestatal dentro de la administración pública; en tanto que en Europa cobraban auge —al empuje de las ideas de Georges Teissier, León Duguit, Gastón Jèze y Mauricio Hauriou— las teorías relativas a la descentralización administrativa y al servicio público, este último encomendado con frecuencia al establecimiento público, inspirador del organismo descentralizado mexicano.

En la sesión del 16 de enero de 1916, el Constituyente recogió la idea del departamento administrativo como una nueva forma de organización administrativa dentro del esquema centralizado, al que se pensó encargarle el desempeño de actividades no políticas, sino administrativas, referidas a la prestación de un servicio público, tarea que en Francia, como ya se dijo, se encomendaba al establecimiento público.

El esquema organizacional diseñado por el Constituyente de 1916-1917, venimos de decirlo, dio lugar a crear, junto a las secretarías de Estado, los departamentos administrativos; entre otros el de Marina, el de Trabajo, el Agrario, el de Turismo y el de Pesca, los cuales, en la práctica, evolucionaron hasta convertirse en secretarías de Estado; ello propició que, posteriormente, la prestación directa de los servicios públicos y la realización de la actividad industrial del Estado se encomendasen en gran medida a los organismos descentralizados y empresas de participación estatal, formas de gestión que no conoció dicho Constituyente.

Años más tarde, el legislador importó la descentralización administrativa y con ella los troqueles del organismo descentralizado y de la empresa de participación estatal, en los cuales se acuñarían las más importantes empresas en mano pública del país.

Por los motivos anteriores, el texto original de la Constitución de 1917 carece de normas regulatorias referidas expresamente a las entidades paraestatales, empero, sus artículos 27, 28, 73, fracciones X y XVIII, y 134 integraron el andamiaje para estructurar, años más tarde, un marco normativo regulatorio de la administración paraestatal.

Es posible pensar que la mayor aproximación del referido texto constitucional original al tema de la administración paraestatal o descentralizada se da en su artículo 73, al asignar al Congreso facultades para establecer casas de moneda (fracción XVIII) y el Banco de Emisión Único (fracción X) en los términos del artículo 28, que a la sazón ya proscribía las prácticas monopólicas, con excepción —entre otras— de las relativas a la acuñación de moneda y a la emisión de billetes por medio de un solo banco bajo el control del gobierno federal.

A continuación analizamos brevemente cómo inciden algunos artículos del texto original de la Constitución de 1917, en nuestro derecho administrativo.

#### A. El artículo 16 constitucional

Sirvió el último párrafo del artículo 16 constitucional para precisar los propósitos de las visitas domiciliarias a cargo de autoridades administrativas y determinar los requisitos y las formalidades a que debía sujetarse la práctica de las mismas.

#### B. El artículo 21 constitucional

En este precepto, el Constituyente no sólo separó la impartición de justicia de su procuración y de la persecución del delito, sino también deslindó la parcela de la justicia administrativa, al establecer que el castigo de las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía —a los que implícitamente confirió carácter autónomo—, era de la competencia de la autoridad administrativa. Además, fijó límites para las sanciones administrativas, tanto pecuniarias como de privación de la libertad.

#### C. El artículo 27 constitucional

Con el restablecimiento del dominio eminente del Estado mexicano, se atribuyó a éste la propiedad originaria de las tierras y aguas comprendidas dentro del territorio nacional; además, la propiedad se distinguió en pública, social y privada, dejando de ser esta última un derecho absoluto, al quedar limitada por el interés público, y la pública quedó sometida a normas exorbitantes del derecho privado, que la hacen inalienable, imprescriptible, e inembargable, que luego serían desarrolladas por

diversos ordenamientos legales administrativos, entre los que destacan las diferentes leyes reglamentarias de este artículo en su diversas materias; la Ley de Bienes Nacionales, la Ley Federal de Aguas, y la Ley de Vías Generales de Comunicación.

#### D. El artículo 28 constitucional

Sirvió este numeral de la Constitución de 1917 para reservar al Estado los correos, los telégrafos, la radiotelegrafía, la acuñación de moneda y la emisión de billetes por medio del banco central, actividades que una posterior reforma de este artículo denominaría como “áreas estratégicas”.

#### E. El artículo 89 constitucional

Confirió este artículo al presidente de la República la facultad reglamentaria, e implícitamente lo erigió en jefe de la administración pública federal, de la del Distrito Federal y de las de los territorios federales, al otorgarle la facultad para nombrar y remover libremente a los secretarios de Estado, a los gobernadores del Distrito Federal y de los territorios federales, así como “a los demás empleados de la Unión, cuyo nombramiento o remoción no esté determinado de otro modo en la Constitución o en las leyes”.

#### F. Los artículos 90 y 92 de la Constitución de 1917

Conviene tener presente que el texto del artículo 90 del Proyecto de Constitución presentado por el primer jefe, Venustiano Carranza, no incluía los departamentos administrativos, sino sólo las secretarías.

El 16 de enero de 1917, en la sesión vespertina del Congreso Constituyente, la Segunda Comisión de Constitución presentó el dictamen relativo a los artículos 80 a 90 y 92. El 90 diseñaba la estructura organizacional del Poder Ejecutivo federal mediante un esquema de administración pública federal centralizada, con dos tipos de órganos: las secretarías de Estado y los departamentos administrativos, incluyendo la relación de unas y otros. El artículo 92 establecía el “refrendo ministerial”, a cargo de los secretarios del despacho, respecto de los reglamentos, decretos y órdenes del presidente, como requisito para ser obedecidos, y añadía que “los reglamentos, decretos y órdenes del presidente, relativos

al Gobierno del Distrito Federal y a los Departamentos Administrativos, serán enviados directamente por el presidente al gobernador del Distrito y al Jefe del Departamento respectivo”.

Asimismo, se presentó en la referida sesión vespertina el voto particular del diputado Paulino Machorro Narváez, mediante el cual manifestaba su desacuerdo de que fuese la Constitución, y no la respectiva ley orgánica, la que determinase el número y la denominación de las secretarías y de los departamentos.

Tanto el dictamen de la Segunda Comisión de Constitución, como el respectivo voto particular del diputado Machorro Narváez acerca del artículo 90 se pusieron a debate en la sesión nocturna del 18 de enero de 1917; ambas propuestas fueron impugnadas por el diputado Luis G. Monzón, por considerar inaceptable la creación de los departamentos administrativos, a los que llamó “pedazos de ministerio”, sin que se hubieran sometido a votación el dictamen y el voto particular mencionados, se pasó a discutir el texto propuesto por la Comisión para el artículo 92, que fue aprobado por unanimidad.

Pasada la media noche, a propuesta del diputado Félix F. Palavicini, fue retirado el dictamen de la Segunda Comisión y el respectivo voto particular del diputado Machorro Narváez, acerca del artículo 90, tras lo cual se puso a votación el texto del artículo 90 contenido en el proyecto del primer jefe, que fue aprobado por unanimidad. Por tal motivo, el artículo 90 ignoró los departamentos administrativos considerados en el texto del artículo 92, el cual, como acabamos de recordar, fue aprobado unas horas antes.

#### G. El artículo 115 constitucional

Mediante este precepto, la Constitución erigió el municipio libre, con personalidad jurídica propia, como base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los estados de la Federación; depositó la administración municipal en un ayuntamiento de elección popular directa, y prohibió la existencia de toda autoridad intermedia entre el ente municipal —al que confió la libre administración de su hacienda— y el gobierno del estado.

#### H. El artículo 124 constitucional

Con la breve fórmula “las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden

reservadas a los Estados”, el artículo 124 constitucional estableció la división de competencia —incluida la relativa a la materia administrativa—, entre la Federación y las entidades federativas.

#### I. El artículo 126 constitucional

Base fundamental del ejercicio del gasto público vino a ser el artículo 126, al disponer que “no podrá hacerse pago alguno que no esté comprendido en el Presupuesto o determinado en ley posterior”.

#### J. El artículo 127 constitucional

Los principios que deben regir la remuneración, por cierto irrenunciable, de los servidores públicos quedaron contenidos en este precepto.

#### K. El artículo 134 constitucional

El contrato administrativo de obra pública adquirió base constitucional, al disponer este artículo que, cuanto contrato celebre el gobierno para la ejecución de obras públicas, debería adjudicarse mediante el procedimiento en él delineado.

### 3. *Las reformas constitucionales y el derecho administrativo*

La evolución del régimen constitucional regulatorio de la administración pública y de la relación de ésta con los particulares se da mediante las adiciones y reformas a diversos artículos, de los que destacamos los siguientes:

#### A. El artículo 25 constitucional

En su versión original, el artículo 25 constitucional se refería a la inviolabilidad de la correspondencia, tema que, mediante la reforma publicada el 3 de febrero de 1983, fue transferido al artículo 16, reservando el artículo 25 a precisar el modelo económico del Estado mexicano, mediante el cual, lejos de excluir al sector privado, al social o al público de la gestión económica, los compatibiliza en un esquema de economía mixta que reserva al Estado su rectoría, y las áreas estratégicas al sector pú-

blico —en cuyo seno prevé la existencia de las entidades paraestatales—, lo cual no le impide coparticipar con los sectores social y privado para impulsar y organizar las áreas prioritarias de desarrollo.

Artículo 25. Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral, que fortalezca la soberanía de la Nación y su régimen democrático y que, mediante el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta Constitución.

El Estado planeará, conducirá, coordinará y orientará la actividad económica nacional, y llevará al cabo la regulación y fomento de las actividades que demande el interés general en el marco de libertades que otorga esta Constitución.

Al desarrollo económico nacional concurrirán, con responsabilidad social, el sector público, el sector social y el sector privado, sin menoscabo de otras formas de actividad económica que contribuyan al desarrollo de la Nación.

El sector público tendrá a su cargo, de manera exclusiva, las áreas estratégicas que se señalan en el artículo 28, párrafo cuarto de la Constitución, manteniendo siempre el Gobierno Federal la propiedad y el control sobre los organismos que en su caso se establezcan.

Asimismo podrá participar por sí o con los sectores social y privado, de acuerdo con la ley, para impulsar y organizar las áreas prioritarias del desarrollo.

[...].

## B. El artículo 26 constitucional

Se ocupaba el artículo 26 constitucional, conforme a su texto original, de regular la requisita militar; empero, por reforma publicada el 3 de febrero de 1983, se convirtió en el último párrafo del artículo 16, dejando disponible el numeral para establecer las bases normativas de la planeación estatal.

La regulación de la planeación pública se inicia en México con la Ley sobre la Planeación General de la República de 1930, y adquiere rango constitucional mediante la reforma de 1983 merced a la cual se impone al Estado la obligación de organizar un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que redunde en un crecimiento económico sólido, dinámico, permanente y equitativo, a cuyo efecto habrá un plan

nacional de desarrollo al que deberán sujetarse los programas de la administración pública federal, incluidos los de sus entidades paraestatales.

### C. El artículo 28 constitucional

En cinco ocasiones ha sido reformado el artículo 28 constitucional. La primera de ellas se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* del 17 de noviembre de 1982; el decreto respectivo adicionó un quinto párrafo a este artículo, con el propósito de elevar a rango constitucional la estatalización de la banca —las entidades paraestatales crecieron en más de cuatrocientas al estatalizarse la banca, para llegar a mil ciento cincuenta y cinco a fines de 1982—, de acuerdo al texto siguiente:

Se exceptúa también de lo previsto en la primera parte del primer párrafo de este artículo la prestación del servicio público de banca y crédito. Este servicio será prestado exclusivamente por el Estado a través de instituciones en los términos que establezca la correspondiente Ley Reglamentaria, la que también determinará las garantías que protejan los intereses del público y el funcionamiento de aquéllas en apoyo de las políticas de desarrollo nacional. El servicio público de banca y crédito no será objeto de concesión a particulares.

Publicada el 3 de febrero de 1983, la segunda reforma del artículo 28 determinó por una parte que el banco encargado de la emisión de billetes fuese un organismo descentralizado; y por otra, que el Estado contase con los organismos y empresas necesarios para el eficaz manejo de las áreas estratégicas a su cargo y en las actividades de carácter prioritario. Asimismo, dispuso que la sujeción a regímenes de servicio público se apegase a lo dispuesto por la Constitución y sólo pudiese llevarse a cabo mediante ley.

Por la tercera reforma del artículo 28, publicada el 27 de junio de 1990, se derogó su quinto párrafo antes transcrito, con lo que se puso fin a su efímera vigencia, dando paso a la reprivatización de la banca y consiguiente disminución del número de las entidades paraestatales.

A consecuencia de la cuarta modificación del artículo 28, publicada el 20 de agosto de 1993, se convirtió al banco central en un órgano autónomo —la fracción III del artículo 41 constitucional prevé otro organismo autónomo en materia electoral— con atribuciones de autoridad para regular los cambios de moneda, su intermediación y los servicios finan-



cieros, por lo que, al igual que el párrafo 8o. del artículo 91, contradice la disposición contenida en el artículo 49 de la propia Constitución federal.

En efecto, la Constitución general de la República, en su artículo 49, divide para su ejercicio al supremo poder de la Federación en Ejecutivo, Legislativo y Judicial —otro tanto ordena el artículo 116 acerca del poder público de los estados—, sin prever, después de la división, la presencia de residuos o fracciones del supremo poder fuera del ámbito de los tres órganos o poderes, por lo cual, la respectiva reforma del artículo 28 resulta contradictoria con lo dispuesto en el artículo 49, en tanto no se modifique la rígida división tripartita de órganos depositarios del poder contenida en este último artículo.

La última modificación del artículo 28 constitucional se publicó el 5 de marzo de 1995, reformando su párrafo cuarto para transferir las comunicaciones vía satélite y los ferrocarriles de la clasificación de áreas estratégicas a la de áreas prioritarias, lo que permite su privatización, en los términos del artículo 25 constitucional y, por ende, la desaparición del organismo descentralizado Ferrocarriles Nacionales de México.

#### D. El artículo 90 constitucional

Publicada el 21 de enero de 1981, la única reforma del artículo 90 constitucional representa una de las reformas constitucionales más importantes en la regulación jurídica de las entidades paraestatales, por significar el reconocimiento constitucional de las entidades paraestatales y de la bifurcación de la administración pública federal en centralizada y paraestatal, como lo había hecho desde 1976 la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. A partir de tal reforma, el texto es el siguiente:

Artículo 90. 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.

### E. El artículo 93 constitucional

Conforme a su texto original, el artículo 93 de la Constitución de 1917 facultaba a las Cámaras del Congreso de la Unión a citar a los secretarios de Estado para informar cuando se discutiese una ley o se estudiase un negocio concerniente a sus respectivos ramos; la primera de las tres reformas de este artículo, publicada el 31 de enero de 1974, amplió tal facultad, para poder citar también a los jefes de los departamentos administrativos, así como a los directores y administradores de organismos descentralizados y empresas de participación estatal.

Contenida en el decreto publicado el día 6 de diciembre de 1977, la segunda reforma del artículo 93, le adicionó un tercer párrafo para facultar a las referidas Cámaras legislativas a investigar a las mencionadas entidades del sector paraestatal.

La última reforma del artículo 93, publicada el 31 de diciembre de 1994, amplió la facultad de las Cámaras del Congreso de la Unión, a efecto de que puedan citar, también, al procurador general de la República, por lo que su texto vigente es el siguiente:

Los Secretarios del Despacho y los Jefes de los Departamentos Administrativos, luego que esté abierto el periodo de sesiones ordinarias, darán cuenta al Congreso del estado que guarden sus respectivos ramos.

Cualquiera de las Cámaras podrá citar a los Secretarios de Estado, al Procurador General de la República, a los Jefes de los Departamentos Administrativos, así como a los Directores y Administradores de los organismos descentralizados federales o de las empresas de participación estatal mayoritaria, para que informen cuando se discuta una ley o se estudie un negocio concerniente a sus respectivos ramos o actividades.

