

1958



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES

“ACATLAN”

761112-1



LA INCONSTITUCIONALIDAD DEL INFONAVIT COMO  
ORGANISMO FISCAL AUTONOMO

M-0052171

T E S I S

Que para obtener el título de:  
LICENCIADO EN DERECHO

Presenta:

PEDRO DAVILA FERNANDEZ



Universidad Nacional  
Autónoma de México



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

## I N T R O D U C C I O N

La transformación constante de la Administración Pública Federal presenta características muy complejas, consecuencia del acrecentamiento de sus actividades, esto significa un reto que el Estado tiene que -- afrontar y superar, pues a veces no basta con la intención de resolver la problemática social, económica y política del país, sino que es necesario crear instituciones u organismos aunque a veces éstos no se ajustan estrictamente a los moldes jurídicos por nuestra Constitución Política lo que provoca una serie de consecuencias que afectan la esfera de los particulares, como se pretende demostrar en el presente trabajo, corresponde al estudioso del Derecho asumir la responsabilidad de señalar los errores cometidos por el Legislador y proponer los caminos apropiados para solucionarlos.

Modestamente hemos realizado un estudio jurídico que intenta demostrar la inconstitucionalidad de los llamados Organismos Fiscales Autónomos.

Nosotros sostenemos que el Instituto

del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, específicamente es inconstitucional como Organismo Fiscal Autónomo analizando su constitución a la luz del Derecho, independientemente de la existencia de consideraciones políticas, prácticas o económicas que justifican su existencia y de su innegable importancia social.

Queremos dejar bien claro que nuestro trabajo se realizó única y exclusivamente apegados a estricto Derecho, es decir al "deber ser".

En tal virtud tuvimos que hacer un análisis dividido en cuatro capítulos, el primero sobre antecedentes generales, en el segundo nos avocamos a lo que es la Administración Pública Federal; y en el tercero entramos exclusivamente al campo de los Organismos -- Descentralizados y de los Organismos Fiscales Autónomos; por último retomamos los argumentos dados a lo largo de nuestra investigación para demostrar con fundamentos jurídicos la inconstitucionalidad del órgano en estudio.

En el desarrollo del presente trabajo nos encontramos con situaciones que vinieron a pospo-

ner su conclusión, ya que con las recientes reformas a la Ley Orgánica y a la creación de la Ley Federal de Entidades Paraestatales, fué necesario hacer las modificaciones respectivas para poder actualizar el trabajo, así como la falta de bibliografía sobre estos Organismos Fiscales Autónomos.

De tal suerte concluimos nuestro análisis no sin antes pedir, que el estudioso de la materia, disculpe los errores que puedan existir.

C A P I T U L O I

A R T E C E D E N T E S      G E N E R A L E S

1.- ESTADO.

2.- PODER EJECUTIVO.

3.- ADMINISTRACION PUBLICA.

ANTECEDENTES      GENERALES

1.- ESTADO.

*El desarrollo de este capítulo, implicatener presentes algunos conceptos de referencia frecuente, que serán muy valiosos en su comprensión.*

*"La idea de Administración Pública, presupone la existencia del concepto y realidad del Estado. Por Estado se entiende "Una comunidad política ó autoridad formada por un poder soberano, organizada bajo un territorio determinado". (1)*

*"El Estado suele definirse como la Organización Jurídica de una Sociedad, bajo un poder de dominación que se ejerce en determinado territorio". (2)*

*"Todo Estudio de Derecho Público en general y de Derecho Constitucional en particular, obliga y presupone la noción de Estado". (3)*

*Concepto que es aplicable al Derecho Administrativo, no sólo por ser una rama del Derecho Público y por su vinculación con el Derecho Constitucional, sino porque estando nuestra materia en juego constante, las facultades del Estado y los derechos e intereses de los administrados frente al poder administrador, no sería jamás posible conocer con exactitud la situación en que se encuentran unos y otros, la forma y el alcance de sus facultades, derechos y obligaciones, si no se tiene un conocimiento claro de la noción jurídica del Estado.*

*A medida que el Estado desarrolla su Organización Administrativa, se va transformando en el sentido de una complejidad creciente y de mayor perfección en su funcionamiento; al mismo tiempo extiende el ámbito de sus funciones.*

*La complejidad de la vida moderna, que obliga al Estado a hacerse cargo de múltiples actividades*

que antes correspondían exclusivamente a la iniciativa - privada, ha dado lugar en México a la creación de numerosos organismos públicos.

El Estado Mexicano se organiza de conformidad con los preceptos constitucionales. De ahí, que se integre por tres personas jurídicas:

a).- LA FEDERACION.

b).- LOS ESTADOS.

c).- LOS MUNICIPIOS.

La Federación actúa a través de un Supremo Poder Federal, dividido para su ejercicio en tres poderes: EL LEGISLATIVO, EL JUDICIAL Y EL EJECUTIVO.

Estos constituyen el Supremo Poder de la Federación y su competencia la delimita la Constitución - Política de los Estados Unidos Mexicanos.

La base legal del Poder Legislativo, la otorga el artículo 50 que señala:

"El Poder Legislativo de los Estados Unidos Mexicanos, se deposita en un Congreso General que se dividirá en dos Cámaras; una de Diputados y otra de Senadores".

En los artículos siguientes se establece la competencia del Congreso General y las facultades exclusivas de cada una de las Cámaras, así como, de la Comisión Permanente.

Asimismo, el artículo 94 de la Constitución establece:

"Se deposita el ejercicio del Poder Judicial de la Federación en una Suprema Corte de Justicia, en Tribunales de Circuito, Colegiados en Materia de Amparo y Unitarios en Materia de Apelación y en Juzgados de Distrito".

Por otro lado, los artículos 104, 105 y 106 fijan el ámbito de competencia de los tribunales Fede

rales.

Por otra parte, el artículo 80 Constitucional, establece:

"Se deposita el Ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo de la Nación en un sólo individuo, que se denominará Presidente de los Estados Unidos Mexicanos".

Principio básico de nuestra estructura presidencial por seis años, no pudiendo ser reelecto en ningún caso. (Artículo 83 Constitucional).

2.- PODER EJECUTIVO.

Nuestra Constitución Política señala en su artículo 80 que:

"Se deposita el Ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo de la Unión en un sólo in

*dividuo, que se denominará Presidente - de los Estados Unidos Mexicanos", señalando sus facultades y obligaciones el artículo 89, el cual, en su fracción I, señala que corresponde al Ejecutivo Federal el desarrollo de la actividad administrativa.*

*De acuerdo a nuestro sistema presidencial, el Poder Ejecutivo es unipersonal, porque el único depositario y responsable es el Presidente de la República; de lo cual resulta que el Presidente de la República y el Poder Ejecutivo son el mismo órgano. La razón de -- considerarlo unipersonal, es la necesidad de que existan actos rápidos y enérgicos, los cuales deben ser dados por un sólo individuo para que exista unidad de decisión, acción y mando.*

*En nuestra Organización Constitucional, el Ejecutivo tiene un doble carácter: de Órgano Político, por la relación directa o inmediata que guarda con el Estado y sus órganos representativos y de órgano administra*

tivo en cuanto corresponde a él y a las entidades situadas bajo su dirección, la ejecución de la actividad administrativa.

"Cuando el Presidente de la República obra como autoridad administrativa, está realizando o siguiendo la voluntad del Legislador, a diferencia de cuando obra como órgano político, caso en el cual realiza su propia voluntad, la cual resulta ser la voluntad del Estado dado el carácter representativo con que la realiza". - (4).

El carácter de las funciones constitucionales del Presidente de la República son:

- 1.- FUNCIONES POLITICAS.
- 2.- FUNCIONES LEGISLATIVAS.
- 3.- FUNCIONES ADMINISTRATIVAS.
- 4.- FUNCIONES JURISDICCIONALES.

Desprendiéndose de las funciones constitucionales señaladas anteriormente, las funciones administrativas del Presidente de la República, como jefe de la-

*Administración Pública son:*

- 1.- LA FUNCION EJECUTIVA.
- 2.- LAS FUNCIONES MATERIALES COMPLEMENTARIAS.
- 3.- LAS FUNCIONES ADMINISTRATIVAS ESPECIALES.

*El Presidente de la República es el Jefe de la Administración Pública Federal, Organo Superior de la Jerarquía Administrativa, el cual tiene amplios poderes de Decisión, Mando y Jerárquicos.*

*El Ejecutivo cuenta con un considerable número de entidades administrativas para el desempeño de sus funciones, según la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, las cuales son:*

- A).- SECRETARIAS DE ESTADO.
- B).- DEPARTAMENTOS ADMINISTRATIVOS.
- C).- ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS.
- D).- EMPRESAS DE PARTICIPACION ESTATAL.
- E).- FIDEICOMISOS.