Las Cámaras, a pedido de una cuarta parte de sus miembros, tratándose de los diputados, y de la mitad, si se trata de los senadores, tienen la facultad de integrar comisiones para investigar el funcionamiento de dichos organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria. Los resultados de las investigaciones se harán del conocimiento del Ejecutivo Federal.

### F. El artículo 108 constitucional

Conforme a la reforma publicada el 28 de diciembre de 1982, el nuevo texto del artículo 108 consideró como servidores públicos a los funcio-

narios, empleados y, en general, a toda persona que desempeñare un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la administración pública federal o en el Distrito Federal, obviamente incluidos los de la administración paraestatal, a quienes responsabilizó por los actos u omisiones en que incurrieren en el desempeño de sus respectivas funciones.

#### G. El artículo 110 constitucional

En la reforma constitucional, publicada el 28 de diciembre de 1982, se incluyó también la del artículo 110, para considerar también entre los posibles sujetos de juicio político a los directores generales o sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a éstas y fideicomisos públicos; posteriormente, mediante las reformas publicadas el 10 de agosto de 1987 y el 31 de diciembre de 1994, se incluyeron a los miembros de la Asamblea del Distrito Federal, al jefe de gobierno del Distrito Federal, y a los miembros de los Consejos de la Judicatura federal y del Distrito Federal.

#### H. El artículo 115 constitucional

De las nueve reformas realizadas al artículo 115, sin duda la más trascendental ha sido la octava, publicada el 3 de febrero de 1983, entre cuyos fines destaca el de fortalecer la autonomía administrativa y financiera del municipio, a cuyo efecto, entre otros aspectos, se le facultó a los ayuntamientos a expedir los bandos de policía y buen gobierno, así como los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, de acuerdo con las bases normativas que expidan las correspondientes legislaturas de los estados.

#### I. El artículo 122 constitucional

De acuerdo a su texto original, el artículo 122 constitucional imponía a los poderes de la Unión el deber de proteger a los estados contra toda invasión o violencia exterior, así como contra toda sublevación o trastorno interior; su primera reforma, publicada el 25 de octubre de 1993, convirtió el texto original en el primer párrafo del actual artículo 119, para

destinar íntegramente el artículo 122 a establecer las normas básicas para el gobierno y la administración pública del Distrito Federal.

Como consecuencia de su primera reforma, el artículo 122 confirió al Congreso de la Unión, entre otras, la facultad de expedir el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, que entre otros aspectos debería determinar las bases para la organización de la administración pública —incluida la paraestatal— del Distrito Federal y la distribución de atribuciones entre sus órganos centrales y descentrados, así como la creación de entidades paraestatales.

Asimismo, de acuerdo a su primera reforma, el artículo 122 incluyó entre las facultadas asignadas a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal las de legislar en su ámbito local, en los términos de su Estatuto de Gobierno, en materia de administración pública local, su régimen interno y de procedimientos administrativos; y de presupuesto, contabilidad y gasto público.

#### J. El artículo 123 constitucional

Merced a su cuarta reforma, publicada el 18 de enero de 1942, al artículo 123 se le agregó la fracción XXXI —que subsiste hasta la fecha pese a las dieciséis reformas posteriores sufridas por el precepto—, que contiene la primera referencia expresa de la Constitución a las entidades paraestatales, conforme a la cual:

La aplicación de las leyes del trabajo corresponde a las autoridades de los Estados, en sus respectivas jurisdicciones, pero es de la competencia exclusiva de las autoridades federales en los asuntos relativos a [...] b) empresas: 1. Aquellas que sean administradas en forma directa o descentralizada por el gobierno Federal.

En tanto que la quinta reforma del artículo 123, publicada el 5 de diciembre de 1960, se le adicionó un apartado B, conforme al cual el Congreso de la Unión habría de expedir leyes sobre el trabajo, las cuales regirían entre los poderes de la Unión, los gobiernos del Distrito y de los territorios federales y sus trabajadores, lo que posteriormente dio lugar a incorporar al llamado régimen laboral burocrático, a los trabajadores de diversos organismos descentralizados, lo cual, conforme a la tesis de jurisprudencia núm. 1/1996, del pleno de la Suprema Corte de Justicia, es

inconstitucional, según reza su epítome: “ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS DE CARÁCTER FEDERAL. SU INCLUSIÓN EN EL ARTÍCULO 1o. DE LA LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO, ES INCONSTITUCIONAL”.

Publicada el 17 de noviembre de 1982, la decimosexta reforma del artículo 123 incorporó al esquema laboral de su apartado “B” a los trabajadores bancarios, como consecuencia de la estatalización de la banca, situación que fue rectificadas mediante la reforma número dieciocho, publicada el 27 de junio de 1990, para cambiar el régimen laboral de los trabajadores de los servicios de banca y crédito al apartado “A”, según su fracción XXXI, a), 22, con excepción de las entidades de la administración pública federal que formen parte del sistema bancario mexicano cuyas relaciones laborales se regulan por el apartado B, conforme a su fracción XIII bis.

#### K. El artículo 134 constitucional

Conforme a su texto original, el artículo 134 constitucional sometía a obligada subasta la adjudicación de todos los contratos del gobierno para la ejecución de obras públicas, subastas que requerían de convocatoria previa y de presentación de las propuestas correspondientes en sobre cerrado cuya apertura debía hacerse en junta pública.

Este artículo fue reformado mediante decreto publicado el 28 de diciembre de 1982, para sujetar a licitación pública no sólo los contratos relativos a la obra pública, celebrados por el gobierno, sino también por las entidades paraestatales, así como las adquisiciones, arrendamientos y enajenaciones de todo tipo de bienes, y prestación de servicios de cualquier naturaleza que contraten las administraciones públicas paraestatales de la Federación y del Distrito Federal.

#### 4. *La legislación federal secundaria y el derecho administrativo*

Al igual que el texto constitucional del que se deriva, el conjunto de leyes y decretos —producto de la actividad del legislador ordinario—, que regula la organización, el funcionamiento y el control de la administración pública, así como las relaciones de ésta con los particulares, ha estado, a todo lo largo del presente siglo, sujeto a un proceso dialéctico permanente de reforma administrativa, reflejo en todo momento de la ideología imperante en las cúpulas de poder del Estado mexicano.

Así, al inicio de la centuria que ahora agoniza, advertimos un derecho administrativo incipiente, claudicante del dominio y de la soberanía nacional; mientras que, al convertirse en gobierno la Revolución, el derecho administrativo —orientado por los principios solidarios del Estado de bienestar— se torna reivindicatorio de los intereses de la nación; y, finalmente, en las dos últimas décadas, esta rama del derecho se ve avasallada tanto por la deuda pública externa como por la corriente neoliberal y globalizadora que, a nivel planetario, bajo la divisa: “el mejor Estado es el menor Estado”, sacrifica el interés público en aras del de las empresas transnacionales, so pretexto de la modernidad y el progreso.

#### A. Legislación federal relativa a la estructura y organización de la administración pública

Los primeros gobiernos mexicanos emanados de la Revolución conservan el cliché organizacional del Porfiriato, de la administración pública centralizada, basada en los dos tipos de unidades administrativas previstos en el artículo 92 constitucional: la secretaría de Estado y el departamento administrativo. Ya en la tercera década de este siglo irrumpen en la administración pública federal, que no en la Constitución, los organismos descentralizados, lo que habrá de bifurcarla en dos vertientes: la centralizada y la descentralizada.

##### a) Las leyes orgánicas de las secretarías de Estado

Recién promulgada la Constitución de 1917, el 14 de abril de ese año se publicó la Ley Orgánica de las Secretarías de Estado a la que sucedieron las del mismo nombre publicadas el 31 de diciembre de 1917 y el 6 de abril de 1934.

##### b) Las leyes de secretarías y departamentos de Estado

Publicose la primera Ley de Secretarías y Departamentos de Estado el 31 de diciembre de 1935, y fue sucesivamente sustituida por las de igual nombre publicadas el 30 de diciembre de 1939, el 13 de diciembre de 1946, y el 24 de diciembre de 1958, la última de las cuales fue abrogada por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicada el 29 de diciembre de 1976.

La primera Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, publicada el 31 de diciembre de 1935, consideraba “para el despacho de los nego-

cios del orden administrativo de la Federación”, la existencia de ocho secretarías y siete departamentos:

- Secretaría de Gobernación
- Secretaría de Relaciones Exteriores
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público
- Secretaría de Guerra y Marina
- Secretaría de la Economía Nacional
- Secretaría de Agricultura y Fomento
- Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas
- Secretaría de Educación Pública
- Departamento del Trabajo
- Departamento Agrario
- Departamento de Salubridad Pública
- Departamento Forestal y de Caza y Pesca
- Departamento de Asuntos Indígenas
- Departamento de Educación Física
- y Departamento del Distrito Federal

Esta ley confería implícitamente a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público el control interno de la administración pública federal, al incluir dentro de su competencia lo relativo a presupuesto federal, bienes nacionales y nacionalizados, inspección y policía fiscales, autorización de actos y contratos de los que derivasen derechos u obligaciones para el gobierno federal, contabilidad general de la Federación, glosa de egresos e ingresos federales, medidas administrativas sobre responsabilidades en contra y a favor de la Federación, crédito público, deuda pública, moneda, Banco de México, instituciones de crédito, instituciones de seguros y fianzas, crédito agropecuario, y pensiones civiles.

Fue publicada la segunda Ley de Secretarías y Departamentos de Estado el 30 de diciembre de 1939, también “para el despacho de los negocios del orden administrativo de la Federación” aumentó a nueve el número de secretarías, al crear la de Asistencia Pública —la de Guerra y Marina se convirtió en la de la Defensa Nacional—; y redujo a seis los departamentos, al suprimir el Departamento Forestal y de Caza y Pesca y el Departamento de Educación Física, y crear el Departamento de Marina Nacional. El control interno de la administración pública continuó asignado básicamente a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

En la tercera versión de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, publicada el 13 de diciembre de 1946, “para el despacho de los negocios del poder administrativo de la Federación” —ya no del “orden administrativo de la Federación”, como en las dos leyes anteriores—, se mantuvo en quince la suma de secretarías y departamentos, pero el número de las primeras creció significativamente, a costa de los segundos:

- Secretaría de Gobernación
- Secretaría de Relaciones Exteriores
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público
- Secretaría de Defensa Nacional
- Secretaría de Marina
- Secretaría de Economía
- Secretaría de Agricultura y Ganadería
- Secretaría de Recursos Hidráulicos
- Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas
- Secretaría de Educación Pública
- Secretaría de Salubridad y Asistencia
- Secretaría del Trabajo y Previsión Social
- Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa
- Departamento Agrario
- Departamento del Distrito Federal

En cuanto a las facultades de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público respecto del control de la administración pública, se vieron compartidas como resultado de la creación de la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa, al disponer:

Artículo 15. Corresponderá a la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa el despacho de los asuntos relacionados con la conservación y administración de los bienes nacionales, con la celebración de actos y contratos de obras de construcción que se realicen por cuenta del Gobierno Federal, de los Territorios Federales y del Departamento del Distrito Federal; con la vigilancia de la ejecución de los mismos y la intervención en las adquisiciones de toda clase. Igualmente será de su competencia realizar los estudios y sugerir las medidas tendientes al mejoramiento de la administración pública.

La Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, publicada el 24 de diciembre de 1958 —abrogada en los términos del artículo primero transitorio de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal—, de



acuerdo a sus últimas reformas, contemplaba para el “despacho de los negocios en los diversos ramos de la Federación” diecisiete secretarías —cuatro nuevas: de la Presidencia, de Obras Públicas, de la Reforma Agraria, y de Turismo— y un solo departamento: el del Distrito Federal.

El control interno de la administración pública, fortalecido especialmente en cuanto a la administración descentralizada, se encomendó a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a la Secretaría de la Presidencia —de nueva creación—, y a la del Patrimonio Nacional, que sustituyó a la de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa.

Así, por ejemplo, en los términos de la fracción XII del artículo 7o. de esta ley, a la Secretaría del Patrimonio Nacional correspondía:

XII. Controlar y vigilar financiera y administrativamente la operación de los organismos descentralizados, instituciones, corporaciones y empresas que manejen, posean o que exploten bienes y recursos naturales de la nación, o las sociedades e instituciones en que el gobierno federal posea acciones o intereses patrimoniales, y que no estén expresamente encomendados o subordinados a otra secretaría o departamento de Estado.

En cuanto a la Secretaría de la Presidencia, entre sus facultades se incluyeron, en la fracción V del artículo 16 de dicha ley, las de planear y vigilar la inversión pública y la de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal.

### c) La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal

La primera iniciativa que el presidente José López Portillo envió al Congreso de la Unión fue la de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal que, una vez aprobada, se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* del 29 de diciembre de 1976, abrogando la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado publicada el 24 de diciembre de 1958; en ella se dispuso, antes que en la Constitución, la bifurcación de la administración pública en centralizada y paraestatal.

De conformidad con el artículo 1o. de dicho ordenamiento legal, la Presidencia de la República, las secretarías de Estado, los departamentos administrativos y la Procuraduría General de la República integraban la administración centralizada. Empero, de acuerdo a las reformas a la ley en análisis, publicadas el 28 de diciembre de 1994, la Procuraduría General de la República ya no se incluyó como parte de la administración

pública; de igual manera, de ser una dependencia del Poder Ejecutivo federal, en los términos de su Ley Orgánica de 1983, pasó a quedar simplemente ubicada en el ámbito del Poder Ejecutivo federal, de acuerdo con el artículo 1o. de su nueva Ley Orgánica de 1996, sin precisarse el carácter de dicha ubicación.

En tanto que los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y de fianzas y los fideicomisos componían, como hasta ahora, la administración paraestatal, de la cual se ocupa en el capítulo único de su título tercero; definiendo el organismo descentralizado, con los mismos vicios y errores de las tres versiones sucesivas de la Ley para el Control, por parte del gobierno federal, de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, acerca de estas últimas, la Ley Orgánica comentada, establece:

Artículo 46. Son empresas de participación estatal mayoritaria las siguientes:

I. Las sociedades nacionales de crédito constituidas en los términos de su legislación específica;

II. Las sociedades de cualquier otra naturaleza incluyendo las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, así como las instituciones nacionales de seguros y fianzas, en que se satisfagan alguno o varios de los siguientes requisitos:

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 al Gobierno Federal corresponda la facultad de nombrar a la mayoría de los miembros del órgano de gobierno o su equivalente, o bien designar al presidente o director general, o cuando tenga facultades para vetar los acuerdos del propio órgano de gobierno.

Se asimilan a las empresas de participación estatal mayoritaria, las sociedades civiles así como las asociaciones civiles en las que la mayoría de los asociados sean dependencias o entidades de la administración pública federal o servidores públicos federales que participen en razón de sus cargos o alguna o varias de ellas se obliguen a realizar o realicen las aportaciones económicas preponderantes.

En su artículo 47, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal explica el fideicomiso público, como el constituido por el gobierno

federal o alguna de las demás entidades paraestatales, con el propósito de auxiliar al Ejecutivo federal en las atribuciones del Estado para impulsar las áreas prioritarias del desarrollo, que cuenten con una estructura orgánica análoga a las otras entidades y que tengan comités técnicos. Tratándose de los que constituya la administración pública federal, fungirá como fideicomitente único la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Entre otras innovaciones importantes de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que permanecen vigentes hasta la fecha, recordamos la relativa a la posibilidad de que las secretarías de Estado y los departamentos administrativos cuenten con órganos desconcentrados que les estén jerárquicamente subordinados; la concerniente a la sectorización administrativa, merced a la cual el presidente de la República está facultado para determinar agrupamientos de entidades de la administración pública paraestatal, por sectores definidos, coordinados por la secretaría de Estado o departamento administrativo del sector correspondiente, a fin de coordinar la actuación de la administración pública y darle coherencia y congruencia, así como la referente a la facultad otorgada al Ejecutivo federal para constituir, con carácter transitorio o permanente, comisiones intersecretariales, para el despacho de asuntos en que deban participar varias secretarías de Estado o departamentos administrativos.

En cuanto al control interno de la administración pública, se encomienda básicamente, de acuerdo a las últimas reformas, a la Secretaría a la de Contraloría y Desarrollo Administrativo y a la de Hacienda y Crédito Público.

En su texto vigente, aun cuando está prevista la figura del departamento administrativo, dentro del esquema de la administración pública federal centralizada, ya no existe ninguno. El último fue el Departamento del Distrito Federal, que dejó de existir en diciembre de 1997. Las secretarías de Estado existentes en la actualidad, son las siguientes:

- Secretaría de Gobernación
- Secretaría de Relaciones Exteriores
- Secretaría de Defensa Nacional
- Secretaría de Marina
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público
- Secretaría de Desarrollo Social
- Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca
- Secretaría de Energía

Secretaría de Comercio y Fomento Industrial  
Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural  
Secretaría de Comunicaciones y Transportes  
Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo  
Secretaría de Educación Pública  
Secretaría de Salud  
Secretaría del Trabajo y Previsión Social  
Secretaría de Turismo

Entre las reformas de este ordenamiento legal, llama la atención la referida a la fracción XXI de su artículo 37, en virtud de la cual la dependencia del Ejecutivo encargada de organizar y coordinar el sistema de control y evaluación gubernamental y de vigilar el cumplimiento de las normas de control y fiscalización, léase Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, tiene a la vez la atribución de “construir, conservar o administrar, directamente o a través de terceros, los edificios públicos y, en general, los bienes inmuebles de la Federación, a fin de obtener el mayor provecho de los mismos”. Lo que la convierte en juez y parte.

*d) Leyes para el control de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal*

El 31 de diciembre de 1947 se publicó la primera Ley para el Control, por parte del gobierno federal, de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, a la que fueron sucedieron las sinónimas publicadas el 4 de enero de 1966 y el 31 de diciembre de 1970, la vigencia de esta última concluyó al ser abrogada por la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, publicada el 14 de mayo de 1986.

Como ya dijimos, el 31 de diciembre de 1947 se publicó la primera Ley para el Control, por parte del gobierno federal, de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal; con apenas diecinueve artículos —sin contar los transitorios—, vino a ser el primer ordenamiento legal que trató de establecer un sistema de control y vigilancia de tales entidades paraestatales, hasta entonces con escasa regulación jurídica.

La ley en análisis definió los organismos y empresas de referencia, y encargó su control administrativo y supervisión financiera a las Secretarías de Hacienda y Crédito Público y de Bienes Nacionales e Inspección

Administrativa, para someterles tanto a un control financiero, programático, presupuestal y contable, como a una vigilancia de sus contratos de obras y de la ejecución de las mismas, de sus adquisiciones y de las enajenaciones de sus bienes inmuebles y derechos.

En su artículo 1o., la ley en análisis excluyó expresamente del control administrativo y de la supervisión financiera del Ejecutivo federal, aplicables a los organismos descentralizados y empresas de participación estatal, a las instituciones docentes y culturales; en cambio, rebasando los límites enunciados en su rótulo, dicha ley facultó a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para supervisar también los fideicomisos que constituyese el gobierno federal.

Entre los efectos de esta ley figura su trascendental definición de organismo descentralizado, contenida en su artículo 2o., que a la letra dice:

Para los efectos de esta Ley, son organismos descentralizados, las personas morales creadas por el Estado, mediante leyes expedidas por el Congreso de la Unión o por el Ejecutivo Federal en ejercicio de sus facultades administrativas, cualquiera que sea la forma jurídica que adopten y siempre que, además, satisfagan algunos de los siguientes requisitos:

a) Que sus recursos hayan sido o sean suministrados en su totalidad o en parte por el Gobierno Federal, ya en virtud de participaciones en la constitución del capital, de aportación de bienes, concesiones o derechos, o mediante ministraciones presupuestales, subsidios, o por el aprovechamiento de un impuesto específico.

b) Que su objeto y funciones propias, impliquen una atribución técnica especializada para la adecuada prestación de un servicio público o social, explotación de recursos naturales o la obtención de recursos destinados a fines de asistencia social.

El texto de este artículo 2o. da lugar a confundir al organismo descentralizado con la empresa de participación estatal constituida como sociedad mercantil o civil, al señalar, para el primero, “cualquiera que sea la forma jurídica que adopte”, habida cuenta de que tales formas societarias del derecho privado son formas jurídicas, cuando el organismo descentralizado, como su modelo francés el establecimiento público, viene a ser, debe ser, una persona de derecho público sujeta a un régimen jurídico exorbitante del derecho privado.

El error de referencia, que propicia confundir el organismo descentralizado con la empresa de participación estatal constituida bajo una forma

societaria civil o mercantil, fue incorporado a la segunda Ley para el Control, por parte del gobierno federal, de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, al incluir una disposición similar, también en el primer párrafo de su artículo 2o., conforme al texto siguiente: “para los fines de esta ley, son organismos descentralizados las personas morales creadas por Ley del Congreso de la Unión o Decreto del Ejecutivo Federal, cualquiera que sea la forma o estructura que adopten, siempre que reúnan los siguientes requisitos [...]”.

La tercera Ley para el Control, por parte del gobierno federal, de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, publicada el 31 de diciembre de 1970, persistió en el error en comentario al disponer, también en el primer párrafo,

Artículo 2o. Para los fines de este Capítulo, son organismos descentralizados las personas morales creadas por la Ley del Congreso de la Unión o Decreto del Ejecutivo Federal, cualquiera que sea la forma o estructura que adopten, siempre que reúnan los requisitos siguientes [...].

Por su parte, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal mantuvo un error similar, al definir en su artículo 45 el organismo descentralizado, situación que se agravó, al tratar de explicar tal definición, en el artículo 14 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales.

Otro vicio que subsiste y proviene desde la primera Ley para el Control, por parte del gobierno federal, de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal es el también incluido en dicho primer párrafo de su artículo 2o., que consiste en que los organismos descentralizados sean creados por decreto presidencial.

Critica la doctrina la creación del organismo descentralizado mediante decreto del Ejecutivo, por estimar que tal acción corresponde al órgano legislativo, ya que implica la realización de gastos no contemplados en el presupuesto ni determinados en ley posterior; y, además, porque la creación de semejantes personas de derecho público debe ser producto de la actividad del cuerpo legislativo cuyo debate permite evaluar la conveniencia o inconveniencia de su creación. En este sentido, Gabino Fraga hace notar que

También surge la cuestión de determinar si el Ejecutivo tiene facultades legales para constituir el patrimonio del organismo descentralizado cuando al

crearlo destina fondos públicos, pues debe tenerse presente que tal disposición sólo puede autorizarse en el presupuesto de egresos o en ley posterior según el artículo 126 de la Constitución Federal.<sup>16</sup>

Por otra parte, en su primera versión, la Ley para el Control, por parte del gobierno federal, de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal dispuso:

Artículo 11. La Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa, intervendrá en la selección de contratistas, formulación de contratos de obras e inspección de las mismas, que se lleven a cabo en los organismos y empresas objeto de esta Ley, de acuerdo con los términos de la Ley de Inspección Administrativa [sic], cuando el importe de las obras objeto del contrato, excedan del límite que señale el Ejecutivo [...].

No localizamos la Ley de Inspección Administrativa, por lo cual, aun cuando tampoco hemos encontrado la fe de erratas correspondiente, consideramos su posible inexistencia, en cuyo caso la referencia hecha por el artículo 11 antes transcrito sería errónea, por tratar de referirse posiblemente a la Ley del Servicio de Inspección Fiscal, lo que se confirma con lo expuesto al inicio del dictamen de las Comisiones Unidas de Bienes y Recursos Nacionales y de Estudios Legislativos de la Cámara de Diputados, respecto del proyecto de la Ley de Inspección de Adquisiciones, leído por el diputado Humberto Velasco Avilés, en la sesión del viernes 26 de noviembre de 1965, al señalar:

Los instrumentos legales con que actualmente cuenta la Secretaría del Patrimonio Nacional, o sean la Ley del Servicio de Inspección Fiscal, el acuerdo presidencial del 30 de junio de 1959, y las reglas que norman la intervención de las mismas en las adquisiciones, resultan a la fecha inoperantes para que realice adecuadamente la función que se le encomienda [...].

Agréguese a lo anterior que, como ya vimos, la inspección fiscal, según la ley de tal servicio tenía a la sazón por objeto vigilar, por el examen de la actuación administrativa, la correcta gestión y manejo de los intereses fiscales del gobierno federal; y tenía por materia, entre otras, la de intervenir en los actos o contratos relacionados con las obras de cons-

<sup>16</sup> Fraga, Gabino, *Derecho administrativo*, 1934, p. 202.

trucción, instalación y reparación que se lleven a cabo por cuenta del gobierno federal y vigilar la ejecución de los mismos.

Durante la administración del presidente Gustavo Díaz Ordaz, se publicó el 4 de enero de 1966 la segunda versión de dicha Ley para el Control, por parte del gobierno federal, de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, la cual a su vez fue abrogada por la ley del mismo nombre, publicada el 31 de diciembre de 1970.

A las instituciones docentes y culturales que la ley de 1947 ya exceptuaba del control y vigilancia del Ejecutivo Federal en los términos de la misma, la ley publicada el 4 de enero de 1966 incrementó los casos de excepción con:

- Las instituciones nacionales de crédito, de seguros y de fianzas, así como las organizaciones auxiliares nacionales de crédito;
- Las empresas en que las instituciones antes mencionadas hubiesen suscrito la mayoría de su capital social, ya directamente o bien a través de otras empresas en cuyo capital tuviesen participación mayoritaria tales instituciones, salvo que estuviesen comprendidas en el Presupuesto de Egresos de la Federación, y
- Los fideicomisos constituidos por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público como fideicomitente único del gobierno federal.

Evidentemente, el contenido de la ley en análisis no correspondía a su denominación, dado el elevado porcentaje de organismos descentralizados y empresas de participación estatal a los que no les resultaba aplicable, ya por tratarse de instituciones docentes o culturales, o de crédito, seguros o fianzas, bien por estar su capital controlado por algunas de las tres últimas mencionadas.

Se derivó de la ley en comentario un esquema de control de las entidades paraestatales dividido en tres tipos diferentes, a saber: uno para las instituciones del sector bancario y de crédito, incluidos los fideicomisos públicos, y de las empresas cuya mayoría accionaria o control estuviera en poder de las mismas; un segundo tipo para las instituciones docentes y culturales; y un tercer tipo para el resto de las entidades paraestatales, únicas a las que sí era aplicable dicha ley.

Sin duda, la segunda versión de la Ley para el Control de Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal mejoró sensiblemente la definición de tales instituciones, y asimiló a las de participación



estatal, sin necesidad de resolución del Ejecutivo —como lo establecía la versión anterior—, las empresas cuya mayoría accionaria, directa o indirectamente, estuviere en poder de tales organismos o empresas.

La auditoría permanente y la inspección técnica de los referidos organismos y empresas, en la segunda versión de la ley en análisis, se transfirieron de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a la del Patrimonio Nacional, a quien se encomendó su control y vigilancia, para conocer su actuación administrativa, procurar su correcta operación y eficiente desempeño económico, así como verificar el cumplimiento de las disposiciones dictadas por las Secretarías de la Presidencia y de Hacienda y Crédito Público en materia de inversiones y de ejercicio presupuestal, respectivamente.

Asimismo, la segunda versión de la ley en comentario transfería de la Secretaría de Hacienda a la del Patrimonio Nacional la facultad de proponer al presidente de la República la iniciativa para liquidar los organismos descentralizados y empresas de participación estatal que no cumplieren su finalidad o cuyo funcionamiento dejare de ser conveniente para la economía nacional o el interés público.

De igual manera, la ley cuya segunda versión comentamos facultaba a la Secretaría del Patrimonio Nacional a nombrar al auditor externo de organismos descentralizados y empresas de participación estatal, a designar a un representante para asistir, con voz pero sin voto, a las sesiones de sus Consejos de Administración u órganos equivalentes; así como a sugerir al Ejecutivo federal la modificación de sus estructuras y bases organizacionales.

Además, la referida ley, publicada el 4 de enero de 1966, en su artículo 7o. imponía a la Secretaría del Patrimonio Nacional, entre otras obligaciones, las de revisar los sistemas de contabilidad, control y auditoría interna de los referidos organismos y empresas y disponer, en su caso, las medidas que estimare pertinentes para mejorarlos; así como revisar los estados financieros mensuales y los dictámenes que respecto a los anuales formule el auditor externo de cada organismo o empresa.

De acuerdo al artículo 7o. de esta ley, la Secretaría del Patrimonio Nacional debía normar la presentación de los informes que la Secretaría le solicitare al auditor externo de cada organismo o empresa paraestatal; vigilar el cumplimiento de sus presupuestos y programas anuales de ope-

ración, revisar sus instalaciones y servicios auxiliares e inspeccionar sus sistemas y procedimientos de trabajo y producción.

Tratándose de organismos y empresas comprendidos en el Presupuesto de Egresos de la Federación, la Secretaría del Patrimonio Nacional debía vigilar, además, que el ejercicio de sus presupuestos se llevase a cabo de acuerdo con las normas que fijase la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

En esta ley, destacaban también las facultades de la Secretaría del Patrimonio Nacional para determinar las normas y procedimientos para el levantamiento de inventarios de bienes muebles e inmuebles de cada organismo y empresa, así como para autorizar la enajenación o donación de sus bienes muebles y, junto con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, autorizar la cancelación de adeudos a su favor y a cargo de terceros, cuando se agotasen las gestiones legales para su cobro.

En lo concerniente a la enajenación de bienes inmuebles, instalaciones, concesiones o derechos que afectase el patrimonio de los organismos y empresas de referencia sólo podía efectuarse previo acuerdo del Ejecutivo federal dictado a través de la Secretaría del Patrimonio Nacional, con intervención de la de Hacienda y Crédito Público.

De acuerdo a la ley en comentario, los organismos y empresas paraestatales regidos por ella quedaron obligados a inscribir su constitución y reformas correspondientes en el Registro de Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal de la Secretaría del Patrimonio Nacional, a la que, asimismo, debían presentar oportunamente sus presupuestos y programas anuales de operación, así como sus estados financieros mensuales y anuales, dándole todas las facilidades para conocer, investigar, revisar y verificar su contabilidad, actas, registros y documentos de toda índole.

Entre las innovaciones más trascendentes de la segunda versión de la ley cuyo estudio nos ocupa figura la obligación de los organismos y empresas comprendidos dentro del Presupuesto de Egresos de la Federación (inicialmente fueron veinte) de concentrar en la Tesorería de la Federación todos sus ingresos percibidos por cualquier concepto; asimismo, se les impuso la obligación de recabar previamente la autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para suscribir títulos de crédito.

El 31 de diciembre de 1970 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* la tercera versión de la referida Ley para el Control, por parte

del gobierno federal, de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, cuya vigencia terminó el 15 de mayo de 1986, al ser abrogada por la Ley Federal de las Entidades Paraestatales publicada el 14 de mayo de 1986.

En contraste con las leyes homónimas que le precedieron, la tercera versión —contenida en treinta artículos, más dos de carácter transitorio— se dividió en varios capítulos, el primero referido a los organismos descentralizados y empresas de participación estatal; el segundo, dedicado a los fideicomisos; en tanto que el tercer y último capítulo se ocupó de las empresas de participación estatal minoritaria.