### 3.- ADMINISTRACION PUBLICA.

*Para la explicación correcta del vocablo Administrar, la Doctrina ha recurrido a investigar su Etimología.*

*Administración proviene del latín "AD" y "MINISTRARE", que significa servir; o según otros por contracción del "AD MANUS TRAHERE", que implica alusión de manejo o gestión.*

*La definición más conocida data del año de 1887, y fué formulada por Woodrow Wilson, quien consideró que "El objeto del estudio de la Administración es descubrir en primer lugar, lo que puede hacer el Gobierno debida y acertadamente y, en segundo, como ha de hacer lo debido con la mayor eficacia posible y con el menor gasto posible, tanto de dinero como de energía.... La Administración es la parte más visible del Gobierno; es el Gobierno en acción; es el Poder Ejecutivo, el que actúa, el aspecto más visible del Gobierno....". (5)*

*Luther Gulick delimita el ámbito de la -*

*Administración Pública de la siguiente manera:*

*"La administración se refiere a hacer cosas; a la realización de objetivos definidos. La Ciencia de la Administración es, por lo tanto, el sistema de conocimiento con el cual los hombres pueden entender relaciones predecir efectos e influir resultados en - - cualquier situación en que haya personas trabajando conjuntamente en forma organizada para un propósito común.*

*La administración pública, es aquella parte de la ciencia de la Administración que tiene que ver con el Gobierno, y, por lo tanto se ocupa principalmente de la rama ejecutiva, donde se hace el trabajo del Gobierno, aunque evidentemente hay problemas administrativos también en relación con las ramas Legislativa y Judicial. La Administración Pública es pues, una división de la ciencia política y no de las ciencias sociales". (6)*

*En 1937 Marshall E. Dimock postuló una definición que se mantiene actualmente:*

"La Administración se refiere al "que" y al "como" del Gobierno, el "que" es la sustancia, el conocimiento técnico de un campo, que capacita al Administrador para llevar a cabo su tarea. El "como" son las técnicas que creará, los principios que llevan al costo - los programas corporativos. Cada uno de éstos dos elementos es indispensable; juntos forman la síntesis que se llama Administración". (7)

En 1950, Leonard D. White explica:-  
"La Administración Pública en sus términos más amplios, - consiste en todas las operaciones que tienen como propósito la realización o el cumplimiento de la política pública .

Un sistema de Administración Pública, es el conjunto de Leyes, Reglamentos, Procedimientos, Relaciones, Codificaciones y Costumbres que prevalecen en un momento y sitio determinados para la realización y ejecución de la política pública". (8)

La base Constitucional de la Administración Pública, la encontramos en el artículo 90 que-

señala: "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". (9)*

*La Administración Pública pasa por un proceso de cambios acelerados, como resultado de la ampliación constante y creciente de sus atribuciones. En México, asimismo cumple con sus cometidos a través de sus Entidades Centrales, Desconcentradas y Paraestatales.*

*La regulación jurídica de la Administración Pública Federal la encontramos en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que la divide en dos grandes sectores:*

A).- LA ADMINISTRACION PUBLICA CENTRALIZADA.

B).- LA ADMINISTRACION PUBLICA PARAESTATAL.

*Esta ley está vigente desde el 1º de Enero de 1977, y fué reformada por el Decreto publicado en el Diario Oficial del 4 de Enero de 1982.*

*El antecedente más cercano de ésta Ley, lo encontramos en la Ley de Secretarías y Departamento de Estado, del 23 de Diciembre de 1958, que fué abrogada por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicada en el Diario Oficial del 29 de Diciembre de 1976.*

*En cuanto a ésta Ley, Gabino Fraga menciona: "Según la iniciativa la Ley ha tenido el propósito de consignar en un sólo cuerpo legal la compleja estructura que se había creado en el crecimiento del Aparato Administrativo". (10)*

*De lo anterior, nos parece importante establecer algunas definiciones sobre lo que es la Ad-*

ministración Pública, para lo cual citaremos a varios autores.

Para CARRILLO FLORES: "La Administración Pública tiene elementos jurídicos y elementos no jurídicos; uno de índole técnica y otro de carácter político, por lo cual Administración Pública se nos ofrece como la dirección y la gestión de los negocios Estatales Ordinarios, dentro del marco del Derecho, las exigencias de la técnica y una orientación política". (11)

Para MAX WEBER: "La Administración-Burocrática es a tenor de toda la experiencia la forma más racional de ejercerse una dominación y lo es en los sentidos siguientes: en precisión, continuidad, disciplina, rigor y confianza". (12)

Para ROBERTO RIOS ELIZONDO: "La Administración Pública es "Aquella actividad coordinada, permanente y continua, que realiza el Poder Ejecutivo Federal tendiente al logro, oportuno y cabal, de los fines del Estado, mediante la presentación directa de servicios públicos, materiales y culturales, para lo cual dicho po-

*der establece la organización y los métodos más adecuados; todo ello con arreglo a la Constitución, al Derecho Administrativo y criterios eminentemente prácticos." (13)*

*Don ANDRES SERRA ROJAS, por su parte opina de la Administración Pública: "Es una Organización que tiene a su cargo la acción continua encaminada a la satisfacción de las necesidades de interés público, con elementos tales como: un personal técnico preparado, un patrimonio adecuado y mediante procedimientos administrativos idóneos o con el uso, en caso necesario, de las prerrogativas del poder público que aseguren el interés estatal y los derechos de los particulares". (14)*

CITAS BIBLIOGRAFICAS, CAPITULO I.

- 1.- Serra Rojas, Andrés. DERECHO ADMINISTRATIVO, 9a. ed., Editorial Porrúa, México, 1979. P. 65.
- 2.- García Maynez, Eduardo. INTRODUCCION AL ESTUDIO DEL - DERECHO, 29a. ed. Editorial Porrúa, México, 1978, P. 98.
- 3.- Malberg Carré de, Théorie Générale de l'Etat, Recueil Sirey, 1920, Tomo I, P. 1.
- 4.- Fraga, Gabino. DERECHO ADMINISTRATIVO, 19a. ed. Editorial Porrúa, México, 1979, P. 496.
- 5.- Wilson, Woodrow. EL ESTUDIO DE LA ADMINISTRACION POLITICA Science Quaterly, Vol. 2, Junio 1887, F. 197.
- 6.- Luther Gulick, citado por Muñoz Amato, Pedro. INTRO - DUCCION A LA ADMINISTRACION PUBLICA, México - F.C.E. 1973 P.8.
- 7.- Marshall E. Dimock, citado por Muñoz Amato, Pedro. - Ob. Cit. P. 24.
- 8.- Herbert A. Simón, Donald W. Smithburg y Víctor A. --- Thompson, PUBLIC ADMINISTRATION (NEW YORK KNCPP), P.3.
- 9.- CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS
- 10.- Fraga, Gabino Ob. Cit. 18a. ed. P. 187 No. 140 y P. - 188.
- 11.- Carrillo Flores, Antonio. LA JUSTICIA FEDERAL Y LA AD - MINISTRACION PUBLICA, 2a. ed. México, Editorial Fo - rrúa, 1978, P. 41.
- 12.- Citado por Moreno Rodríguez, Rodrigo. LA ADMINISIRA - CION PUBLICA FEDERAL EN MEXICO, U.N.A.M., 1980, P. 89.
- 13.- Citado por Moreno Rodríguez, Rodrigo. Ob. Cit. P. 89.
- 14.- Serra Rojas, Andrés. Ob. Cit. P. 75.

*C A P I T U L O II.*

*ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL*

*1.- ANTECEDENTES HISTORICOS.*

*2.- ADMINISTRACION CENTRALIZADA.*

*2.1. SECRETARIAS DE ESTADO.*

*2.2. DEPARTAMENTOS ADMINISTRATIVOS.*

*3.- ADMINISTRACION PARAESTATAL.*

*3.1. ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS.*

*3.2. SOCIEDADES NACIONALES DE CREDITO.*

*3.3. EMPRESAS DE PARTICIPACION ESTATAL.*

*3.4. FIDEICOMISOS.*

ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL.

1.- ANTECEDENTES HISTORICOS.

*Con las siguientes líneas, pretendemos dar un panorama concreto de lo que ha sido la Administración Pública Federal, a través de la Historia, partiendo con la etapa de la Independencia hasta nuestros días.*

*La Administración Pública como actividad es un fenómeno evolutivo, que no puede quedar al margen del desarrollo social y jurídico de la sociedad; a la que va dirigida, de ahí, la importancia del análisis de su desarrollo histórico.*

LA ADMINISTRACION PUBLICA EN LA INDEPENDENCIA.

*Con la Independencia sufre la Administración Pública Mexicana un cambio radical en su estructura. En un principio, Agustín de Iturbide aprovechando las circunstancias se corona Emperador y para ayudarse en sus funciones de Gobierno, nombra un Consejo de Estado integrado-*

por treinta personas, como un remedo de la audiencia y divide al país en Cinco Capitanías Generales. La Nación se organiza sobre bases muy distintas a las que prevalecieron en la Colonia.

El 8 de Noviembre de 1821, la Regencia del Imperio Mexicano expide un decreto, creando las primeras cuatro Dependencias Administrativas, su artículo primero establece:

ARTICULO PRIMERO.-"Denominación y número de empleados: cuatro son los Ministros que se titulan Secretarios de Estado y del Despacho Universal, con la adición, uno de Relaciones Exteriores, otro de Justicia y Negocios Eclesiásticos, otro de Hacienda Pública y otro de Guerra, con el cargo de lo perteneciente a Marina"

Este Decreto es el punto de partida de la modernización de la Administración Pública en nuestro País, pues con posterioridad, hasta la época actual, lo que se ha hecho en diversas Leyes de la Materia, no ha si

do sino aumentar el número de Secretarías de Estado y distribuir entre ellas en forma más o menos lógica y adecuada las diferentes materias de la Administración Pública.

Disuelto el Congreso por Iturbide el 31 - de Octubre de 1822, acrece el descontento político y habiendo triunfado el Levantamiento de Santa Anna, abdica - Iturbide el 19 de Marzo de 1823. La Insurrección de Casa Mata al llegar a la Capital, lleva como Bandera las ideas REPUBLICANA y FEDERALISTA.