Creció de manera importante el número de entidades paraestatales regidas por la tercera versión de esta ley, de acuerdo a su artículo 1o., por dejar de exceptuar de su cumplimiento a los fideicomisos públicos y a las empresas cuyo capital social estuviese suscrito en su mayoría por instituciones nacionales de crédito, de seguros y de fianzas, o por organizaciones auxiliares nacionales de crédito, ya directamente o bien a través de otras empresas en cuyo capital tuviesen participación mayoritaria tales instituciones u organizaciones.

Carece de relevancia la tercera versión de la ley en análisis, pues reprodujo veinte de los veintidós artículos de la segunda versión, así como buena parte de los dos artículos restantes de esta última, el 1o. y el 15, los que modificó para suprimir la intervención de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en el trámite del acuerdo presidencial para la enajenación de inmuebles de los organismos y empresas de participación estatal y, en cambio, agregar requisitos para tales enajenaciones.

Se convirtieron los artículos del 16 al 22 de la segunda versión en los marcados con los números del 18 al 24 de la tercera, con la adición de un segundo párrafo al nuevo artículo 18, relativo a la baja, remate o destino final de los bienes muebles, cuando dejasen de ser útiles.

Los artículos 16 y 17 de la tercera versión de la Ley para el Control de Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal constituyeron innovaciones destinadas a normar la adquisición, venta o permuta de bienes inmuebles de dichas instituciones, así como la celebración, registro y revisión periódica de los contratos de arrendamiento de tales bienes, así como la participación de la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales y de la Secretaría del Patrimonio Nacional en esas operaciones.

Por su parte, los artículos del 25 al 30 de la tercera versión de la ley en comentario, contenidos en sus capítulos segundo y tercero, fueron de nueva creación y sirvieron para conferir a la Secretaría del Patrimonio Nacional la facultad para designar al comisario de cada fideicomiso público y de toda empresa de participación estatal minoritaria, a cuyo cargo quedaba el control y vigilancia de los primeros y la vigilancia de las últimas, entendidas éstas como las sociedades cuyo capital perteneciere al sector público en un porcentaje mínimo del 25 y menor del 50%.

#### e) Ley Federal de las Entidades Paraestatales

El 14 de mayo de 1986 fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación* la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, Reglamentaria del Artículo 90 Constitucional, y su objeto consistía en regular la organización, el funcionamiento y control de las entidades paraestatales de la administración pública federal, objeto que se ve reducido en razón de que las universidades y demás instituciones de educación superior a las que la ley otorgue autonomía, se regirán por sus leyes específicas; a que la Comisión Nacional de Derechos Humanos, la Procuraduría Agraria y la Procuraduría Federal del Consumidor quedan excluidas de su observancia (artículo 3o.); y a que las sociedades nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y fianzas, los fondos y fideicomisos públicos de fomento, así como las entidades paraestatales que formen parte del sistema financiero se sujetan en cuanto a su constitución, organización, funcionamiento, control, evaluación y regulación a su legislación específica y sólo en lo que ésta no regule, les será aplicable esta ley (artículo 4o.).

La referida Ley Federal de las Entidades Paraestatales dedica sendos capítulos a los organismos descentralizados, a las empresas de participación estatal mayoritaria, y a los fideicomisos públicos; en los dos últimos casos, se remite a las definiciones respectivas de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en tanto que en lo relativo a los organismos descentralizados, innecesariamente, agrega mayor confusión a la ya existente en el artículo 45 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, acerca de su definición, al establecer en su

Artículo 14. Son organismos descentralizados las personas jurídicas creadas conforme a lo dispuesto por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y cuyo objeto sea:

- I. La realización de actividades correspondientes a las áreas estratégicas o prioritarias.
- II. La prestación de un servicio público o social, o
- III. La obtención o aplicación de recursos para fines de asistencia o seguridad social.

Conforme a su texto vigente, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal dispone en su artículo 45 que “son organismos descentralizados las entidades creadas por ley o decreto del Congreso de la Unión o por decreto del Ejecutivo Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, cualquiera que sea la estructura que adopten”.

Según hicimos notar al referirnos a la primera Ley para el Control, por parte del gobierno federal, de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, una definición en estos términos o semejantes del organismo descentralizado da lugar a confundirlo con la empresa de participación estatal, por permitirse que el primero adopte la estructura legal de la sociedad nacional de crédito o de cualquier otra naturaleza, como prevé para la segunda el artículo 46 del mismo ordenamiento legal.

Asimismo, la defectuosa definición legal en comentario puede suscitar confusión parecida entre el organismo público descentralizado y el órgano constitucional autónomo, de reciente aparición en el derecho público mexicano, ya que ambos están dotados de autonomía, aun cuando de diferente grado, y pueden ser creados por ley formal.

El artículo 45 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, como enfatizamos en páginas anteriores, toma su sentido confuso y equívoco de la primera Ley para el Control, por parte del gobierno federal, de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, publicada el 31 de diciembre de 1947 que, en su artículo 2o., establecía: “son organismos descentralizados, las personas morales creadas por el Estado, mediante leyes expedidas por el Congreso de la Unión o por el Ejecutivo Federal en ejercicio de sus facultades administrativas, cualquiera que sea la forma jurídica que adopten [...]”.

El precepto anterior fue reproducido en su esencia en el artículo 2o. de la segunda Ley para el Control, por parte del gobierno federal, de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, y luego, por el artículo 2o. de la tercera ley del mismo nombre, y derogada por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Afirmamos que el artículo 14 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, lejos de precisar o aclarar la definición de organismo descentralizado contenida en el artículo 45 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, origina mayor confusión, por condicionarlo a tener como objeto alguno de los señalados en sus tres fracciones, a saber: realización de actividades que se refieran a las áreas estratégicas o prioritarias; prestación de un servicio público o social; u obtención o aplicación de recursos para fines de asistencia o seguridad social.

La confusión adicional deriva de que la Ley Federal de Entidades Paraestatales no aclara qué entiende por “servicio social”; y en cuanto a la obtención o aplicación de recursos para fines de asistencia o seguridad social, se hallan implícitos en la prestación del servicio público de seguridad social, expresamente reconocido como tal en el artículo 4o. de la Ley del Seguro Social en vigor.

Por lo anterior, consideramos indispensable determinar con precisión lo que es el organismo descentralizado, únicamente en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, a cuyo concepto, clara y precisamente determinado, debiera remitirse la Ley Federal de las Entidades Paraestatales.

Esta labor definitoria de la ley requiere, para su éxito, tener presente la idea sustentada en la doctrina acerca de la descentralización administrativa por servicio, que puede entenderse como una tendencia organizativa de la administración pública, conforme a la cual se otorga, mediante un procedimiento específico de derecho público, personalidad jurídica y patrimonio propios a ciertos entes, confiriéndoles, además, autonomía orgánica relativa respecto del órgano central, para encargarles actividades técnico-administrativas determinadas; el resultado de tal procedimiento será el organismo descentralizado, versión mexicana del establecimiento público francés.

Sin considerar los que se encuentran en proceso de desincorporación, al 13 de agosto de 1997, los organismos descentralizados existentes en el ámbito federal eran los siguientes:

- Aeropuertos y Servicios Auxiliares
- Caminos y Puentes Federales de Ingresos y Servicios Conexos
- Casa de Moneda de México
- Centro de Enseñanza Técnica Industrial

Centro de Investigación Científica y de Educación Superior de Ensenada, Baja California

Centro de Investigaciones y Estudios Avanzados del Instituto Politécnico Nacional

Centro de Investigación y de Estudios Superiores en Antropología Social

Centro de Investigaciones en Química Aplicada

Centro Nacional de Metrología

Colegio de Bachilleres

Colegio de Postgraduados

Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica

Comisión de Operación y Fomento de Actividades Académicas del Instituto Politécnico Nacional

Comisión Federal de Electricidad

Comisión Mixta de la Industria Textil del Algodón

Comisión Nacional de Derechos Humanos

Comisión Nacional de Libros de Texto Gratuitos

Comisión Nacional de los Salarios Mínimos

Comisión Nacional de Zonas Áridas

Comisión para la Regulación de la Tenencia de la Tierra

Comité Administrador del Programa Federal de Construcción de Escuelas

Compañía Nacional de Subsistencias Populares

Consejo de Recursos Minerales

Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología

Consejo Nacional de Fomento Educativo

El Colegio de la Frontera Sur

Ferrocarriles Nacionales de México

Fondo de Cultura Económica

Hospital General de México

Hospital General “Dr. Manuel Gea González”

Hospital Infantil de México “Federico Gómez”

Instituto de Investigaciones Eléctricas

Instituto de Investigaciones Doctor José María Luis Mora

Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas

Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado

Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores

Instituto Mexicano de Cinematografía  
Instituto Mexicano de Psiquiatría  
Instituto Mexicano del Petróleo  
Instituto Mexicano del Seguro Social  
Instituto Mexicano de la Radio  
Instituto Mexicano de la Propiedad Industrial  
Instituto Nacional de Astrofísica, Óptica y Electrónica  
Instituto Nacional de Cancerología  
Instituto Nacional de Cardiología  
Instituto Nacional de Ciencias Penales  
Instituto Nacional de Enfermedades Respiratorias  
Instituto Nacional de Investigaciones Nucleares  
Instituto Nacional de la Nutrición “Salvador Zubirán”  
Instituto Nacional de la Senectud  
Instituto Nacional de Neurología y Neurocirugía “Doctor Manuel Velasco Suárez”  
Instituto Nacional de Pediatría  
Instituto Nacional de Perinatología  
Instituto Nacional de Salud Pública  
Instituto Nacional Indigenista  
Instituto Nacional para la Educación de los Adultos  
Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas  
Lotería Nacional para la Asistencia Pública  
Luz y Fuerza del Centro  
Patronato de Obras e Instalaciones del Instituto Politécnico Nacional  
Patronato del Ahorro Nacional  
Petróleos Mexicanos y sus organismos filiales  
Pemex-Exploración y Producción  
Pemex-Gas y Petroquímica Básica  
Pemex-Petroquímica  
Pemex-Refinación  
Procuraduría Agraria  
Procuraduría Federal del Consumidor  
Productora Nacional de Biológicos Veterinarios  
Productora Nacional de Semillas  
Pronósticos para la Asistencia Pública  
Servicio Nacional de Información de Mercados



Servicio Postal Mexicano

Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia

Telecomunicaciones de México

Universidad Autónoma de Chapingo

Universidad Autónoma Metropolitana

Universidad Nacional Autónoma de México

Sin tomar en cuenta a las sociedades nacionales de crédito, y sin considerar tampoco a las que se encuentran en proceso de desincorporación ni aquéllas cuya desincorporación ha sido aprobada por la Comisión Intersecretarial de Gasto Financiamiento, hasta el 13 de agosto de 1987 subsisten como empresas de participación estatal, en el ámbito de la administración pública paraestatal federal, las siguientes:

Administración Portuaria Integral de Altamira S. A. de C. V.

Administración Portuaria Integral de Coatzacoalcos, S. A. de C. V.

Administración Portuaria Integral de Ensenada, S. A. de C. V.

Administración Portuaria Integral de Lázaro Cárdenas, S. A. de C. V.

Administración Portuaria Integral de Manzanillo S. A. de C. V.

Administración Portuaria Integral de Progreso, S. A. de C. V.

Administración Portuaria Integral de Puerto Madero, S. A. de C. V.

Administración Portuaria Integral de Salina Cruz S. A. de C. V.

Administración Portuaria Integral de Tampico, S. A. de C. V.

Administración Portuaria Integral de Veracruz, S. A. de C. V.

Agroasemex, S. A.

Aseguradora Hidalgo, S. A.

Baja, Mantenimiento y Operación, S. A. de C. V.

Bodegas Rurales Conasupo, S. A. de C. V.

Centro de Capacitación Cinematográfica, A. C.

Centro de Investigación Científica Ing. Jorge L. Tamayo, A. C.

Centro de Investigación en Alimentación y Desarrollo, A. C.

Centro de Investigación en Matemáticas, A. C.

Centro de Investigación en Materiales Avanzados, S. C.

Centro de Investigación y Asistencia en Tecnología y Diseño del Estado de Jalisco, A. C.

Centro de Investigación y Asistencia Técnica del Estado de Querétaro, A. C.

Centro de Investigación y Asistencia Tecnológica en Cuero y Calzado, A. C.

Centro de Investigación y Desarrollo Tecnológico en Electroquímica, S. C.

Centro de Investigación y Docencia Económicas, A. C.

Centro de Investigaciones Biológicas del Noroeste, S. C.

Centro de Investigaciones Científicas de Yucatán, A. C.

Centro de Investigaciones en Óptica, A. C.

Centros de Integración Juvenil, A. C.

Colegio de la Frontera Norte, A. C.

Compañía Mexicana de Exploraciones, S. A.

Compañía Operadora del Centro Cultural y Turístico de Tijuana, S. A.  
de C. V.

Corporación Mexicana de Investigación de Materiales, S. A. de C. V.

Distribuidora CONASUPO de Campeche, S. A. de C. V.

Distribuidora CONASUPO de Hidalgo, S. A. de C. V.

Distribuidora CONASUPO de Michoacán, S. A. de C. V.

Distribuidora CONASUPO de Oaxaca, S. A. de C. V.

Distribuidora CONASUPO de Tamaulipas, S. A. de C. V.

Distribuidora CONASUPO de Veracruz, S. A. de C. V.

Distribuidora CONASUPO del Bajío, S. A. de C. V.

Distribuidora CONASUPO del Centro, S. A. de C. V.

Distribuidora CONASUPO del Noroeste, S. A. de C. V.

Distribuidora CONASUPO del Norte Centro, S. A. de C. V.

Distribuidora CONASUPO del Norte, S. A. de C. V.

Distribuidora CONASUPO del Pacífico, S. A. de C. V.

Distribuidora CONASUPO del Sur, S. A. de C. V.

Distribuidora CONASUPO del Sureste, S. A. de C. V.

Distribuidora CONASUPO Metropolitana, S. A. de C. V.

Distribuidora CONASUPO Peninsular, S. A. de C. V.

Distribuidora e Impulsora Comercial CONASUPO, S. A. de C. V.

Educational, S. A. de C. V.

El Colegio de México, A. C.

El Colegio de Michoacán, A. C.

El Nacional de Guanajuato, S. A. de C. V.

Estudios Churubusco Azteca, S. A.

Exportadora de Sal, S. A. de C. V.

Exportadores Asociados, S. A. de C. V.

I. I. I. Servicios, S. A. de C. V.

Impresora y Encuadernadora Progreso, S. A. de C. V.  
Instalaciones Inmobiliarias para Industrias, S. A. de C. V.  
Instituto de Ecología, A. C.  
Instituto Nacional de Capacitación del Sector Agropecuario, A. C.  
Instituto Nacional Indigenista  
Leche Industrializada Conasupo, S. A. de C. V.  
Mantenimiento y Operación, S. A. de C. V.  
Notimex, S. A. de C. V.  
Ocean Garden Products Inc.  
P. M. I. Comercio Internacional, S. A. de C. V.  
Periódico El Nacional, S. A. de C. V.  
Petroquímica Camargo, S. A. de C. V.  
Petroquímica Cangrejera, S. A. de C. V.  
Petroquímica Cosoleacaque, S. A. de C. V.  
Petroquímica Escolín, S. A. de C. V.  
Petroquímica Pajaritos, S. A. de C. V.  
Petroquímica Tula, S. A. de C. V.  
Productora de Cospeles, S. A. de C. V.  
Productora e Importadora de Papel, S. A. de C. V.  
Televisión Metropolitana, S. A. de C. V.  
Transportadora de Sal, S. A. de C. V.

En los términos de nuestra legislación federal vigente, la única empresa de participación estatal mayoritaria que en rigor puede ser considerada como persona de derecho público es la constituida como sociedad nacional de crédito, por ser este esquema societario el único previsto por nuestro derecho público para la creación de empresas de economía mixta o de participación estatal.