El 4 de Octubre de 1824, fué promulgada - la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, - que tiene sus antecedentes en la Constitución Norteamericana y en la Constitución Liberal de Cádiz de 1812. En - la amalgama de estas Cartas fundamentales, se vertían las dos opiniones que estaban en pugna hasta la promulgación de la Constitución de 1857; es decir, las ideas federalistas de origen Norteamericano y al Centralismo Francés, in - troducido en México con la Constitución de Cádiz.

Con la nueva Constitución quedan separa - dos los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial. La Ad

*ministración se convierte desde entonces en una función - al Poder Ejecutivo y los Estados adquieren la autonomía - administrativa local, reduciendo en ésta forma sus funciones el Poder Ejecutivo. Este sistema sufre una breve interrupción con la promulgación en 1836 de la Constitución conocida como las SIETE LEYES, que implantando un Centralismo atenuado reduce los Estados a la categoría de Departamentos.*

*Con relación a lo anterior Tena Ramírez, menciona:*

*"El establecimiento del Centralismo modificó sustancialmente la Administración Pública del país, ya que los Estados pasaron a ser Departamentos administrados por Gobernadores quienes eran nombrados por el Presidente de la República y a él estaban subordinados; para el auxilio de los Gobernadores se establecieron las Juntas Departamentales". (1)*

*En las primeras constituciones se estableció un Consejo Ejecutivo que asistiera al Presidente -*

*en la actividad administrativa, según las Constituciones de 1824 y 1836, se componía de trece miembros que debían ser elegidos por los Diputados de una lista formulada por el Presidente, asistido por el Senado; en la Constitución de 1847, se aumentó a diecisiete miembros nombrados por el Presidente, tres de los cuales se responsabilizan de los Departamentos Administrativos.*

*La inestabilidad política y social va a ser el signo constante de una larga etapa de la historia del país, que se significará por las luchas entre Centralistas y Federalistas, y posteriormente entre Conservadores y Liberales. Se trata de una etapa cuya turbulencia originó cambios constantes en la titularidad del Poder -- Ejecutivo, lo que necesariamente se tradujo en una marcha poco ordenada de la Administración Pública.*

*Los Gobiernos, a través de la Administración Pública, no podían desarrollar sus programas en esta irrefrenable lucha por el Poder de Partidos e ideologías antagónicas.*

*Es importante mencionar que a partir del*

*México Independiente, el Ejecutivo se ha auxiliado de diversas Secretarías o Ministerios para el mejor desempeño de sus funciones. Estas han aumentado o disminuido de acuerdo a las condiciones y necesidades del Gobierno.*

*Dichas Secretarías se han dado en las siguientes etapas.:*

*(1835) Se crea la Secretaría de Fomento.*

*(1837) Se crea la Secretaría del Interior, para manejar los asuntos-internos que antes estaban a cargo de la de Relaciones.*

*(1861) Se reducen nuevamente las Secretarías de Estado a cuatro.*

*(1861) Vuelve a aumentar el número de Secretarías a seis.*

*(1861) Vuelve a reducirse el número de Secretarías a cuatro.*

*(1890) Se organizan las Secretarías de Estado y se crea la de Comunicaciones y Obras Públicas, que se encarga especialmente de estos servicios antes asignados a la de Fomento.*

*LA ADMINISTRACION PUBLICA A PARTIR DE 1910.*

*Al triunfo de la Revolución, Francisco -*

*I. Madero, asumió la Presidencia después del período provisional de Francisco León de la Barra. Madero organizó la Administración Pública con ocho Secretarías:*

- a).- RELACIONES EXTERIORES.*
- b).- GOBERNACION.*
- c).- INSTRUCCION PUBLICA Y BELLAS ARTES*
- d).- JUSTICIA.*
- e).- FOMENTO.*
- f).- COMUNICACIONES Y OBRAS PUBLICAS.*
- g).- HACIENDA, CREDITO PUBLICO Y COMERCIO.*
- h).- GUERRA Y MARINA.*

*Posteriormente, Venustiano Carranza en su carácter de Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, emitió en Diciembre de 1913 un Decreto, estableciendo Ocho Secretarías de Estado.*

- a).- RELACIONES EXTERIORES.*
- b).- GOBERNACION.*
- c).- JUSTICIA.*
- d).- INSTRUCCION PUBLICA Y BELLAS ARTES*

- e).- FOMENTO.
- f).- COMUNICACIONES Y OBRAS PUBLICAS.
- g).- HACIENDA, CREDITO PUBLICO Y COMERCIO.
- h).- GUERRA Y MARINA.

*El 13 de Abril de 1917, Venustiano Carranza encargado del Poder Ejecutivo, expide una Ley de Secretarías de Estado, estableciendo Seis Secretarías y Tres Departamentos; las Secretarías de Estado eran:*

- a).- DE ESTADO.
- b).- HACIENDA Y CREDITO PUBLICO.
- c).- GUERRA Y MARINA.
- d).- COMUNICACIONES.
- e).- FOMENTO.
- f).- INDUSTRIA Y COMERCIO.

*LOS DEPARTAMENTOS:*

- a).- JUDICIAL.
- b).- UNIVERSITARIO Y DE BELLAS ARTES.
- c).- SALUBRIDAD PUBLICA.

*Por Reformas Legislativas, el Departamento Judicial recibió la denominación de Procuraduría General de la Nación, y el Departamento Universitario y de Bellas Artes la de Universidad Nacional.*

*Como Presidente Constitucional, Carranza promulgó en Diciembre de 1917 una Ley de Secretarías de Estado en las cuales se establecieron Siete Secretarías y Cinco Departamentos; las Secretarías fueron:*

- a).- GOBERNACION.*
- b).- RELACIONES EXTERIORES.*
- c).- HACIENDA Y CREDITO PUBLICO.*
- d).- GUERRA Y MARINA.*
- e).- AGRICULTURA Y FOMENTO.*
- f).- COMUNICACIONES Y OBRAS PUBLICAS.*
- g).- INDUSTRIA, COMERCIO Y TRABAJO.*

*LOS DEPARTAMENTOS:*

- a).- UNIVERSITARIO Y BELLAS ARTES.*
- b).- SALUBRIDAD PUBLICA.*
- c).- APROVISIONAMIENTOS GENERALES.*

d).- ESTABLECIMIENTOS FABRILES Y -  
APROVISIONAMIENTOS MILITARES.

e).- DE CONTRALORIA.

*El derrocamiento de Carranza por los seguidores del Plan de Agua Prieta, ha venido a ser el último caso en que ha roto la continuidad Constitucional, mediante procedimientos contrarios a la Constitución. "Un contraste que podemos resaltar, consiste en que hasta la promulgación de la Constitución de 1917, y transcurridos 93 años desde el establecimiento del Régimen Presidencial, se produjeron 69 cambios en la titularidad del Poder Ejecutivo. En cambio en los 69 años de vigencia de la Constitución de 1917, 17 titulares han asumido la Presidencia de la República". (2)*

*Alvaro Obregón, al asumir el cargo de Presidente el 1º de Diciembre de 1920, establece la Secretaría de Educación Pública y el Departamento de Estadística Nacional.*

*En el período que ocupó la Presidencia el General Plutarco Elías Calles, se reformó la Ley de Se*

cretarías de Estado, al suprimirse el Departamento de a - provisionamientos generales y facultarse a las Secreta - rías y Departamentos para realizar la adquisición de to - dos los elementos necesarios para su funcionamiento. Asi mismo, expidió un Decreto el 25 de Agosto de 1926, el - cual ordenó el establecimiento de Comisiones Especiales - de eficiencia en las Secretarías y Departamentos de Esta - do.

En Febrero de 1926 se reformó la Ley de - Secretarías de Estado de 1917, a efecto de precisar las - atribuciones del Departamento de Contraloría: Inspección - de las Oficinas Pagadoras Recaudadoras; Contabilidad de - Glosa de Ingresos; Contabilidad de la Nación; Control pre - vio de los Egresos; Deuda Pública en relación con la Con - taduría Mayor de Hacienda.

En el período presidencial de Pascual - Ortiz Rubio, expidió la Ley sobre Planeación General de - la República, con la finalidad de coordinar y encauzar - las actividades de las Dependencias del Gobierno.

De particular importancia fué el Decreto - Presidencial, expedido el 18 de Diciembre de 1931 por el -

cual se creó la "Comisión Jurídica del Poder Ejecutivo Federal, formada por el Procurador General de la República y todos los jefes de Departamento de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos, con el objeto de unificar el criterio de los diversos Organos de la Administración, para la elaboración adecuada de Leyes, Decretos, Reglamentos y Circulares." (3)

"El Presidente Abelardo Rodríguez, realizó modificaciones importantes a la estructura de la Administración Pública; en Diciembre de 1932 creó el Departamento del Trabajo, asimismo, modifica la Ley de Secretarías de Estado, suprimiéndose el Departamento de Contraloría, cuyas funciones pasaron a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público." (4)

En Abril de 1934, el Presidente Rodríguez expide la Ley de Secretarías de Estado, Departamentos Administrativos y demás Dependencias del Poder Ejecutivo, en las que se reglamentaron Ocho Secretarías y Cinco Departamentos. Siendo las Secretarías:

a).- GOBERNACION.

b).- RELACIONES EXTERIORES.

- c).- HACIENDA Y CREDITO PUBLICO.
- d).- GUERRA Y MARINA.
- e).- ECONOMIA NACIONAL.
- f).- AGRICULTURA Y FOMENTO.
- g).- COMUNICACIONES Y OBRAS PUBLICAS.
- h).- EDUCACION PUBLICA.

LOS DEPARTAMENTOS:

- a).- TRABAJO.
- b).- AGRARIO.
- c).- SALUBRIDAD PUBLICA.
- d).- ESTABLECIMIENTOS FABRILES Y APROVI  
SIONAMIENTOS MILITARES.
- e).- DISTRITO FEDERAL.