En efecto, la fracción I del artículo 46 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal incluye dentro de las empresas de participación estatal mayoritaria a las sociedades nacionales de crédito, constituidas en los términos de su legislación específica, la cual es de orden público.

Diseñada a finales de 1982, a raíz de la efímera estatalización de la banca, la sociedad nacional de crédito se muestra como una forma de personificación del servicio público de banca y crédito, el cual ha sido alternativamente considerado como impropiamente dicho en unas épocas y como “propio” o propiamente dicho, en otras.

El artículo 2o. de la abrogada Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 31 de diciembre de 1982, disponía: “el servicio público de banca y crédito será prestado por instituciones de crédito constituidas como sociedades nacionales de crédito, en los términos de la presente Ley, y por las constituidas por el Estado como instituciones nacionales de crédito conforme a sus leyes”.

Por su parte, el artículo 7o. del mencionado ordenamiento legal, actualmente abrogado, establecía:

Las sociedades nacionales de crédito son instituciones de derecho público creadas por decreto del Ejecutivo Federal conforme a las bases de la presente Ley y tendrán personalidad jurídica y patrimonio propios. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, con sujeción a lo dispuesto en esta Ley y en el ordenamiento que cree a la sociedad nacional de crédito, establecerá en los Reglamentos Orgánicos las bases conforme a los cuales se regirá su organización y funcionamiento, los que deberán publicarse en el *Diario Oficial de la Federación*.

Atenta a las reformas realizadas para la reprivatización de la banca, la vigente Ley de Instituciones de Crédito tiene por objeto regular el servicio de banca y crédito, el cual sólo puede ser prestado por instituciones de banca de desarrollo y por instituciones de banca múltiple.

De acuerdo a lo dispuesto por el artículo 30 de la ley de la materia, las instituciones de banca de desarrollo son entidades de la administración pública federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, constituidas con el carácter de sociedades nacionales de crédito, en los términos de sus correspondientes leyes orgánicas —y, por tanto, personas de derecho público, aun cuando el precepto legal no lo precise—. Su inspección y vigilancia se realiza conforme a la referida ley por no serles aplicable la Ley Federal de las Entidades Paraestatales.

A la luz del artículo 32 de la ley actual, el troquel de la sociedad nacional de crédito admite la participación de los particulares en un 34% de su capital social, a través de la suscripción de los certificados de aportación patrimonial de la serie “B”; el restante 66% del capital social está representado por la serie “A” de dichos certificados, los cuales sólo pueden ser suscritos por el gobierno federal. Por su parte, el artículo 33 de la referida Ley de Instituciones de Crédito previene que:

Salvo el gobierno Federal y las sociedades de inversión común, ninguna persona física o moral podrá adquirir, mediante una o varias operaciones de cualquier naturaleza, simultáneas o sucesivas, el control de certificados de aportación patrimonial de la serie “B” por más del cinco por ciento del capital pagado de una institución de banca de desarrollo. El mencionado límite se aplicará, asimismo, a la adquisición del control por parte de personas que de acuerdo a las disposiciones de carácter general que expida la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, deban considerarse para estos efectos como una sola persona.

Excepción hecha de las sociedades nacionales de crédito, las empresas de participación estatal mayoritaria previstas en nuestra legislación federal son personas de derecho privado, aun cuando sujetas a un régimen jurídico híbrido específico, exorbitante del derecho privado.

Las sociedades nacionales de crédito que hasta el 13 de agosto de 1997 han sobrevivido a la reprivatización de la banca, son las siguientes:

- Banco Nacional de Comercio Exterior, S. N. C.
- Banco Nacional de Comercio Interior, S. N. C.
- Banco Nacional de Crédito Rural, S. N. C.
- Banco de Crédito Rural del Centro, S. N. C.
- Banco de Crédito Rural del Centro-Norte, S. N. C.
- Banco de Crédito Rural del Centro-Sur, S. N. C.
- Banco de Crédito Rural del Golfo, S. N. C.
- Banco de Crédito Rural del Istmo, S. N. C.
- Banco de Crédito Rural del Noreste, S. N. C.
- Banco de Crédito Rural del Noroeste, S. N. C.
- Banco de Crédito Rural del Norte, S. N. C.
- Banco de Crédito Rural del Occidente, S. N. C.
- Banco de Crédito Rural del Pacífico-Norte, S. N. C.
- Banco de Crédito Rural del Pacífico-Sur, S. N. C.
- Banco de Crédito Rural Peninsular, S. N. C.
- Banco Nacional del Ejército, Fuerza Aérea y Armada, S. N. C.
- Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S. N. C.
- Financiera Nacional Azucarera, S. N. C.
- Nacional Financiera, S. N. C.

#### *B. Legislación federal sobre bienes y dominio de la nación*

Actualmente se inscriben en esta clasificación de la legislación secundaria federal la Ley General de Bienes Nacionales, la Ley de Aguas Na-

cionales, la Ley de Expropiación, la Ley Forestal, la Ley Minera, la Ley de Vías Generales de Comunicación, la Ley Federal de Telecomunicaciones, la Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos y Organismos Subsidiarios, la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo, y la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en Materia Nuclear, entre otras.

Los ordenamientos legales mencionados en el párrafo anterior acusan la mutabilidad del derecho administrativo, a través de las múltiples reformas que dan lugar a los textos vigentes, de cuyos antecedentes sólo analizaremos los relativos a la Ley General de Bienes Nacionales.

### Las leyes generales de bienes nacionales

Los bienes inmuebles de la Federación se regularon durante las primeras cuatro décadas del presente siglo por la porfiriana ley del 18 de diciembre de 1902, la cual fue abrogada en julio de 1942 por la Ley General de Bienes Nacionales, en los términos de su artículo sexto transitorio, de la cual el Congreso de la Unión emitió nuevas versiones en 1968 y en 1981, esta última vigente en la actualidad.

La Ley General de Bienes Nacionales, en su primera versión, publicada el 3 de julio de 1942, consideró como bienes del dominio público, en los términos de su artículo 2o.:

I. Los de uso común;

II. Los señalados en los párrafos cuarto y quinto del artículo 27 constitucional;

III. Los inmuebles destinados por la Federación a un servicio público y los equiparados a éstos, conforme a la presente ley;

IV. Cualesquiera otros inmuebles declarados por ley inalienables e imprescriptibles;

V. Las servidumbres cuando el predio dominante sea alguno de los anteriores; y

VI. Los muebles de propiedad federal que por su naturaleza normalmente no sean sustituibles, como los expedientes de las oficinas y archivos públicos, los libros raros, las piezas históricas o arqueológicas, las obras de arte de los museos, etc.

Se consideraron destinados a un servicio público, conforme a la fracción VII del artículo 22, los inmuebles constitutivos del patrimonio de los establecimientos públicos creados por la ley federal, con la salvedad indicada en el artículo 24, que disponía que

los bienes a que se refiere la fracción VII del artículo 22, excepto los que por disposición constitucional sean inalienables, sólo podrán gravarse por autorización expresa del Ejecutivo Federal, que se dictará a través de la Secretaría de Hacienda, cuando a juicio de ésta así convenga para el mejor financiamiento de las obras o servicios a cargo de la institución propietaria. Podrán igualmente emitirse bonos u obligaciones que se registrarán, en lo conducente, por la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito.

En el artículo 3o. de esta ley, se consideraron bienes de dominio privado de la Federación:

I. Las tierras y aguas comprendidas dentro del territorio nacional que sean susceptibles de enajenación a los particulares, entre tanto que no salgan del patrimonio nacional;

II. Los que ingresen al patrimonio federal por la aplicación de la fracción II del artículo 27 constitucional y de su legislación reglamentaria;

III. Los bienes vacantes situados en el Distrito y en los Territorios Federales;

IV. Los que hayan formado parte de una corporación pública, creada por ley federal, que se extinga; y

V. Los demás inmuebles y muebles que por cualquier título jurídico adquiera la Federación.

Además, se dispuso (artículo 49) que los actos o contratos relativos a los inmuebles de la Hacienda Pública federal, que requiriesen la autorización de notario, se pasasen ante la fe de los de Hacienda, designados libremente por el Ejecutivo federal, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

En esencia, las referidas disposiciones de la primera se recogieron en la segunda versión de la Ley General de Bienes Nacionales, publicada el 30 de enero de 1969, que, además, impuso a las entidades paraestatales la obligación de proporcionar a la Secretaría del Patrimonio Nacional, los datos relativos a los bienes y recursos de las mismas, para incluirlos en el Catálogo y en el Inventario General de los Bienes y Recursos de la Nación.

Con un catálogo más amplio, tanto de los bienes de dominio público como del dominio privado, las mencionadas disposiciones de las dos versiones anteriores subsisten en lo esencial, en la vigente Ley General de Bienes Nacionales, publicada el 8 de enero de 1982, la cual impuso a las

entidades paraestatales la obligación de informar a la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología acerca de los inmuebles federales que tengan a su disposición, cuyo uso o aprovechamiento no se tenga previsto para el cumplimiento de sus funciones.

Por otra parte, la ley de 1982 obliga a los organismos descentralizados a inscribir en el Registro Público de la Propiedad Federal los títulos por los cuales adquieran, transmitan, modifiquen, graven o extingan el dominio, la posesión y demás derechos reales de sus inmuebles.

### C. Legislación relativa al funcionamiento y procedimiento de la administración pública

#### a) La Ley Orgánica del Presupuesto de Egresos de la Federación

Vigente durante más de cuatro décadas a partir de su publicación ocurrida el 31 de diciembre de 1935 —y abrogada por la Ley del Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público—, la Ley Orgánica del Presupuesto de Egresos de la Federación establecía la competencia y atribuciones de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en materia presupuestaria, regulaba la estructura del presupuesto; su presentación, discusión y aprobación en la Cámara de Diputados, así como su reforma y ejecución. Dicho ordenamiento no se refería a las entidades paraestatales; sin embargo, en su artículo 36 contenía una disposición aplicable a estas últimas, al preceptuar: “artículo 36. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público examinará y autorizará los actos y contratos que impliquen el gasto de fondos públicos, que se comprometa el crédito público, que afecten bienes de propiedad federal o que estén simplemente al cuidado del Gobierno”.

#### b) Ley del Servicio de Inspección Fiscal

La Ley del Servicio de Inspección Fiscal, publicada el 13 de abril de 1936, puso a cargo de la Secretaría de Hacienda dicho servicio, cuyo objeto hizo consistir en “vigilar, por el examen de la actuación administrativa, la correcta gestión y manejo de los intereses fiscales del Gobierno Federal” (artículo 1o.). En cuanto a su materia, la acotó en los términos siguientes:

Artículo 4o. La inspección fiscal tendrá por materia:

I. Investigar si las oficinas de la Federación, con manejo de fondos, valores o bienes, funcionan con la debida regularidad.



II. Investigar si los agentes de la Federación con manejo de fondos, valores o bienes, cumplen satisfactoriamente con las obligaciones que les impone su cargo.

III. Vigilar que los actos que se lleven a cabo con motivo del manejo de fondos, valores o bienes de la Federación, o de los que estén bajo su administración o guarda, se ajusten, en cada caso, a las leyes respectivas.

IV. Intervenir en los actos señalados en la fracción anterior, cuando la ley lo requiera.

V. Intervenir en los actos o contratos relacionados con las obras de construcción, instalación o reparación que se lleven a cabo por cuenta del Gobierno Federal, y vigilar la ejecución de los mismos.

VI. Prevenir toda irregularidad en el manejo de los fondos, valores o bienes del Gobierno Federal o de los que se encuentren bajo su administración, así como en la ejecución de los actos que se enumeran en la fracción III, combatiendo las circunstancias que favorezcan su comisión.

VII. Tomar las medidas necesarias para que se corrijan, las anomalías y deficiencias que se observen en el funcionamiento de las oficinas, actuación del personal y en la celebración y cumplimiento de los actos de que tratan las fracciones anteriores.

VIII. Investigar y comprobar administrativamente las irregularidades en que incurran los agentes de la Federación con manejo de fondos, valores o bienes, los demás funcionarios y empleados de las mismas y los particulares, por actos que les sean imputables y estén relacionados con materias sometidas al cuidado de la inspección fiscal, así como promover la constitución de las responsabilidades y aplicación de las sanciones correspondientes.

Aun cuando este ordenamiento no hizo mención expresa de las entidades paraestatales, incluyó dentro de la materia de la inspección fiscal (artículo 4o., fracción III) “vigilar que los actos que se lleven a cabo con motivo del manejo de fondos, valores o bienes de la Federación, o de los que estén bajo su administración o guarda, se ajusten en cada caso a las leyes respectivas”.

Los fondos, valores y bienes de los organismos y empresas de participación estatal federales no son de los particulares, tampoco de los estados ni de los municipios, sino de la Federación y están bajo su administración, toda vez que el conjunto de tales instituciones integra una parte de la administración pública, estructurada conforme a los principios teóricos de la descentralización administrativa, conocida como administración pública paraestatal.

En consecuencia, la inspección fiscal, en los términos del precepto antes transcrito, incluyó la vigilancia, por parte de la Secretaría de Hacienda, del manejo de los fondos, valores y bienes de las entidades paraestatales.

Por otra parte, el capítulo VIII del título tercero de la Ley del Servicio de Inspección Fiscal se refiere, como indica su denominación, a los actos de inspección fiscal previstos por otras leyes, respecto de lo cual estableció:

Artículo 68. La Secretaría de Hacienda llevará a cabo, además de los actos de inspección a que se refieren los capítulos anteriores, todos aquellos otros comprendidos dentro de la materia que conforme al artículo 4o. corresponde a la inspección fiscal cuya ejecución le encomienden expresamente otras leyes, los cuales se ajustarán a las reglas que las mismas señalen al prevenirlo.

En consecuencia, el artículo 68 abrió la posibilidad de que tales inspecciones se ampliasen a otros sujetos del sector público, como podrían ser las entidades paraestatales, cuando otras leyes lo dispusieren.

#### c) Leyes anuales de ingresos de la Federación

Regulan estos ordenamientos el ingreso anual de la Federación por el cobro y recaudación de los impuestos, derechos, productos, aprovechamientos y cualquier otro concepto; hasta la década de 1950, es mínima la referencia de las leyes anuales de ingresos de la Federación a los organismos descentralizados y empresas de participación estatal, apenas la inclusión de los productos de establecimientos dependientes del gobierno federal —expresamente los ferrocarriles de propiedad federal— y los de las explotaciones en las que tuviere participación; después de la expropiación petrolera se agregarían los productos provenientes de la explotación de las reservas petroleras, y a mediados del siglo, las aportaciones al Seguro Social.

En el decenio de 1960, en cambio, dichas leyes de ingresos establecen una minuciosa regulación de los ingresos de tales entidades paraestatales, que inicia por considerar como productos sus utilidades, así como las acciones, bonos, títulos y valores emitidos por las empresas públicas, al igual que las recuperaciones de créditos concedidos a éstas con fondos en fideicomiso; y termina por someterlas a rígidos controles de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público sobre sus ingresos, utilidades, créditos, contabilidad y presupuesto.

La Ley de Ingresos del Erario Federal para el año de 1935, en la fracción XV de su artículo 1o., incluyó entre los productos que iban a cobrarse y recaudarse, los derivados de la explotación de ferrocarriles de propiedad federal, de las explotaciones en las que tuviere participación el gobierno, así como de los establecimientos que de él dependieren.

Ley de Ingresos de la Federación para 1945. Esta ley ya no incluyó, entre los productos cobrables, los derivados de las explotaciones en las que tuviere participación el gobierno; en cambio, comprendía los provenientes de la explotación de las reservas petroleras nacionales, así como las utilidades por acciones y participaciones.

Ley de Ingresos de la Federación para 1955. En esta ley, ya quedaron incluidas las aportaciones al Seguro Social —dentro de los derechos por la prestación de servicios públicos— y, entre los aprovechamientos, los de la Comisión Federal de Electricidad, sin que hubiese otras variaciones relativas a las entidades paraestatales.

Ley de Ingresos de la Federación para 1964. Trascendental para la regulación de los organismos descentralizados y de las empresas de participación estatal fue la inclusión expresa, en la Ley de Ingresos de la Federación para 1964, de las utilidades de éstas entre los productos derivados de la explotación o uso de bienes de dominio privado que forman parte del patrimonio nacional; así como la consideración dentro de los productos derivados de ventas y recuperaciones de capital, de la venta de acciones, bonos, títulos y valores emitidos por empresas públicas, y de las recuperaciones de créditos concedidos a éstas con fondos en fideicomiso.

No menos trascendente fue la disposición contenida en el artículo 21 de la Ley de Ingresos de la Federación para 1964, cuya parte medular preceptuaba:

Petróleos Mexicanos cubrirá los impuestos y derechos establecidos por las leyes federales por cualesquiera actividades que desarrolle, cuando sea a su cargo como causante directo, con la tasa del 12% sobre el importe total de sus ingresos brutos, sin deducción alguna.

Petróleos Mexicanos enterará por concepto de pago provisional de impuesto, la suma de dos millones de pesos diariamente, incluyendo los días inhábiles. Este pago se hará por conducto del Banco de México, S. A., que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 43 de su ley orgánica, retirará directamente dicha cantidad de los depósitos que obligatoriamente debe hacerle Petróleos Mexicanos, para concentrarla en la Tesorería de la Federación [...].

Las anteriores disposiciones, *mutatis mutandi*, subsisten en la Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio de 1998 por obligar a Pemex y a sus organismos subsidiarios a efectuar anticipos por cientos de millones de pesos diarios y semanarios, a cuyo efecto el Banco de México deduce tales pagos diarios y semanales de los depósitos que tiene de Pemex y entes subsidiarios, para concentrarlos a la Tesorería de la Federación.

De gran importancia para el marco regulatorio de las entidades paraestatales resultó también la disposición contenida en el artículo 35 de la referida Ley de Ingresos de la Federación para 1964, que prohibió a los organismos descentralizados suscribir títulos de crédito derivados de créditos que no estuviesen previamente autorizados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, prohibición que se hizo extensiva a las empresas de participación estatal, cuando tales títulos fuesen pagaderos en el extranjero o en moneda extranjera.

El mismo artículo 35 obligó a los organismos descentralizados a proporcionar a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público datos sobre sus pasivos, así como acerca de su liquidez y capacidad de pago; y autorizó a dicha Secretaría a designar, cuando los juzgase conveniente, auditores especiales para revisar los registros de contabilidad y documentos de cualquier organismo descentralizado.

La Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 1965, publicada el 31 de diciembre de 1964, de acuerdo a lo dispuesto en su artículo 5o., modificó de manera importante el marco regulatorio de las entidades paraestatales, por disponer la concentración en la Tesorería de la Federación de los ingresos de los organismos descentralizados y las empresas propiedad del gobierno federal, cualquiera que fuese el concepto que los originase, obligación que subsiste en parte, en los términos de los artículos 12 y 13 de la Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 1996.

De igual manera, el mismo artículo 5o. de la ley en análisis consideró comprendidos en el artículo 28 de la Ley Orgánica del Presupuesto de Egresos de la Federación las erogaciones relativas a las actividades, servicios y obras públicas a cargo de cada organismo descentralizado y empresa propiedad del gobierno federal. El citado artículo 28 de la Ley Orgánica del Presupuesto de Egresos de la Federación, abrogada por la Ley del Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal disponía: “artículo

lo 28: Se entiende por presupuesto de Egresos de la Federación la autorización expedida por la Cámara de Diputados, a iniciativa del Ejecutivo, para expensar las actividades oficiales, obras y servicios públicos a cargo del Gobierno Federal durante el periodo de un año, a partir del 1o. de enero”.

Dicho artículo 5o. de la Ley de Ingresos para el Ejercicio Fiscal de 1965 dispuso, además, que los titulares de dichas entidades paraestatales remitiesen al Ejecutivo federal, a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, sus respectivos presupuestos anuales aprobados por sus correspondientes órganos de gobierno, a efecto de someterlos a la aprobación de la Cámara de Diputados, junto con el Presupuesto de Egresos de la Federación. También dispuso que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público únicamente autorizase pagos o erogaciones con cargo a las entidades paraestatales, de acuerdo con los presupuestos correspondientes y sin rebasar el monto de las concentraciones de fondos efectuadas.

También determinó el artículo 5o. de la ley en análisis la inmediata aplicación de las disposiciones mencionadas en los dos párrafos precedentes a una veintena de entidades paraestatales, y facultó al Ejecutivo para ampliar a otras la aplicación de tales preceptos y a señalar las fechas a partir de las cuales les obligarían.

Quedaron de inmediato sujetas a dicho control presupuestal las siguientes entidades paraestatales: Petróleos Mexicanos, Comisión Federal de Electricidad, Ferrocarriles Nacionales de México, Caminos y Puentes Federales de Ingresos y Servicios Conexos, Instituto Nacional de la Vivienda, Lotería Nacional, Instituto Mexicano del Seguro Social, Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, Compañía de Luz y Fuerza del Centro, S. A. y otras seis sociedades anónimas del ramo eléctrico, Ferrocarril del Pacífico, S. A. de C. V., Ferrocarril Chihuahua-Pacífico, S. A., Ferrocarriles Unidos de Yucatán, S. A., Aeronautes de México, S. A., y Conasupo.

Por haberse liquidado la mitad de las anteriores entidades paraestatales, se sujetan a control presupuestal, de acuerdo al artículo 13 de la Ley de Ingresos para 1996, en los términos del Presupuesto de Egresos de la Federación, únicamente once (sin contar los organismos subsidiarios de Pemex), de las cuales Pipsa no figuró en la relación de la ley para 1965.

En cuanto al pago provisional de impuesto que debía pagar Pemex, en la Ley de Ingresos de la Federación para 1966 se hizo ascender a dos millones y medio de pesos diarios, incluyendo días inhábiles.

#### d) Leyes de inspección de adquisiciones y obras públicas

Con el propósito de perfeccionar la actuación de la administración pública, mediante el mejoramiento de su control y vigilancia, se integró un paquete de iniciativas de ley enviado por el presidente Adolfo López Mateos al Congreso de la Unión en 1965, compuesto del proyecto de Ley de Inspección de Adquisiciones, junto con el de nueva Ley para el Control de Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, y el de la Ley de Inspección de Contratos y Obras Públicas.

Dos versiones tuvo la Ley de Inspección de Adquisiciones, ambas de vigencia casi sexenal, el 6 de mayo de 1972 la segunda abrogó a la primera, tras de seis años, cuatro meses y cinco días de vigencia, y fue abrogada, a su vez, por la Ley sobre Adquisiciones, Arrendamientos y Almacenes de la Administración Pública Federal, el 1 de enero de 1980, a la cual abrogó la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios Relacionados con Bienes Muebles, publicada el 8 de febrero de 1985, a su vez abrogada por la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas en vigor, publicada el 30 de diciembre de 1993.

Primera Ley de Inspección de Adquisiciones. De la aplicación de la Ley de Adquisiciones, publicada el 30 de diciembre de 1965, se excluyeron los fideicomisos constituidos por el gobierno federal, lo mismo que las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y fianzas, así como las empresas cuya mayoría de su capital social estuviese suscrita por tales instituciones u organizaciones, por sí o mediante empresas en que tuvieren participación mayoritaria, salvo que dichas entidades figurasen en el Presupuesto de Egresos de la Federación, supuesto en que sí les era aplicable esta ley.

Semejante exclusión fue calificada de injustificada e indebida, en el voto particular presentado en su oportunidad por el diputado Juan Landerreche Obregón, quien consideró a esta ley como un paso importante para la vigilancia en el gasto de los fondos públicos, por estimarla ajustada al principio reconocido de que el órgano de vigilancia debe ser distinto de la entidad vigilada, requisito inclumplido en los casos a que se refiere la citada exclusión, impugnada en los siguientes términos:

Ahora bien, los fideicomisos constituidos por la Secretaría de Hacienda como fideicomitente única del Gobierno Federal y las instituciones y organizaciones

nacionales de crédito, de seguros y de fianzas, son manejadas en última instancia por la Secretaría de Hacienda, directa o indirectamente, la que también realiza directa o indirectamente la vigilancia de esas entidades, de manera que resulta que la propia Secretaría de Hacienda se vigila a sí misma y resuelve los problemas que se le presentan con motivo de esa vigilancia, lo que podría explicarse para algunos efectos formales, pero es inadmisibles en cuanto a los propósitos del control de manejo de fondos públicos que se trata de organizar y que la opinión pública reclama insistentemente.

Se refirió la ley en análisis a las adquisiciones de mercancías, de bienes muebles y de materias primas que efectuaren las secretarías y departamentos de Estado, el Departamento del Distrito Federal, los gobiernos de los territorios federales, las empresas de participación estatal y los organismos públicos, entendiéndose por estos últimos las comisiones, juntas, patronatos, institutos y demás entidades creadas por la Federación que tuvieren o administraren un patrimonio o presupuesto formado con fondos o bienes federales, así como los organismos públicos descentralizados.

La primera Ley de Inspección de Adquisiciones, en alguna medida, reguló los contratos de instalación y reparación de bienes muebles celebrados por las “dependencias” —que en los términos del último párrafo de su artículo 3o. eran, además de las secretarías y departamentos de Estado, del Departamento del Distrito Federal y de los gobiernos de los territorios federales, los organismos públicos y las empresas del Distrito Federal—, al disponer, en su artículo 17:

en los contratos de instalación y reparación de bienes muebles que celebren las dependencias, los precios que se estipulen para los materiales o refacciones que se adquieran para ese fin y que formen parte del precio total del contrato, no podrán ser superiores a los precios máximos señalados en la Lista Oficial de Precios de la Secretaría del Patrimonio Nacional, otorgada en los términos que fije el Reglamento de esta Ley.

Básicamente se encomendó la aplicación de la primera Ley de Adquisiciones a la Secretaría del Patrimonio Nacional, aun cuando se concedió alguna intervención de las Secretarías de Hacienda y Crédito Público y de la de Industria y Comercio.

Destacan entre las disposiciones contenidas en los veintisiete artículos de esta ley, las relativas a la canalización de las adquisiciones exclusiva-

mente a los proveedores inscritos en el Padrón de Proveedores del Gobierno Federal, a cargo de la Secretaría del Patrimonio Nacional; a los requisitos para inscribirse en el referido Padrón; a la obligación impuesta a la administración pública de registrar, previamente a su fincamiento o celebración, los pedidos y contratos de adquisiciones.

Facultó la primera Ley de Adquisiciones a la Secretaría del Patrimonio Nacional a registrar, hacer observaciones o negar el registro de los pedidos o contratos de adquisiciones y hasta suspenderlos o cancelarlos con posterioridad a su registro; a imponer multas a los proveedores, suspender los efectos de su registro en el Padrón de Proveedores y también cancelar tal registro; y a formar la lista oficial de precios, que señalaba los máximos a que podían adquirirse los bienes.

Se estableció la facultad de interponer ante el secretario del Patrimonio Nacional el recurso administrativo de inconformidad, contra las resoluciones que negasen la inscripción en el Padrón de Proveedores o que impusiesen sanciones previstas en la propia ley.

No reguló esta ley la celebración de concursos para la adjudicación de pedidos o contratos de adquisiciones, pero obligó a los convocantes a formular los derivados de concursos, en los términos establecidos en ella y en su Reglamento. Además, en su penúltimo artículo estableció que la violación de sus disposiciones en la celebración de pedidos o contratos de adquisiciones serían nulos de pleno derecho y no surtirían efecto alguno.

La segunda Ley de Inspección de Adquisiciones, publicada el 6 de mayo de 1972, incrementó su cobertura de aplicación, al ampliarse a los fideicomisos constituidos por el gobierno federal las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito y las instituciones nacionales de seguros y fianzas, que habían quedado excluidas de la aplicación de la ley de 1965.

La segunda versión de la Ley de Inspección de Adquisiciones englobó en la denominación de “entidades” a las secretarías y departamentos de Estado, Departamento del Distrito Federal, gobiernos de los territorios federales, instituciones nacionales de crédito, organizaciones auxiliares nacionales de crédito, instituciones nacionales de seguros y fianzas, empresas de participación estatal, organismos descentralizados y fideicomisos.

Obligó esta segunda versión de la Ley de Adquisiciones a las entidades a recabar la autorización previa del Instituto Mexicano de Comercio Ex-



terior para poder formalizar pedidos o contratos de adquisiciones de artículos de importación o de procedencia extranjera; y les prohibió cancelar pedidos o contratos sin la previa autorización de la Secretaría del Patrimonio Nacional, y —si fuesen con cargo al Presupuesto de Egresos de la Federación—, sin la autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

La atribución de conocer de los recursos de inconformidad interpuestos contra la negativa de inscripción en el Padrón de Proveedores del Gobierno Federal o contra la imposición de sanciones previstas en la propia ley fue transferida del titular de la Secretaría del Patrimonio Nacional a un Consejo integrado por representantes de dicha Secretaría y de las de Hacienda y Crédito Público y de la Presidencia.

Otra de las innovaciones de la segunda Ley de Inspección de Adquisiciones fue la de imponer a las entidades la obligación de presentar a la Secretaría del Patrimonio Nacional presupuestos y programas anuales de adquisiciones.

Ley de Inspección de Adquisiciones, Arrendamientos y Almacenes de la Administración Pública Federal. Deroga y sucede a la segunda Ley de Inspección de Adquisiciones, la Ley sobre Adquisiciones, Arrendamientos y Almacenes de la Administración Pública Federal publicada el 31 de diciembre de 1979, que a su vez es abrogada y sustituida por la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios Relacionados con Bienes Muebles publicada el 8 de febrero de 1985, la cual fue igualmente abrogada y reemplazada por la vigente Ley de Adquisiciones y Obras Públicas.

Menos que sexenal fue la vigencia de la Ley sobre Adquisiciones, Arrendamientos y Almacenes de la Administración Pública Federal, publicada el 31 de diciembre de 1979, habida cuenta de que fue abrogada el 9 de febrero de 1985.

En contraste con las Leyes de Inspección de Adquisiciones, la que ahora analizamos fue expresamente calificada como de orden público e interés social, y además de regular la adquisición de mercancías, materias primas y bienes muebles de la administración pública federal, amplía expresamente su objeto a la regulación del arrendamiento de bienes muebles, a la contratación de servicios relacionados con bienes muebles, y a los almacenes de dicha administración que, en su universo era igual al

comprendido en la segunda Ley de Inspección de Adquisiciones, salvo los gobiernos de los desaparecidos territorios federales.

Encomendose principalmente la aplicación de la ley en análisis a la Secretaría de Comercio, entre cuyas facultades, además de las atribuidas anteriormente en términos generales a la Secretaría del Patrimonio Nacional, destacaban las de fijar normas conforme a las cuales las dependencias y entidades adquiriesen mercancías, materias primas y bienes muebles; contratasen como arrendatarios bienes muebles y prestación de servicios, y operasen sus almacenes, así como expedir las bases y normas generales para que las referidas instituciones celebrasen concursos para la adquisición de mercancías, materias primas y bienes muebles.

Por cuanto se refería al arrendamiento de bienes muebles, esta ley se limitó a supeditar su celebración a demostrar que no era posible o conveniente su adquisición y a que la renta no excediese los importes máximos autorizados por la Secretaría de Comercio; sujetándolos, en lo aplicable, a las disposiciones relativas a las adquisiciones.