*Durante el Gobierno del General Lázaro -  
Cárdenas, se expide una nueva Ley de Secretarías y Depar-  
tamentos de Estado en Diciembre de 1935.*

*Siendo las mismas Secretarías de Estado (OCHO), y creando  
Tres Departamentos Administrativos, los cuales son:*

- a).- FORESTAL DE CAZA Y PESCA.
- b).- ASUNTOS INDIGENAS.
- c).- EDUCACION FISICA.

En Diciembre de 1936 sufre una reforma és ta Ley de Secretarías, con la cual se crea el Departamento de Publicidad y Propaganda, en 1937, Cárdenas reforma la Ley de Secretarías y crea el Departamento de Asistencia So cial Infantil y el Departamento de Los Ferrocarriles Nacio nales de México; en Diciembre del mismo año se promulgó - otra reforma a dicha Ley, quedando la Secretaría de Asis - tencia Pública con la respectiva disolución del Departamen - to de Asistencia Social Infantil.

Lázaro Cárdenas en Diciembre de 1939, pro mulga otra Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, - asimismo, estableció Nueve Secretarías y Siete Departamen - tos.

Durante el período presidencial del Gene - ral Manuel Avila Camacho se modifica la estructura de la - Administración Pública de la siguiente manera:

"En Diciembre de 1940, fué reformada la - Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, para crear - la Secretaría de Trabajo y Previsión Social y la Secreta - ría de Marina. En Octubre de 1943 se creó la Secretaría - de Salubridad y Asistencia, fusionando la Secretaría de -

*Asistencia Pública y el Departamento de Salubridad Pública." (5)*

*Durante el Gobierno de Miguel Alemán, el 7 de Diciembre de 1946 se expide una nueva Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, que transformó el Departamento de Marina en Secretaría; se cambió la denominación de la Secretaría de Agricultura y Fomento por la Agricultura y Ganadería; se creó la Secretaría de Recursos ----- Hidráulicos; el Departamento de Salubridad se incorporó a la Secretaría de Asistencia y adquirió la denominación de Secretaría de Salubridad y Asistencia. A la Secretaría del Trabajo se le agregó "Y DE PREVISION SOCIAL", y - fué creada la Secretaría de Bienes Nacionales.*

*En el período presidencial del Lic. Adolfo López Mateos, se expide una nueva Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, en la que se reglamentan Quince Secretarías permaneciendo las Trece Secretarías que existieron durante el período de Miguel Alemán, aumentando - dos: INDUSTRIA Y COMERCIO, PRESIDENCIA; Los Departamentos incluidos fueron: ASUNTOS AGRARIOS y COLONIZACION, TURISMO.*

*A la Secretaría de la Presidencia se le-*

asignó competencia para estudiar las modificaciones que debían hacerse a la Administración Pública.

"Al finalizar la gestión presidencial del Lic. Echeverría, se reformó la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, para transformar al Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización en Secretaría de la Reforma Agraria y al Departamento de Turismo en Secretaría de Turismo". (6)

Con la intención de lograr un mejoramiento al Aparato Administrativo, la Dirección General de Estudios Administrativos estableció un plan global de reforma Administrativa, a través de la publicación de las bases para el programa de reforma administrativa del Poder Ejecutivo Federal ( 1971 - 1976 ) integrado por once programas.

El régimen del Presidente López Portillo ha planteado una reorganización integral y a fondo de la Administración Pública, como condición previa para organizar al país.

A fines de 1976, se inicia la ejecución-

de diversos cambios y reformas en todos los ámbitos de la Administración, con el propósito de eliminar duplicaciones funcionales y convertir al Aparato Administrativo Público en un instrumento que fuera eficiente promotor del desarrollo económico y social del país. Con éste espíritu se expide la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que es el instrumento rector de todo el proceso.

Dicha Ley ha sufrido diversas reformas, - la de 1981 transforma al Departamento de Pesca en Secretaría de Estado; en 1982 se publican nuevas reformas que se instrumentan a partir de 1983, desaparece la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas y en su lugar se crea la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, se adicionan la Secretaría de Energía, Minas e Industria Parastatal, y la Secretaría de la Contraloría General de la Federación; hacia inicios del presente año, cambia la denominación de la Secretaría de Salubridad y Asistencia por Secretaría de Salud, otorgándole nuevas funciones.

El 21 de Enero de 1985, el C. Presidente de la República Lic. Miguel De la Madrid H., puso en marcha el Programa de Descentralización de la Administración Pública Federal. El programa fué elaborado por las depen

dencias y entidades del Gobierno Federal en cumplimiento del Decreto expedido el 18 de Junio de 1984, tomando en consideración las propuestas de los Gobiernos Estatales.

La Nueva Ley Orgánica a diferencia de las anteriores Leyes de Secretarías y Departamentos de Estado, constituye un tratamiento y regulación integrales de la Administración Pública Federal, establece las bases de su organización y determina sus elementos y funciones, tanto a nivel global como al específico de cada dependencia.

Dicha Ley divide a la Administración Pública Federal en:

	PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA.
CENTRALIZADA	PROCURADURIA GENERAL DE LA REPUBLICA.
	SECRETARIAS DE ESTADO.
	DEPARTAMENTOS ADMINISTRATIVOS.
	ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS.
	EMPRESAS DE PARTICIPACION ESTATAL.
PARAESTATAL	INSTITUCIONES NACIONALES DE CREDITO.
	ORGANISMOS AUXILIARES DE CREDITO.
	INSTITUCIONES NACIONALES DE SEGUROS Y FIANZAS.
	FIDEICOMISOS.

## 2.- ADMINISTRACION CENTRALIZADA.

*La Administración Centralizada es un concepto que es parte de las Formas de Organización Administrativa, la cual consiste en la estructuración de los diversos órganos que dependen directa o indirectamente del Ejecutivo, con la finalidad de llevar a cabo los Planes y los Programa encomendados a éste.*

*Para el Maestro Andrés Serra Rojas, las Formas de Organización Administrativa van acompañadas de las formas políticas y afirma que:*

*"Son métodos o sistemas encaminados a la estructuración de las funciones jurídicas: medios a través de los cuales se conseguirán propósitos tales como la atención técnica de un servicio los problemas de una región y el aseguramiento de ideales democráticos". (7)*

*Existen diversas clasificaciones de las Formas de Organización Administrativa, que de acuerdo a las distintas posiciones de los Autores, son las siguientes:*

*Serra Rojas las divide en dos grandes ramas:*

*I.- La Centralización Administrativa o Formas Administrativas Centralizadas que se pueden reducir a las dos formas siguientes:*

*a).- "El régimen de Centralización Administrativa propiamente dicha. Habrá Centralización Administrativa cuando los órganos se encuentran en un orden jerárquico dependiente directamente de la Administración Pública que mantiene la unidad de acción indispensable para realizar sus funciones.*

*b).- El régimen de Centralización Administrativa con Desconcentración o simplemente la Desconcentración Administrativa, se caracteriza por la existencia de órganos administrativos que no se desligan del poder Central y a quienes se les otorga ciertas facultades exclusivas para actuar y decidir, pero dentro de los límites y de responsabilidades precisas que no los alejan de la propia Administración*

II.- *El régimen de la Descentralización Administrativa o Formas Administrativas Descentralizadas o Paraestatales que se caracteriza por la diversificación de la coordinación administrativa". (8)*

*Para Gabino Fraga, las "Formas de Organización Administrativa son:*

- a).- *CENTRALIZACION.- Existe cuando los órganos se encuentran colocados en diversos niveles pero todos en una situación de dependencia en cada nivel hasta llegar a la cúspide en que se encuentra el Jefe Supremo de la Administración Pública.*
- b).- *DESCONCENTRACION.- Consiste en la delegación que hacen las autoridades superiores en favor de órganos que les están subordinados, de ciertas facultades de decisión.*
- c).- *DESCENTRALIZACION.- Tiene lugar cuando se confía la realización de algunas actividades administrativas a organismos desvinculados en mayor o menor grado de la Administración Central.*

d).- *EMPRESAS DE PARTICIPACION ESTATAL.-*  
*Es una forma de Organización a la que el Estado recurre como uno de los medios directos de realizar su intervención en la vida económica del país". (9)*

*El Maestro Moreno Rodríguez clasifica -*  
*Las Formas de Organización Administrativa:*

*I.- "ADMINISTRACION CENTRALIZADA*

- a) Centralización pura o directa, - centralización propiamente dicha*
- b) Delegación de Facultades.*
- c) Desconcentración Administrativa.*

*II.- ADMINISTRACION PARAESTATAL*

- a) Descentralización Administrativa*
- b) Administración Gerencial." (10)*

*Por otro lado, de una manera general en la Desconcentración se otorgan facultades a un Organó Administrativo conservando su relación jerárquica con el Poder Central; asimismo, carecen de autonomía orgánica y financiera.*

*De acuerdo con el Artículo 3o. de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal:*

*El Poder Ejecutivo de la Unión se auxiliará en los términos de las disposiciones legales correspondientes de las siguientes Entidades de la Administración Pública Paraestatal:*

- I. ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS.*
- II. EMPRESAS DE PARTICIPACION ESTATAL, INSTITUCIONES NACIONALES DE CREDITO, ORGANIZACIONES AUXILIARES DE CREDITO E INSTITUCIONES NACIONALES DE SEGUROS Y DE FIANZAS.*
- III. FIDEICOMISOS.*

*De acuerdo a lo antes expuesto, entraremos al campo específico de la Centralización Administrativa.*

*Se llama Centralización Administrativa al régimen que establece la subordinación unitaria, coordinada y directa de los órganos administrativos al Poder Central, bajo los diferentes puntos de vista del nombramiento, ejercicio de sus funciones y la tutela jurídica*

*para satisfacer las necesidades públicas.*

*Para Manuel Maria Diez: "La Centralización Administrativa consiste en otorgar la totalidad de las atribuciones a los órganos centrales que tienen el conjunto de poderes de decisión para todo el territorio del Estado". (11)*

*Para Sayagués Laso: "La Centralización es en su acepción gramatical reunir toda la autoridad en el Gobierno Supremo y Descentralizar transferir a diversas corporaciones o personas una parte de la autoridad que antes ejercía el Gobierno Supremo del Estado. Dicho en otros términos: Se centraliza cuando se concentran las potestades públicas en uno o más órganos y se descentraliza cuando dichas potestades se distribuyen entre múltiples órganos". (12)*

*Para los Autores Herbert A. Simon, Donald W. Smithburg, Víctor A. Thompson: "La Centralización es en un sentido lato, cualquier especialización aplicada a una actividad particular representa una Centralización de esa actividad". (13)*

*CENTRALIZACION, dice Rodolfo Bullrich, - "que existe un órgano que coordina y unifica a la acción del Estado. La Centralización puede ser política o administrativa". (14)*

*Al respecto, el Maestro Gabino Fraga señala:*

*"La Centralización propiamente dicha - - existe cuando los órganos se encuentran colocados en diversos niveles pero todos en una situación de dependencia en cada nivel hasta llegar a la cúspide en que se encuentra el Jefe Supremo de la Administración Pública", (15)*

*De lo anterior, y tomando como base a - los autores mencionados, se desprende una característica generalizada, la Concentración del Poder en el Jefe Supremo de la Administración Pública, indispensable para mantener la unidad entre los órganos que comprenden a la Administración Centralizada, además de la relación de jerarquía que liga a los órganos inferiores con los superiores de la Administración. Esta jerarquía implica varios poderes indispensables para mantener la unidad de la Administración, los cuales son:*

- a).- *PODER DE DECISION. Es la facultad que se tiene en el ámbito de la Administración Pública, de resolver respecto algún asunto; estas decisiones pueden ser en un sentido negativo, positivo o de abstención. Corresponde éste Poder, de acuerdo a la importancia del Organo del Estado, tomando en cuenta su jerarquía dentro de la Administración Pública.*
- b).- *PODER DE NOMBRAMIENTO. Consiste en el poder discrecional que tiene el Ejecutivo para designar a sus colaboradores inmediatos. En éste Poder se encuentra la base de la relación jerárquica que existe entre el Ejecutivo y sus funcionarios frente a éste.*
- c).- *PODER DE MANDO. Es la capacidad que tienen las Autoridades Superiores de establecer la realización de actos jurídicos o materiales, al personal subordinado a ellos.*
- d).- *PODER DE REVISION. Es la facultad que tienen las Autoridades Superiores*

res de examinar todo trabajo realizado por los Inferiores, con la finalidad de verificar los errores para evitar las modificaciones, la revocación o la confirmación de dichos trabajos.

e).- PODER DE VIGILANCIA. Consiste en supervisar material y jurídicamente a los subordinados, cuando existan faltas por parte de éstos; podrá existir responsabilidad civil, penal o administrativa, según sea el caso.

f).- PODER DISCIPLINARIO. Surge como resultado del Poder de Vigilancia y el Poder de Revisión; es la facultad que tienen las autoridades de sancionar la falta de cumplimiento en los deberes que impone la función pública.

g).- PODER PARA RESOLVER CONFLICTOS DE COMPETENCIA. Facultad que tiene el Presidente de la República, para resolver por conducto de la Secretaría de Gobernación los conflictos que surjan en materia de competen-

*cia entre las Secretarías de Estado señalando a cual le corresponde el despacho del asunto. Por otro lado, se puede presentar un conflicto a nivel interno, el cual lo resolverá la Autoridad de mayor jerarquía.*

*Cabe mencionar que dentro de la Centralización existen ciertas ventajas y que de acuerdo a nuestro Sistema Político apuntaremos las siguientes:*

- 1).- EL PODER POLITICO, se reafirma en su totalidad.*
- 2).- Existe la seguridad de brindar los Servicios Públicos de manera directa y efectiva, ya que depende del Poder Central la ejecución de éstos, encomendando a cada organismo que la integra una determinada función, sin olvidarse de la jerarquía que existe entre la Administración Centralizada y el Poder Ejecutivo.*
- 3).- De acuerdo a la estructura que tiene la Administración Centralizada, los administrados conocen quiénes y cuáles son las Autoridades Competentes que en determinado momento puedan resolverles algún conflicto*

*De acuerdo con la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, integran la Administración Pública Federal Centralizada:*

*LA PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA*

*LAS SECRETARIAS DE ESTADO*

*LOS DEPARTAMENTOS ADMINISTRATIVOS*

*LA PROCURADURIA GENERAL DE LA REPUBLICA.*

*Esta Ley Reglamentaria del Artículo 90 - Constitucional, regula tanto a la Administración Centralizada como a la Administración Paraestatal y Entidades que componen a una y otra.*

*Siguiendo el orden establecido en el capitulo de éste trabajo, consideramos pertinente hacer mención breve de lo que es la Presidencia de la República y la Procuraduría General de la República.*

*PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA.*

*El Artículo 80 de la Constitución previene:*

*"Se deposita el ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo de la Unión en un sólo individuo que se denominará Presidente de los Estados Unidos Mexicanos."*

*El Presidente de la República, tiene en nuestra organización un doble carácter de Organó Político y de Organó Administrativo.*

*El carácter de Organó Político proviene de su relación directa que guarda con el Estado, como representante de la Soberanía popular. Como Organó Administrativo realiza la función respectiva, bajo el orden jurídico que establece el Congreso de la Unión, es decir, el Poder Legislativo. Como Autoridad Administrativa, ocupa el lugar más alto en la jerarquía de la Administración Pública de la cual es jefe, concentrando los poderes de Decisión y de Mando así como los que de ellos se derivan y que forman la relación jerárquica centralizada en el concepto de que el pleno funcionamiento del citado vínculo, debidamente coordinado, mantiene la Unidad de la Administración, en el amplio campo de la heterogeneidad de sus órganos.*

*"El régimen de centralización administrativa*

*tiva, es la forma característica de la Organización del Poder Ejecutivo en México, que se integra con el Presidente de la República que es el titular de la función administrativa y que cuenta para su desenvolvimiento con numerosos órganos situados en la esfera administrativa que -- desborda y rebasa el frío esquema de las normas constitucionales". (16)*

*Actualmente la Presidencia de la República está constituida por:*

- Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos.*
- Secretario Particular del C. Presidente.*
- Jefe de Estado Mayor Presidencial.*
- Director General de Comunicación Social.*
- Director General de Asuntos Jurídicos.*
- Director General del Secretariado Técnico de Gabinetes.*
- Secretaría Privada del C. Presidente de la República.*
- Director de Administración.*
- Contralor Interno.*

PROCURADURIA GENERAL DE LA REPUBLICA.

Hasta 1976 había discusión teórica de que la Procuraduría General de la República formara parte o no de la Administración Centralizada y también estimamos que la evolución de la Administración Pública Federal, nos ha dado la razón al ser incorporado el Procurador dentro de la estructura de la Administración Pública Centralizada Federal, por lo que creemos que ya no existe duda alguna de la ubicación de la Procuraduría General de la República y de su titular.

El Procurador General de la República es un funcionario político, jurídico y administrativo, nombrado y removido por el Presidente de la República, acuerda con él, encabeza la Procuraduría General de la República, forma parte del cuerpo colegiado que puede acordar la suspensión de garantías (29 constitucional) e informa - - anualmente al Congreso de la Unión. Estas actividades son lo que le da el carácter político como funcionario de la Administración Centralizada.

La Procuraduría General de la República -  
está constituida:

- *Procurador General de la República.*
- *Subprocurador.*
- *Dirección General de Procedimientos Penales.*
- *Visitador General.*
- *Contralor Interno.*
- *Director de la Policía Judicial Federal.*
- *Director de Averiguaciones Previas.*
- *Director de Control de Procesos.*
- *Director de Consulta en el Ejercicio de la Acción Penal.*
- *Director Jurídico y Consultivo.*
- *Director de Operaciones.*
- *Director de la Unidad Técnica en Materia de Amparo.*
- *Dirección de Administración.*
- *Dirección de Recursos Financieros.*
- *Dirección de Recursos Humanos.*
- *Dirección del Instituto Técnico.*
- *Dirección de Organización y Sistemas.*
- *Dirección de Comunicación Social.*
- *Dirección de Servicios Aéreos.*
- *Dirección de Reconocimiento y Verificación.*

SECRETARIAS DE ESTADO.