Respecto de la contratación de prestación de servicios, la ley que nos ocupa comprendió toda la relacionada con bienes muebles respecto a instalación, reparación y mantenimiento; tecnología vinculada con la adquisición o uso de dichos bienes, procesamiento de datos; y maquilas, de las dependencias y entidades; determinando como aplicable, en lo conducente, lo dispuesto en la propia ley para las adquisiciones.

Sustituyose el recurso de inconformidad previsto en las Leyes de Inspección de Adquisiciones por uno innominado que se encomendó resolver el superior jerárquico inmediato de quien hubiere emitido la resolución impugnada, salvo que la hubiese dictado el secretario de Comercio, en cuyo caso él mismo debía resolverlo.

La Ley de Inspección de Contratos y Obras Públicas, publicada el 4 de abril de 1966, mantuvo su vigencia durante quince años, hasta ser abrogada por la Ley de Obras Públicas, cuya publicación se hizo el 30 de diciembre de 1980. En ella se establecen normas para la contratación y ejecución de la obra pública a cargo de la administración pública federal y del Distrito y territorios federales, incluidas sus entidades paraestatales, así como mecanismos de control atribuidos a las siguientes Secretarías.

Competencia de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Además de la intervención que a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público le conferían diversas leyes —anual de Ingresos, Orgánica del Presupuesto

de Egresos y Orgánica de la Tesorería de la Federación—, de acuerdo al segundo párrafo del artículo 18 de la Ley de Inspección de Contratos y Obras Públicas, no podía iniciarse la obra sin su autorización expresa. Además, según el artículo 12, dicha Secretaría debía formar parte, por medio de un representante, de la Comisión Técnico Consultiva de Contratos y Obras Públicas.

De conformidad a lo dispuesto en el artículo 16 de la Ley de Inspección de Contratos y Obras Públicas, y siempre que el contrato debiera cubrirse con cargo al Presupuesto de Egresos de la Federación, era indispensable para su validez la aprobación previa de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Competencia de la Secretaría de Obras Públicas. Por medio de su representante, la Secretaría de Obras Públicas presidía la Comisión Técnico Consultiva de Contratos y Obras Públicas (artículo 12); además, junto con la Secretaría del Patrimonio Nacional, con fundamento en los estudios y opiniones de la Comisión Técnico Consultiva de Contratos y Obras Públicas, emitía las bases, las normas generales y los criterios para la integración de los precios unitarios aplicables a la contratación y ejecución de la obra pública, así como las bases y normas para su licitación (artículo 13).

Competencia de la Secretaría de la Presidencia. Por así disponerlo el artículo 15 de la Ley de Inspección de Contratos y Obras Públicas, antes de contratar o expedir el acuerdo para la ejecución de obra pública, la institución debía obtener la autorización de la Secretaría de la Presidencia para realizar la inversión correspondiente; asimismo, de conformidad con el artículo 24, debía remitirle informe mensual de avance de obra, con detalle de las erogaciones hechas.

Asimismo, según el artículo 25 de esta ley, la Secretaría del Patrimonio Nacional debía remitirle una copia de los contratos y presupuestos de obras públicas y una lista de las que hubiere programado inspeccionar, a las cuales la Secretaría de la Presidencia podía agregar otras que considerase conveniente investigar.

Competencia de la Secretaría del Patrimonio Nacional. En su mayor parte, el control previsto en la Ley de Inspección de Contratos y Obras Públicas se encomendaba a la Secretaría del Patrimonio Nacional, ya que, de acuerdo a los artículos 3o., 6o. y 8o., llevaba el Padrón de Contratistas del Gobierno Federal y, por ende, resolvía las solicitudes de ins-

cripción y de revalidación, así como la cancelación en el mismo, en el entendido que la administración pública sólo podía contratar la obra pública con las personas inscritas en dicho Padrón.

Por así disponerlo los artículos 12 y 13 de la ley en análisis, el representante de la Secretaría del Patrimonio Nacional era el secretario de la Comisión Técnico Consultiva de Contratos y Obras Públicas, cuyos estudios y opiniones, como ya se dijo, servían de base a dicha Secretaría para emitir, junto con la de Obras Públicas, las bases, las normas generales y los criterios para la integración de los precios unitarios aplicables a la contratación y ejecución de obras, así como a la adjudicación de los contratos respectivos.

Además, correspondía a la Secretaría del Patrimonio Nacional vigilar, en los términos del artículo 14 del citado ordenamiento legal, que la licitación de la adjudicación de los contratos de obra pública, así como su contratación y su ejecución se ajustasen a las bases, normas y criterios para la integración de los precios unitarios referidos en el párrafo anterior.

Antes de iniciar una obra, los organismos públicos y las empresas de participación estatal estaban obligadas, según los artículos 18 y 19 de esta ley, a comunicarlo a la Secretaría del Patrimonio Nacional, y a poner a su disposición las bases a las que debía sujetarse, remitiendo dentro de los sesenta días siguientes a su firma todo contrato de obra celebrado o, en el caso de obra por administración directa, el acuerdo que aprobase su ejecución, junto con el presupuesto y las especificaciones correspondientes.

Obligaba la Ley de Inspección de Contratos y Obras Públicas a los organismos públicos y empresas de participación estatal a enviar a la Secretaría del Patrimonio Nacional un informe mensual respecto del avance de obras, con detalle de las erogaciones hechas; así como a darle todas las facilidades para que pudiese realizarse satisfactoriamente la inspección y vigilancia de las obras, tareas en cuya realización estaba facultada (artículo 33) a recurrir a los servicios de peritos, empresas o instituciones especializadas en la materia.

En su artículo 1o., la Ley de Inspección de Contratos y Obras Públicas limitó su aplicación a los contratos relativos a las obras de construcción, instalación, conservación, reparación y demolición de bienes inmuebles, así como a la inspección y vigilancia de tales obras, si las llevaban a cabo las Secretarías y Departamentos de Estado, el Departamento del

Distrito Federal, los gobiernos de los territorios federales, los organismos públicos y las empresas de participación estatal con exclusión (artículo 2o.) de las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones nacionales auxiliares de crédito, las instituciones nacionales de seguros y fianzas, así como las empresas cuyo capital social estuviere suscrito en su mayoría por tales instituciones y organizaciones.

El artículo 2o. de la ley consideraba organismos públicos no sólo a los organismos descentralizados, sino también a las comisiones, juntas, patronatos, instituciones y demás entidades creadas por la Federación con un patrimonio o presupuesto integrado con fondos o bienes federales; en tanto que, para definir a las empresas de participación estatal, se remitía la Ley para el Control, por parte del gobierno federal, de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal.

Según el artículo 6o. de la ley cuyo análisis nos ocupa, los requisitos de inscripción en el Padrón de Contratistas del Gobierno Federal consistían en solicitarlo por escrito, acompañando copia certificada de la escritura constitutiva cuando se tratase de persona moral, comprobar su inscripción en el Registro Federal de Causantes y en la Cámara de Industria que le correspondía, así como su afiliación al Instituto Mexicano del Seguro Social, y pagar la cuota reglamentaria.

El 30 de diciembre de 1980 se publicó la Ley de Obras Públicas, cuya vigencia duró trece años, del 1 de enero de 1981 al 31 de diciembre de 1993, fue explicitada como de orden público e interés social, y tuvo por objeto regular el gasto y las acciones relativas a la planeación, programación, presupuestación, ejecución, conservación, demolición y control de la obra pública realizada por la administración pública federal.

Precisó la ley en análisis lo que para sus efectos se consideraba obra pública, encomendando principalmente sus mecanismos de interpretación, control y vigilancia a las Secretarías de Programación y Presupuesto y de la Contraloría General de la Federación.

En los términos de la Ley de Obras Públicas, correspondía al Ejecutivo federal aplicarla por conducto de la Secretaría de Programación y Presupuesto, a la cual competía interpretarla para efectos administrativos y, oyendo la opinión de la Comisión Intersecretarial Consultiva de la Obra Pública, expedir las disposiciones administrativas que en su aplicación debieran observarse en la contratación y ejecución de las obras. La refe-

rida Comisión Intersecretarial era presidida por el secretario de Programación y Presupuesto.

Asimismo, correspondía a la Secretaría de Programación y Presupuesto llevar el Padrón de Contratistas de Obras Públicas; resolver sobre las solicitudes de inscripción en dicho padrón; suspender y cancelar el registro de los contratistas e imponerles multas que podían ir de diez a mil veces el salario mínimo diario, y fijar los criterios y procedimientos para clasificar a las personas inscritas en él.

La Secretaría de la Contraloría General de la Federación tenía, entre otras facultades, las de verificar en cualquier tiempo que las obras y los servicios relacionados con ellas se realizase conforme a lo establecido en la ley en análisis o en otras disposiciones aplicables y a los programas y presupuestos autorizados; realizar visitas e inspecciones a las dependencias y entidades a cuyo cargo estuvieren las obras públicas y solicitar a los servidores públicos de las mismas y a los contratistas respectivos los datos e informes relacionados con dichas obras.

El 8 de febrero de 1985 se publicó la Ley de Adquisiciones y Prestación de Servicios relacionados con Bienes Muebles cuya interpretación quedó a cargo de las Secretarías de Programación y Presupuesto, de la Contraloría General de la Federación y de Comercio y Fomento Industrial; su cobertura, en relación con el ordenamiento jurídico al que sustituyó, se amplió para incluir las adquisiciones, arrendamientos y servicios con cargo total o parcial a fondos federales conforme a los convenios entre el Ejecutivo federal y las entidades federativas.

Autocalificada de orden público e interés social, esta ley se integró con sesenta y siete artículos, más seis transitorios e innecesariamente se dividió en cinco títulos, todos con un capítulo único, excepto el segundo que incluyó tres capítulos; su objeto se hizo consistir en regular las acciones relativas a la planeación, programación, presupuestación y control, realizadas por la administración pública federal en materia de adquisiciones y arrendamientos de bienes muebles y de prestación de servicios relacionados con los mismos, así como la celebración de los actos, contratos y pedidos respectivos.

El 30 de diciembre de 1993 se publicó la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas, cuya vigencia inició el 1 de enero de 1994, fecha en la cual quedó abrogada la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios Relacionados con Bienes Muebles, en los términos de

los artículos transitorios primero y segundo de la primera de las leyes citadas, la cual fusionó la regulación de la actividad de la administración pública federal en materia de adquisición, reconstrucción, reparación, mantenimiento, arrendamiento, maquila, aseguramiento y transporte de bienes muebles, así como de obras públicas y de servicios de limpieza y vigilancia.

#### e) Otros ordenamientos legales federales

Contribuyen también a configurar el derecho administrativo mexicano en su ámbito federal diversas leyes entre las que destacan la Ley de Planeación, la Ley General de Deuda Pública, la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, la Ley de Información Estadística y Geográfica, la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas, la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, la Ley General de Educación, y la Ley General de Salud, entre otras.

Súmanse a los anteriores ordenamientos legales, en la conformación de nuestro derecho administrativo, las leyes específicas de organismos descentralizados y sociedades nacionales de crédito, como la Ley del Seguro Social, la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado, la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica, la Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos y Organismos Subsidiarios, y la Ley Orgánica del Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, por citar sólo algunas.

### 5. *La legislación de las entidades federativas*

Copiosa es la legislación de cada una de las entidades federativas en materia de derecho administrativo, pese a lo cual, salvo el caso del estado de Chihuahua, no tienen un código administrativo que reúna en un solo ordenamiento legal todas las disposiciones legales de esa materia, por lo que, a partir de su Constitución particular, han emitido —y muchas veces reformado— sus respectivas leyes orgánicas de la administración pública o del Poder Ejecutivo local y muchos ordenamientos más, relativos su funcionamiento y control, al ejercicio del gasto público, a sus bienes, a sus actos, a sus contratos, y a sus servicios públicos, entre otros aspectos.

## El Código Administrativo del estado de Chihuahua

En un esfuerzo codificador sin precedente en México, el día 2 de agosto de 1950 fue promulgado el Código Administrativo del estado de Chihuahua, con el propósito de regular las actividades propias del Poder Ejecutivo del estado, dentro del marco de su competencia constitucional. Una década más tarde, el 28 de febrero de 1960, fue emitida una segunda versión de este ordenamiento legal, con un reacomodo de materias y modificación de la nomenclatura de su articulado, pero sin reforma de su contenido de fondo.

Posteriormente, el miércoles 21 de agosto de 1974 fue publicado en el Anexo al *Periódico Oficial del Estado*, el nuevo Código Administrativo del estado de Chihuahua, en el cual, según reza su exposición de motivos:

[...] se suprimieron disposiciones reglamentarias que no tenía caso estuvieran contenidas en este cuerpo ordenativo, se suprimieron asimismo capítulos obsoletos y múltiples disposiciones anacrónicas que no han tenido ninguna aplicación en los veinticuatro años transcurridos desde que se promulgó este Código. Todo este trabajo significó un ahorro de más de quinientos artículos con relación al anterior Código Administrativo, lo que facilitará enormemente su consulta tanto para los organismos oficiales como para los abogados especialistas y público en general, que en una u otra forma necesitan tener acceso a las disposiciones administrativas aplicables en el Estado.

El Código Administrativo se divide en catorce partes, cada una compuesta de uno o varios libros, cuyos temas se detallan a continuación:

Primera parte:

Libro único: De la estructura, relaciones y funciones del Poder Ejecutivo

Segunda parte:

Libro único: Del Ministerio Público

Tercera parte:

Libro primero: Gobernación

Libro segundo: Del Registro Público de la Propiedad

Libro tercero: Del notariado

Libro cuarto: De los partidos políticos y procesos electorales

Libro quinto: De la policía del Estado

Libro sexto: De la delincuencia de menores



Libro séptimo: Del régimen penitenciario y cárceles

Cuarta parte: Educación Pública

Libro primero: De la educación en general

Libro segundo: Del ejercicio de las profesiones

Quinta parte:

Libro único: Trabajo y previsión social

Sexta parte:

Libro primero: Salubridad y asistencia

Libro segundo: De la asistencia pública

Libro tercero: De la beneficencia privada

Séptima parte: Comunicaciones y obras públicas

Libro primero: De las vías de comunicación

Libro segundo: Del tránsito estatal

Libro tercero: De las obras públicas

Octava parte:

Libro primero: De la agricultura

Libro segundo: De la ganadería

Novena parte:

Libro único: Economía

Décima parte:

Libro único: Asentamientos humanos

Décima primera parte:

Libro único: Servicios públicos de agua potable y saneamiento

Décima segunda parte:

Libro único: De las responsabilidades y sanciones

Décima tercera parte:

Libro único: De los procedimientos y recursos administrativos

Décima cuarta parte:

Libro único: Régimen patrimonial del Estado.

Actualmente, el Código Administrativo del estado de Chihuahua de 1974, al decir de muchos juristas de ese estado, sólo conserva el nombre de Código, por haber sido desmembrado, al derogarse muchas de sus disposiciones para transferirlas a otros ordenamientos legales.

## VII. CONSIDERACIÓN FINAL

En México, al igual que en otros países, el derecho administrativo como norma y como disciplina de la ciencia jurídica se retroalimenta

mutuamente como lo evidencia su desarrollo simultáneo y paralelo, en el cual puede advertirse una pronunciada proclividad a la importación de teorías e instituciones, sin que a cambio haya hecho exportaciones significativas en este ámbito, lo cual acusa la escasa investigación realizada en esta disciplina, toda vez que los esfuerzos de nuestros iusadministrativistas se han canalizado en su mayor parte a la exposición didáctica de las teorías e instituciones importadas, y en mucho menor medida, a la investigación y creación de nuevas.