*Las Secretarías de Estado juegan un papel muy importante dentro de la Administración Pública, ya que como sabemos, éstas son las Instituciones más antiguas de que se tiene conocimiento. La existencia de dichas Instituciones ha sido precisamente la necesidad que el Ejecutivo ha tenido para desempeñar las funciones que le han sido atribuidas, ya que por ser tan amplio el campo de actividad que éste debe desempeñar no lo podría hacer sin la ayuda de éstas Secretarías.*

*Como ya sabemos, la nueva Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (1976) vino a abrogar la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado en el año de 1958, ésta gran caída de todo un cuerpo legal se debió al crecimiento que tuvo el aparato administrativo y como vemos se llegó a la necesidad de establecer en un sólo ordenamiento jurídico lo que iba a ser la Nueva Organización de la Administración Pública. Siendo el Aparato Gubernamental un órgano complejo y con actividades a cubrir se llegó a una reordenación e incluso al surgimiento de nuevos organismos que se adecuaron a las necesidades del país. Pero no todo ha quedado en la promulgación de-*

*Ésta Ley, sino que ésta a su vez ha tenido diversas Refor-  
mas y han sido las siguientes:*

*La Primer Reforma después de 1976 fué:*

- 8 de Diciembre de 1978 se adiciona el art. 34 frac. XIX y pasa a ser la XX
- 31 de Diciembre de 1980 se reforma el art. 27 en su - - frac. XXVIII para pasar a ser la XXIX
- 4 de Enero de 1982 Decreto que reforman los artículos - 6º, 9º, 13º, 26º. frac. XXVI del 27, las Fracs. II y V del art. 28, 32 Frac. III y IX del art. 34 frac. IV, - XII y XVII XVIII del 37, 43 en su primer párrafo, el in- ciso a) del 46, 49 en su primer párrafo de la Ley Orgá- nica de la Administración Pública Federal. Se crea la- Secretaría de la Contraloría General de la Federación.
- 29 de Diciembre de 1982 se reforman los artículos 6º, - 7º, 8º, 9º, 22º, 25º, 26º, 31º, 32º, 33º, 34º, 35º, 36º 37º, 40º, 41º, 42º, 43º, 48º, 50º, 51º, 52º de la Ley - Orgánica de la Administración Pública Federal.
- 30 de Diciembre de 1983 se reforma y adiciona el art. - 16 en sus párrafos 2o. y 3o.
- 21 de Enero de 1985 se reforma y adiciona el art. 26.

*Las Secretarías de Estado son organismos gubernamentales y auxiliares del Poder Ejecutivo, para - cumplir con su cometido para los que fueron creados y - -*

*brindar un eficaz servicio, en el ámbito interno como internacional.*

*Serra Rojas define a la Secretaría de Estado de la siguiente forma:*

*"Con la denominación "Secretaría de Estado", o "Ministerio", o "Secretaría del Despacho", aludimos a cada una de las ramas de la Administración Pública, constituida por el conjunto de servicios y demás actividades confiadas a las dependencias, que bajo la autoridad inmediata y suprema del Presidente de la República, aseguran la acción del Gobierno en la ejecución de la Ley". (17)*

*Al frente de cada Secretaría encontramos a un titular llamado: Secretario de Estado, el cual de manera similar diremos que tiene funciones político-administrativas como el Presidente de la República, esto es muy lógico ya que estos Secretarios van a ser las desmembraciones que tiene el Ejecutivo para auxiliarlo en el mejor desempeño de sus funciones que constitucionalmente se le ha otorgado.*

*La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal establece en su artículo 14 que:*

"Al frente de cada Secretaría habrá un Secretario de Estado, quien para el desempeño de los asuntos de su competencia se auxiliará por los Subsecretarios, Oficial Mayor, Directores, Subdirectores, Jefes y Sub-Jefes de Departamento, Oficina, Sección y Mesa y por los demás funcionarios que establezca el reglamento interior respectivo y otras disposiciones legales".

Antes de apuntar las competencias de cada una de las Secretarías nos parece pertinente mencionar el contenido del art. 26 de la L.O.A.P.F. del año de 1976, año en el que como ya dijimos tuvo cambios trascendentales la Administración Pública y el contenido de éste mismo artículo en el año de 1982, en donde el Gobierno del Lic. Miguel de la Madrid trajo también grandes cambios.

"Art. 26 Para el estudio, planeación y despacho de los negocios del orden administrativo, el Poder Ejecutivo de la Unión contará con las siguientes Dependencias:

- Secretaría de Gobernación.
- Secretaría de Relaciones Exteriores.

- *Secretaría de la Defensa Nacional.*
- *Secretaría de Marina.*
- *Secretaría de Hacienda y Crédito Público.*
- *Secretaría de Programación y Presupuesto.*
- *Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial.*
- *Secretaría de Comercio.*
- *Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos.*
- *Secretaría de Comunicaciones y Transportes.*
- *Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas.*
- *Secretaría de Educación Pública.*
- *Secretaría de Salubridad y Asistencia.*
- *Secretaría del Trabajo y Previsión Social.*
- *Secretaría de la Reforma Agraria.*
- *Secretaría de Turismo.*
- *Departamento de Pesca.*
- *Departamento del Distrito Federal."*

*En el Diario Oficial del Miércoles 29 de Diciembre de 1982 se publicó el Decreto de Reformas y Adiciones a la L.O.A.P.F. y una de esas Reformas fué precisamente el art. 26, el cual quedó de la siguiente forma:*

*"Art. 26 Para el estudio, planeación y despacho de los negocios del orden administrativo, el Poder Ejecutivo de la --- Unión contará con las siguientes dependencias:*

- *Secretaría de Gobernación.*
- *Secretaría de Relaciones Exteriores.*
- *Secretaría de la Defensa Nacional.*
- *Secretaría de Marina.*
- *Secretaría de Hacienda y Crédito Público.*
- *Secretaría de Programación y Presupuesto.*
- *Secretaría de la Contraloría General de la Federación.*
- *Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal.*
- *Secretaría de Comercio y Fomento Industrial.*
- *Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos.*
- *Secretaría de Comunicaciones y Transportes.*
- *Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología.*
- *Secretaría de Educación Pública.*
- *Secretaría de Salubridad y Asistencia.\**
- *Secretaría del Trabajo y Previsión Social.*
- *Secretaría de la Reforma Agraria.*
- *Secretaría de Turismo.*
- *Secretaría de Pesca.*
- *Departamento del Distrito Federal."*

\* Reformado según el Decreto del Lunes 21 de Enero de -  
1985 para quedar como SECRETARIA DE SALUD.

*La competencia de cada una de las Secreta  
rías contempladas en éste último listado son las siguen -*

*tes según el Maestro Gabino Fraga:*

*SECRETARIA DE GOBERNACION. Tiene bajo su responsabilidad-realizar las funciones políticas del Poder Ejecutivo. Es-el enlace con los demás poderes de la Federación y con - los Estados. Las atribuciones de ésta Secretaría las en-contramos en el art. 27 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.*

*SECRETARIA DE RELACIONES EXTERIORES. Tiene atribuidas las competencias necesarias para intervenir en todos los asuntos de carácter internacional; promoviendo y asegurando - la coordinación de acciones en el interior de las Depen-dencias y entidades de la Administración Pública Federal, conducir la política exterior, para lo cual intervendrá - en toda clase de tratados, acuerdos y convenciones en los que el país sea parte en asuntos de nacionalidad; para -- conceder a los extranjeros las licencias o autorizaciones que requieran conforme a las Leyes para adquirir el domi-nio de tierras, aguas y sus accesorios o para obtener con-cesiones de explotación de recursos naturales, para hacer inversiones en Empresas comerciales o industriales, así - como para formar parte de sociedades mexicanas, civiles o*

*mercantiles y para modificar o reformar las Lases constitutivas de éstas sociedades y para aceptar socios extranjeros o adquirir bienes inmuebles o derechos sobre ellos. Las atribuciones de la Secretaría de Relaciones Exteriores se encuentran en el art. 28 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.*

*SECRETARIA DE LA DEFENSA NACIONAL. Le corresponde el despacho de los asuntos relacionados con la defensa del territorio nacional y en consecuencia, con la organización, administración y preparación del Ejército y la Fuerza Aérea, así como del Servicio Militar Nacional.*

*SECRETARIA DE MARINA. Se le ha asignado la organización, administración y preparación de la Armada Nacional; el ejercicio de la soberanía nacional en aguas territoriales, así como la vigilancia de las costas del territorio, las navegables e islas nacionales, así como la construcción y conservación de las obras portuarias. Las atribuciones de ésta Secretaría se encuentran en el art. 30 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.*

*SECRETARIA DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO. Se le atribuye el despacho de los ingresos de la Federación y del Depar-*

tamento del Distrito Federal; planear, coordinar, evaluar y vigilar el sistema bancario del país. Las atribuciones de ésta Secretaría se encuentran en el art. 31 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

SECRETARIA DE PROGRAMACION Y PRESUPUESTO. Se le confiere programar la planeación de carácter global y recabar los datos y elaborar con la participación en su caso de los grupos sociales interesados, los planes nacionales de desarrollo económico y social, el Plan General del Gasto Público de la Administración Pública Federal y los programas que fije el Presidente de la República; formular el Presupuesto de Egresos de la Federación y del Distrito Federal, así como de los Ingresos y Egresos de la Administración Pública Paraestatal y hacer la glosa preventiva de los Ingresos y Egresos del propio Gobierno Federal y del Departamento del Distrito Federal. Elaborar la cuenta pública; controlar y vigilar financiera y administrativamente la operación de los organismos descentralizados Instituciones, Corporaciones y Empresas que posean, manejen o exploten bienes, intereses o recursos de la nación, cuando no estén expresamente encomendados a otra Dependencia. Sus atribuciones se encuentran en el art. 32 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

*SECRETARIA DE LA CONTRALORIA GENERAL DE LA FEDERACION. Se le otorgan facultades para planear, organizar y coordinar el sistema de control y evaluación gubernamental; inspeccionando el gasto público federal y su congruencia con los presupuestos de Egresos; así como estableciendo las bases para regular las auditorías que se hagan dentro de las dependencias y entidades de la Administración Pública y realizar éstas. Sus atribuciones se encuentran en el art. 32 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.*

*SECRETARIA DE ENERGIA, MINAS E INDUSTRIA PARAESTATAL. Tiene asignado poseer, vigilar, conservar o administrar los bienes de propiedad originaria, los que constituyan recursos naturales no renovables, los de dominio público o los de uso común, art. 33 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.*

*SECRETARIA DE COMERCIO Y FOMENTO INDUSTRIAL. Le compete formular y conducir las políticas generales de Industria, Comercio Exterior, Interior, Abasto y Precios del país. Art. 34 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.*

*SECRETARIA DE AGRICULTURA Y RECURSOS HIDRAULICOS. Programar, fomentar y asesorar técnicamente la producción agrícola, ganadera, avícola, apícola y forestal en todos sus aspectos, art. 35 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.*

*SECRETARIA DE COMUNICACIONES Y TRANSPORTES. Tiene la función de prestar los servicios de correos de comunicación eléctrica y electrónica; concesiones y permisos para líneas aéreas y comerciales en la república y permisos y convenios para líneas aéreas internacionales; aeropuertos; ferrocarriles; puentes internacionales; promoción y organización de la marina mercante. Art. 36 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.*

*SECRETARIA DE DESARROLLO URBANO Y ECOLOGIA. Le corresponde formular y conducir la política general de Asentamientos Humanos de Programaciones de Viviendas y Urbanismo; agua potable, drenaje y alcantarillado en los centros de población; construir y conservar los edificios públicos, monumentos y todas las obras de ornato realizados por la Federación; urbanizar, reglamentar, controlar y vigilar las Juntas de mejoras, materiales de los puertos y fronte*

ras; construcción de aeropuertos posesión sobre la zona federal; adquisición, enajenación y afectación de los bienes inmuebles federales. Art. 37 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

SECRETARIA DE EDUCACION PUBLICA. Tiene designadas todas las materias relativas a la educación en todos sus grados, con excepción de la Universitaria; Museos, Bibliotecas, Derechos de Autor, fomento del teatro, Producción y conservación de Monumentos Arqueológicos, objetos históricos y artísticos. Art. 38 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

SECRETARIA DE SALUD. Tendrá que planear, normar, coordinar y evaluar el Sistema Nacional de Salud y proveer a la adecuada participación de las Dependencias y Entidades Públicas que presten servicios de salud, a fin de asegurar el cumplimiento del derecho a la protección de la salud. Art. 39 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

SECRETARIA DEL TRABAJO Y PREVISION SOCIAL. Es competente para vigilar la observancia y aplicación de las disposiciones constitucionales en materia de trabajo y de la Ley

respectiva, así como los asuntos con ella vinculados y - los relacionados con el Seguro Social. Art. 40 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

SECRETARIA DE TURISMO. Le corresponden todos los asuntos - encaminados al fomento del turismo internacional e interno. Art. 42 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

SECRETARIA DE PESCA. Formulará y conducirá la política - pesquera del país; fomentarla; otorgar contratos, concesiones y permisos para la explotación de la flora fauna - acuática, intervenir en la formación y organización de la flota pesquera. Art. 43 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

## 2.2.- DEPARTAMENTOS ADMINISTRATIVOS.

En el año de 1824 fué creado por vez primera el Distrito Federal por ser el lugar que sirvió de - residencia a los Poderes Federales, y según nuestra primera Constitución el Congreso ejercía en dicho lugar el Po-

*der Legislativo como si se tratara de una Legislatura Local.*

*El Presidente de la República es el titular del Gobierno del Distrito Federal. Ejerce esa función a través de un órgano que en 1928 varió su denominación - (Gobierno del Distrito Federal) para llamarse Departamento del Distrito Federal. Antes de éste año, el Distrito Federal estaba a cargo de un Gobernador y organizado en - Ayuntamientos, sin embargo, la coexistencia de la Autoridad Federal, del Gobierno Local y de la Organización Municipal era causa de frecuentes dificultades que venían a - repercutir desfavorablemente sobre la prestación de los - servicios locales, esto trajo como consecuencia que se reformara la Constitución para quedar como un régimen de -- Centralización completa.*

*Nos parece importante mencionar la discusión Doctrinal que existe acerca de la categoría que tienen los Departamentos Administrativos al lado de las Secretarías de Estado. Lo anterior es resultado del análisis de varios autores estudiados. Unos aseveran que los - Departamentos Administrativos tienen funciones eminentemente administrativas y otros, por su parte, afirman que - éstos tienen funciones político-administrativas.*

*En la primera posición Serra Rojas menciona que en la Segunda Comisión de Constitución del Congreso Constituyente, al crear los Departamentos Administrativos y después de hacer referencia a las Secretarías de Estado en sus funciones políticas y administrativas expresó:*

*"... Son los otros que administran algún servicio público que en su funcionamiento nada tiene que ver con la política y más todavía, es muy pernicioso que la política se mezcle en estos servicios, porque los desvía de su objeto natural, que es la prestación al público de un buen servicio en el ramo que se les encomienda... Al grupo de órganos políticos o político-administrativos pertenecen las Secretarías de Estado... Al otro grupo de órganos del Ejecutivo, o sea, los meramente administrativos, corresponde la creación de una nueva clase de entidades que se llamarán Departamentos Administrativos, cuyas funciones en ningún caso estarán ligadas con la política, sino que se dedicarán única y exclusivamente al mejoramiento de cada uno de los servicios públicos". (18)*

*Los autores que se inclinan por ésta posición, se basan en la creencia de que los Departamentos Administrativos se crearon con la finalidad de satisfacer*

las necesidades públicas, motivo por el cual, consideran que estos organismos no se deben mezclar con la política porque desvirtuarían su función. El segundo grupo considera dicho término entre otras cosas por una razón que la propia Ley ha establecido, esto es que en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en su artículo 10 establece:

"Las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos tendrán igual rango y entre ellos no habrá, por lo tanto, preeminencia alguna."

De lo anterior se desprende - mencionan los autores que si se les otorga igual jerarquía, y las Secretarías de Estado tienen funciones político-administrativas, entonces los Departamentos Administrativos tendrán por lo tanto las mismas funciones.

El fundamento Constitucional de los Departamentos Administrativos es el art. 90 que dice:

"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."

Así mismo el art. 15 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal establece que:

"Al frente de cada Departamento Administrativo habrá un Jefe de Departamento, quien se auxiliará en el ejercicio de sus atribuciones, por Secretarios Generales, Oficial Mayor, Directores, Subdirectores, Jefes y Sub-Jefes de Oficina, Sección y Mesa, conforme al reglamento interior respectivo, así como por los demás funcionarios que establezcan otras disposiciones legales aplicables."

*La Administración del Distrito Federal - se rige actualmente por la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, del 29 de Diciembre de 1978. Según ella la autoridad máxima es el Jefe del Departamento del Distrito Federal, colaborador inmediato del Presidente de la República.*

*El Distrito Federal comprende la ciudad de México y dieciseis Delegaciones. Cada Delegación está a cargo de un Delegado.*

*De acuerdo al art. 15 de la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal define a las Delegaciones como: Organos Desconcentrados y estarán a cargo de un Delegado, el cual será nombrado y removido por el Jefe del Departamento, previo acuerdo del Presidente de la República. El Delegado deberá tener residencia en el Distrito Federal no menor de dos años inmediatamente anteriores a la fecha de su nombramiento. Los Delegados ejercerán - las atribuciones que corresponden al Departamento del Distrito Federal, en sus respectivas jurisdicciones. Quedan exceptuadas aquellas atribuciones que por su naturaleza - son propias de los Organos de la Administración Centralizada. La desconcentración de atribuciones siempre será ge*

neral y garantizará la autonomía de su ejercicio por los Delegados, en coordinación con los órganos de la Administración Centralizada y desconcentrada, para el mejor gobierno de la entidad.

De lo anterior, Serra Rojas dice que: -  
"El Departamento del Distrito Federal corresponde al tipo de organización centralizada con desconcentración.

De acuerdo con la Reforma de 1981 Constitucional, la Administración Pública Federal será centralizada y Paraestatal, en los términos de la Ley Orgánica.

El régimen de jerarquía que da unidad a la acción administrativa, debe diferenciarse en este caso: una es la jerarquía general de la Administración Pública que engloba a todos sus órganos y otra debe ser la jerarquía que regula la estructura del Distrito Federal".  
(19)

#### FUNCIONES DEL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL.

En la Ley Orgánica del Departamento del-

*Distrito Federal establece distintas atribuciones correspondientes a dicho órgano, las cuales las clasificaremos de la siguiente forma:*

- a). Materia de Gobierno. Art. 17*
- b). Materia Jurídica y Administrativa. Art. 18*
- c). Materia de Hacienda. Art. 19*
- d). Materia de Obras y Servicios. Art. 20*
- e). Materia Social y Económica. Art. 21*

MATERIA DE GOBIERNO. *Administra los bienes de dominio público y los de dominio privado del Departamento del Distrito Federal; vigilar que los representantes del Departamento del Distrito Federal ante las Comisiones de Límites cumplan sus funciones de salvaguardar los intereses territoriales del Distrito Federal; alistamientos de la Guardia Nacional en el Distrito Federal. Todo lo relativo a Licencias, permisos y autorizaciones; la vigilancia de los horarios y precios y en general todo el funcionamiento de diversiones y espectáculos; fijar, dirigir y controlar la política del Departamento del Distrito Federal, De sempear, por conducto de su titular, las comisiones especiales que el Presidente de la República le confiere, en*