Tal deficiencia se debió, en buena medida, al estancamiento del derecho administrativo en México a fines del siglo pasado y principios del presente, como lo acredita el hecho de que durante las seis décadas que separan la publicación del *Ensayo sobre el derecho administrativo mexicano* de José María del Castillo Velasco (1874), de la aparición de la primera edición del *Derecho administrativo* de Gabino Fraga no se haya publicado ninguna obra importante sobre esta disciplina; como tampoco se publicó otra durante el siguiente cuarto de siglo, hasta que en 1959 aparecen la primera edición del *Derecho administrativo* de Andrés Serra Rojas y la única edición del *Derecho procesal administrativo* de Alfonso Nava Negrete.

En cuanto a nuestra administración pública, el presente siglo arranca con un esquema centralizado y concentrado, dentro del esquema del Estado liberal, para avanzar, años después, hacia el Estado social de derecho, al empuje de nuestra Constitución de 1917, adoptando, más tarde, las teorías de la descentralización, la desconcentración y la sectorización administrativas, con una gran expansión de la empresa en mano pública.

En la parte media de la década de 1930, las entidades paraestatales eran unas cuantas: Almacenes Nacionales de Depósito, S. A., Banco de Crédito Agrícola, S. A., Banco de México, S. A., Banco Nacional Hipotecario Urbano y de Obras Públicas S. A., Comisión de Fomento Minero, Fondo de Cultura Económica, Nacional Financiera, S. A., Petróleos de México, S. A., Productora e Importadora de Papel, S. A., la Universidad Nacional Autónoma de México, y algunas más.

En el año de 1947, ya terminada la segunda Guerra Mundial, las entidades paraestatales duplicaban con exceso el número de las existentes doce años antes, por haberse creado organismos y empresas tan importantes como el Banco del Pequeño Comercio del Distrito Federal, S. A. de C. V., Banco Nacional Cinematográfico, S. A., Banco Nacional de Co-

mercio Exterior, S. A., Banco Nacional de Fomento Cooperativo, S. A. de C. V., Compañía Exportadora e Importadora Mexicana, S. A., Ferrocarriles Nacionales de México, Guanos y Fertilizantes de México, S. A., Instituto Mexicano del Seguro Social, Instituto Nacional de Cardiología, Nacional Distribuidora y Reguladora, S. A de C. V., Petróleos Mexicanos, Servicio de Transportes Eléctricos del Distrito Federal, y Talleres Gráficos de la Nación, S. C. de P. E. y R. S.

Para 1962, las empresas en mano pública aumentaron a doscientas seis y, a mediados de 1982, sumaban setecientas cuarenta y dos,<sup>17</sup> en tanto que al final del mismo año, con la estatalización de la banca, su número llegó a mil ciento cincuenta y cinco,<sup>18</sup> lo que da idea de la desenfadada creación de organismos descentralizados, instituciones y sociedades nacionales de crédito, empresas de participación estatal y fideicomisos públicos, en muchas ocasiones producto de la improvisación y del presidencialismo autoritario.

El robustecimiento del Estado implicó el de la administración pública y, en consecuencia, el del derecho administrativo, lo que aunado a los numerosos casos en que la administración pública se sometía a las normas de derecho privado, dio lugar a continuas y crecientes mezclas entre éste y el derecho público, las cuales, como en pleno auge del Estado empresario hiciera notar Fulvio Zuelli en 1973:

no se daban cuando Derecho público y Derecho privado eran netamente separados y toda actividad del Estado acontecía disciplinada por el Derecho público, es decir, cuando el adjetivo público tenía un significado bien preciso y sobre todo no existía en la dimensión actual, el fenómeno de los entes públicos [...]. Mas hoy, la situación está profundamente cambiada; la tradicional distinción entre público y privado es mucho menos clara.<sup>19</sup>

Tal crecimiento excesivo del Estado intervencionista, en su versión de Estado social de derecho, aunado al colapso de los regímenes comunistas de Europa oriental, generó una reacción neoliberal a nivel mundial, que proclama el adelgazamiento del Estado, la desregulación administrativa, y la privatización de muchas instituciones y actividades públicas, bajo el

17 Fernández Ruiz, Jorge, *El Estado empresario*, México, UNAM, 1982, pp. 243-265.

18 Rogozinski, Jacques, *La privatización de empresas paraestatales estatales*, México, Fondo de Cultura Económica, 1993, p. 34.

19 Zuelli, Fulvio, *Servizi Pubblici e Attività Imprenditoriale*, Milán, Dott. A. Giuffrè Editore, 1973, p. 11.

citado slogan: “el mejor Estado es el menor Estado”, para poner al solidarismo social en retirada, en un giro de ciento ochenta grados, tras de haber vivido el apogeo de su aceptación al ser considerado, a nivel mundial, necesario y positivo, a fines de la década de 1970.

Sin duda, la reacción neoliberal, hoy triunfante en la conformación del Estado contemporáneo, más temprano que tarde habrá de desgastarse, como ocurrió con los movimientos que le precedieron en el afán configurativo del ente estatal, porque no puede perpetuarse un esquema que en aras de la libertad de enriquecimiento insultante de unos pocos, arroja a los abismos del desempleo, la ignorancia, la insalubridad, la miseria y la hambruna a millones de seres humanos, que de esta suerte ven cancelada la posibilidad de una vida digna al no poder disfrutar sus derechos humanos económicos, sociales y culturales.

De cualquier manera, a escala mundial, el derecho administrativo actual se ve dominado, en mayor o menor medida, por los afanes de privatización, desregulación y “desmonopolización”, peculiares del esquema neoliberal imperante en el mundo de nuestros días, acorde a los intereses de los países más ricos del mundo, a su vez dominados por unos cuantos dueños del dinero que, a través del Fondo Monetario Internacional e instituciones afines, imponen esquemas de actuación y de organización a todos los países, en especial a los necesitados de apoyo financiero.

### 1. *La privatización*

Para el neoliberalismo rampante de nuestro días, se entiende por privatización la acción de atribuir o de asignar a los particulares la facultad de realizar cotidianamente determinadas actividades, ya sean éstas inéditas —por derivar de nuevas tecnologías—, o bien, se trate de actividades que anteriormente estaban atribuidas o asignadas al Estado o a la administración pública; en resumen, privatizar es transferir atribuciones, actividades, bienes, o derechos del sector público al privado o asignar a este último las atribuciones y actividades emergentes.

Así entendida, la privatización puede ser a nivel macro o general, en cuyo caso se refiere a todo un sector de la actividad socioeconómica, por ejemplo, la privatización de la banca o de la industria siderúrgica; o también puede ser a nivel micro o concreto, como ocurrió en el caso de la

Compañía Industrial de Atenquique, S. A. en el de Dina Nacional, S. A., y en el de Motores Perkins, S. A.

Diversas modalidades pueden emplearse en el proceso de privatización: una consiste en liberar del régimen de servicio público “propio” o propiamente dicho, a actividades específicas hasta entonces sometidas a él, mediante un procedimiento legislativo de reforma de la norma jurídica a fin de que ésta deje de considerar servicio público *strictu sensu* o propiamente dicho, a tales actividades que, por tanto, ya no quedan atribuidas al Estado. Mediante este procedimiento se privatizó el servicio público de banca en México, en 1992, al convertirse en servicio de banca, a secas, a resultas de la reforma del artículo 28 constitucional.

Por ello, en la actualidad, el servicio de banca en México ya no se concesiona, sino que se “autoriza”, quedando su prestación a una regulación jurídica específica, distinta a la ordinaria, lo cual acredita su carácter de servicio público impropio, virtual o de interés público, como se le llama en la doctrina a la actividad técnica no reconocida por la ley como servicio público, a pesar de estar destinada a satisfacer una necesidad de carácter general, bajo un régimen exorbitante del derecho privado.

La venta a particulares de las acciones de una empresa de participación estatal mayoritaria, por lo menos, en cantidad suficiente para que estos adquieran su administración representa otra manera de privatizar. Así ocurrió con Teléfonos de México, S. A., que dejó de ser una empresa de participación estatal mayoritaria y, por tanto, en mano pública, al pasar a particulares la mayoría de las acciones comunes y la administración de tal empresa prestadora del tradicional servicio público telefónico.

Mexicana de Autobuses, S. A. viene a ser otro caso de privatización, también mediante la transmisión de propiedad de sus acciones y de su administración, de una empresa en mano pública no con la prestación de un servicio público a su cargo, sino con una actividad económica no reservada al Estado.

La venta a particulares de los activos de una empresa en mano pública no como una unidad, sino en partes representa otra forma de privatizar; de esta última forma se privatizaron Tabamex, Fertimex y el Instituto Mexicano del Café.

En consonancia con el principio de paralelismo, toda privatización de entidades paraestatales requiere, en México, de un acuerdo previo del

Ejecutivo, de desincorporación de la administración pública de la entidad paraestatal de que se trate y, en el caso de las creadas por ley o decreto del Congreso de la Unión o por decreto o acuerdo presidencial, habrán de observarse formalidades iguales a las atendidas para su creación.

Además, se reconocen doctrinalmente algunas formas adicionales de privatización, como pueden ser, entre otras, la concesión de un servicio público hasta ese momento prestado bajo gestión directa de la administración pública; la subrogación o concierto, total o parcial, de un servicio público directamente prestado por la administración pública, y la locación o arrendamiento a particulares, con o sin opción de compra, de una empresa en mano pública.

## 2. La desregulación

Otra peculiaridad del neoliberalismo de nuestros días, que incide en el derecho administrativo, es la desregulación, cuya aplicación excesiva puede llevar a reimplantar el *laissez faire, laissez passer*, con la consiguiente explotación ilimitada del hombre por el hombre en franca regresión al hobessiano *homo homini lupus*. En el léxico neoliberal, desregular significa derogar las reglas jurídicas que limitan la libre actividad industrial y comercial. En este contexto, la derogación pulcra y ortodoxa de normas jurídicas que implican regulaciones debe apegarse al principio de paralelismo, lo cual requiere de un procedimiento de derogación similar al de su creación.

En relación con la desregulación, el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, señala que

es necesario ampliar la seguridad jurídica de las empresas a través de acciones de desregulación en el ámbito federal, así como de la promoción de modificaciones a los ordenamientos estatales y municipales, para reducir costos y facilitar la apertura y la operación de negocios comerciales e industriales.

Se ejecutará un programa de desregulación y simplificación administrativa orientado a mejorar la eficiencia de la regulación vigente y a eliminar la discrecionalidad innecesaria de la autoridad y el exceso de trámites burocráticos que impiden a las empresas —especialmente a las micro, pequeñas y medianas— concentrar su atención y esfuerzo en la producción y las ventas.

Se hará un esfuerzo nacional, con la participación concertada de las autoridades estatales y municipales, de desregulación, eliminación de trámites innecesarios y simplificación de gestiones [...].

Se tendrán menos regulaciones y más simples, pero éstas habrán de cumplirse cabalmente. La regulación se concentrará en proteger los intereses de los consumidores, como en el caso de actividades que impliquen riesgos sustanciales de salud para el ambiente y para la población.<sup>20</sup>

### 3. *La desmonopolización*

Otra preocupación, por lo menos teórica, del neoliberalismo es la desmonopolización, entendida como una medida para eliminar obstáculos que impiden o traban la libre concurrencia al mercado, mediante la abolición de monopolios. Acerca de este punto, el profesor argentino Juan Carlos Cassagne, afirma que

en el actual proceso de transformación, el Estado debe desregular y desmonopolizar con el objeto de instituir un sistema de control eficaz de la actividad privada que emane de las propias fuerzas del mercado, para lo cual hay que eliminar las barreras que se oponen a la libre actividad industrial y comercial, suprimir subsidios y privilegios, al par que liberar al comercio exterior, con una reducción razonable de aranceles y la supresión de las trabas y prohibiciones a la importación.<sup>21</sup>

Acerca de la desmonopolización, el Plan Nacional de Desarrollo establece que: “se combatirán las prácticas monopólicas, lo mismo por parte de empresas privadas que de empresas públicas”.<sup>22</sup> Sobre este particular, debe tenerse presente que existen los llamados “monopolios naturales” —que no es posible eliminar o resulta absurdo hacerlo—, como los relativos al suministro de agua potable, a la emisión de papel moneda, y a la recolección de aguas negras y pluviales vía drenaje y alcantarillado, para no citar sino unos cuantos ejemplos de monopolios naturales.

### 4. *Otros aspectos del derecho administrativo actual*

Independientemente de la metamorfosis sufrida por el derecho administrativo como consecuencia del neoliberalismo imperante, se han regis-

20 Poder Ejecutivo Federal, *Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000*, México, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 1995, p. 159.

21 Cassagne, Juan Carlos, *La intervención administrativa*, Buenos Aires, Abeledo-Perrot, 1992, pp. 147 y 148.

22 Poder Ejecutivo Federal, *op. cit.*, nota 20, p. 159.

trado avances notorios en aspectos promovidos o existentes con anterioridad, tales como la regulación de ciertas facetas de la actividad socioeconómica, y la aparición del llamado derecho privado administrativo.

### A. La regulación emergente

No obstante la tendencia desreguladora del Estado neoliberal, éste se ha visto en la necesidad de incrementar la normativa jurídica en algunas materias, al grado de provocar la aparición de nuevas ramas del derecho, algunas desmembradas en buena medida del derecho administrativo, como son, entre otras, el derecho urbano o urbanístico y el derecho ambiental o ecológico, en respuesta, respectivamente, al incesante flujo migratorio que ha despoblado las áreas rurales y acrecentado las urbanas, así como al alarmante incremento de la contaminación ambiental.

### B. El llamado derecho privado administrativo

André de Laubadère acuñó la expresión *droit privé administratif* para referirse a lo que otros autores llaman “derecho privado de la administración pública”. Sobre este particular, cabe recordar que, desde los inicios del derecho administrativo, la administración pública se vio en la necesidad de emplear en algunos casos los mecanismos y troqueles del derecho privado; época hubo, por cierto, en que tal empleo se justificó con la hoy desechada teoría de la doble personalidad del Estado, conforme a la cual éste podía actuar como tal o como particular, caso este último en que se sometía a las reglas del derecho privado.

En apoyo de su cuño, Laubadère hace notar que, si bien es cierto que la peculiaridad del derecho administrativo se ve moderada por los presntamientos del derecho privado, cuando este último es convocado a regir algunas actividades de la administración pública, no es exactamente el mismo que se aplica a los particulares, porque “la ley, particularmente, le introduce con bastante frecuencia reglas especiales con objeto de adaptarlo a las necesidades de la administración”.<sup>23</sup>

Creemos en lo personal que las expresiones “derecho privado administrativo” y “derecho privado de la administración pública” entrañan

23 Laubadère, André de, *Droit administratif*, 9a. ed. de Jean-Claude Venezia e Ives Gaudemet, París, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, 1984, t. I, p. 38.



sendas contradicciones que las descalifican como denominación de este segmento emergente del derecho, por cuya razón podrían ser sustituidas, con ventaja, por la de “derecho administrativo de troquel privado”, pues se refieren a normas originalmente acuñadas en el derecho privado que, al ser llevadas a regular actividades de la administración pública, sufren adecuaciones o modificaciones en su aplicación, por disquisiciones del derecho administrativo a cuya órbita son transferidas desde la del derecho privado.

Se encuentran en el caso anterior, por ejemplo, las normas del derecho privado relativas a las asociaciones civiles y a las sociedades civiles y mercantiles, cuando tales formas societarias se utilizan para constituir empresas de participación estatal mayoritaria, porque su aplicación va a adecuarse a lo dispuesto por el derecho administrativo, para producir un marco jurídico específico exorbitante del derecho privado, ya que, de acuerdo a lo dispuesto por el artículo 31 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales: “la organización, administración y vigilancia de las empresas de participación estatal mayoritaria, sin perjuicio de lo dispuesto en la legislación aplicable, deberán sujetarse a los términos que se consignan en este ordenamiento”.