*tre otras especificadas en dicho artículo.*

MATERIA JURIDICA Y ADMINISTRATIVA. *Vigilar la celebración y ejecución de contratos y convenios en los que el Departamento sea parte y vigilar las operaciones de venta de bienes; vigilar lo relativo en materia de jurados, registro civil, dispensas y licencias referentes al estado civil de las personas; vigilar que se preste asesoría jurídica gratuita. Conocer de las designaciones que haga el Procurador General de Justicia del Distrito Federal; determinar los casos en que sea de utilidad pública la expropiación de bienes, o la ocupación total, o parcial, de bienes de propiedad privada.*

MATERIA DE HACIENDA. *Formular el proyecto de Presupuesto Anual de Egresos y lo relativo a la Inversión Pública del Departamento del Distrito Federal; aprobar, previo acuerdo del Presidente de la República, la participación del Departamento en empresas, sociedades y asociaciones civiles y mercantiles, con intervención de las Secretarías de Hacienda y Crédito Público, de Programación y Presupuesto y de Desarrollo Urbano y Ecología; vigilar que se lleve a cabo el Presupuesto de Egresos del Departamento; proyec -*

tar y calcular los ingresos y formular anualmente el proyecto de Ley de Ingresos del propio Departamento. Efectuar la recaudación, custodiar y administrar los impuestos, derechos, productos, aprovechamientos, participaciones y arbitrios señalados en la Ley de Ingresos y en las demás disposiciones impositivas relacionadas con la Hacienda Pública del Departamento, con la intervención de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Aprobar el anteproyecto del Presupuesto de Egresos del Departamento y formular el programa financiero del Departamento y contratar toda clase de créditos y financiamientos para el propio Departamento, con autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

MATERIA DE OBRAS Y SERVICIOS. Fijar la política de la planeación urbana, con intervención de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología; vigilar todo lo relativo a las obras que se realicen por cuenta del Departamento; elaborar los estudios y proyectos de sistemas de agua potable y alcantarillado; establecer las políticas en materia de planificación, cuidando de la aplicación de las Leyes en materia urbano; reglamentar el establecimiento de fábricas y comercios; autorizar las Licencias para efectuar obras de construcción, ampliación, modificación, conserva

ción y mejoramiento de inmuebles; determinar la actividad que deba considerarse servicio público y fijar y ejecutar las políticas del Departamento, en materia de prestación de servicios públicos.

MATERIA SOCIAL Y ECONOMICA. Fomentar las actividades cívicas, sociales, deportivas, culturales en las zonas urbanas, suburbanas y rurales. Dictar las políticas tendientes a proporcionar ocupación y reducir el desempleo y el subempleo en el Distrito Federal; cuidar la prestación de los servicios médicos y quirúrgicos en los establecimientos o servicios sostenidos por el Departamento; fijar las políticas generales de la actividad turística en el Distrito Federal en coordinación con la Secretaría de Turismo y promover la integración de los órganos de colaboración ciudadana.

### 3.- ADMINISTRACION PARAESTATAL.

Después de haber contemplado un panorama general de lo que es la Administración Centralizada, hoy toca hacer el análisis de lo que es la Administración Paraestatal que ha venido cobrando una importante participa

ción dentro de la Administración Pública Federal debido a que el Estado ha tenido la necesidad de intervenir en la especialización técnica y en el desarrollo económico y social de la comunidad, aunque fué sólo el factor económico el que propició el surgimiento del sector paraestatal. La prestación de servicios públicos no lucrativos, la seguridad y asistencia sociales y el desarrollo de actividades científicas y tecnológicas motivaron la aparición de múltiples organismos de ésta naturaleza.

Nos parece importante mencionar brevemente la evolución de la Administración Paraestatal.

La aparición de los primeros organismos paraestatales fué en los años 1920-1930, donde tuvo el país una restructuración económica. Una de las primeras entidades paraestatales dice Emilio Chuayffet Chemor fueron: "El Banco de México, El Banco Nacional de Crédito Agrícola, La Comisión Nacional de Caminos, La Comisión Nacional de Irrigación y la Comisión Nacional Bancaria".

(20)

En la vida económica el Estado decide intervenir explotando los recursos que le pertenecen exclu-

sivamente, además fomentando la inversión privada y la inversión privada y la industrialización del país, es así como surgieron:

*Ferrocarriles Nacionales de México, Petróleos Mexicanos, Comisión Federal de Electricidad, Altos Hornos de México, El complejo Industrial de Ciudad Sahagun, Caminos y Puentes Federales de Ingresos y Servicios Conexos, Nacional Financiera, Banco Nacional Hipotecario Urbano y de Obras Públicas, Guanos y Fertilizantes y la Comisión de Fomento Minero. En lo relativo al aspecto no lucrativo surgió en 1925 la Dirección General de Pensiones Civiles y de Retiro, para convertirse más tarde en el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los trabajadores del Estado, El Instituto Mexicano del Seguro Social, El Instituto Nacional de Cardiología, El Comité Administrador del Programa Federal de Construcción de Escuelas, El Instituto Nacional de Investigaciones Nucleares y el Instituto Mexicano del Petróleo, entre otros*

*Estos organismos no tuvieron una regulación jurídica integral, el primer intento para tratar de regularla fue hasta el año de 1947 con la promulgación de la Ley para el control por parte del Gobierno Federal de los organismos descentralizados y Empresas de --*

*Participación Estatal. En 1966 se expide la Segunda Ley y en 1970 la que las regla hasta el 14 de Mayo de 1986 en que se abroga esta Ley. Con la creación de la nueva Ley Federal de las Entidades Paraestatales, Ley Reglamentaria del artículo 90 Constitucional, tiene por objeto regular la organización, funcionamiento y control de las entidades paraestatales de la Administración Pública Federal.*

*Por acuerdo Presidencial de Enero de 1977 fueron organizadas setecientas noventa y ocho Entidades en diecisiete sectores. En cuatro acuerdos posteriores se ha ido reformando este reagrupamiento.*

*Hasta antes de las reformas que se llevaron a cabo en 1981 había discusión doctrinal acerca de la constitucionalidad del sector paraestatal, al respecto el Autor Emilio Chuayffet hace un análisis de los artículos constitucionales que tienen que ver con ésta polémica, los cuales son: El Art. 123 frac. XXXI, 93 segundo párrafo y tercero y reafirma que:*

*"Es evidente que no puede hablarse de una base constitucional para la creación y funcionamiento de las entidades paraestatales. La Constitución sólo se refie*

re a ellas para reservar a la jurisdicción federal sus con tro ver sias laborales, para disponer la obligación de quié nes las dirigen, de comparecer ante las Cámaras, o para fa cultar a éstas a realizar investigaciones sobre su opera ción". (21)

No existía hasta 1981 base expresa en la Constitución, con la adición al Artículo 90 sienta su fun damento en los siguientes términos:

"La Administración Pública Federal será Centralizada y Paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expide 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 de finirá las bases generales de creación de las entidades pa raestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación.

Las Leyes determinarán las relaciones entre las entidades paraestatales y del Ejecutivo Federal entre éstas y las Secretarías de Estado y Departamentos Ad ministrativos".

Por su parte la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal establece en su Artículo 1º - - que:

"La presente Ley establece las bases de organización de la Administración Pública Federal, centralizada y paraestatal.

La Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Procuraduría General de la República integran la Administración Pública Centralizada.

Los Organismos Descentralizados, las empresas de participación estatal, las Instituciones Nacionales de Crédito, las Organizaciones Auxiliares Nacionales de Crédito, las Instituciones Nacionales de Seguros y de Fianzas y los Fideicomisos, componen la Administración Pública Paraestatal".

Estableciendo ésta misma Ley en su Artículo 30.:

"El Poder Ejecutivo de la Unión se auxiliará en los términos de las disposiciones legales correspondientes de las siguientes Entidades de la Administra --

*ción Pública Paraestatal:*

- I. ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS.
- II. EMPRESAS DE PARTICIPACION ESTATAL, INS  
TITUCIONES NACIONALES DE CREDITO, ORGA  
NIZACIONES AUXILIARES NACIONALES DE -  
CREDITO E INSTITUCIONES NACIONALES DE-  
SEGUROS Y FIANZAS, Y
- III. FIDEICOMISOS."

*Asimismo, en su Artículo 45 establece:-*

*"Dentro de la Administración Pública Pa  
raestatal, serán considerados como organismos descentra-  
lizados las instituciones creadas por disposición del --  
Congreso de la Unión, o en su caso por el Ejecutivo Fede  
ral con personalidad jurídica y patrimonios propios, - -  
cualquiera que sea la forma o estructura legal que adop-  
ten".*

*Es conveniente mencionar que por razo -  
nes evolutivas dentro de la Administración Pública Fede-  
ral, el Ejecutivo reforma varios artículos de la Ley Or-  
gánica de la Administración Pública Federal el 14 de Ma-  
yo de 1986, dada la necesidad de adecuar este reordena -*

miento a la nueva Ley Federal de entidades paraestatales. Y, precisamente una de las reformas fué al artículo cuarenta y cinco que anteriormente anotamos, el cual quedó como sigue:

"Son organismos descentralizados las entidades creadas por la 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 legal que adopten".

En su oportunidad trataremos lo referente a la Ley Federal de entidades paraestatales, que abroga como ya dijimos a la Ley para el Control por parte del Gobierno Federal de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal.

Una vez analizada la evolución de la Administración Paraestatal, creemos importante resaltar el hecho de que el Legislador haya dado base constitucional a los entes que conforman este sector, ya que el desarrollo económico del país depende en buena medida de su administración confiándoles a éstos organismos determinadas actividades, sean técnicas, sociales o científicas.

### 3.1 ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS.

*Como lo apuntamos en páginas que anteceden a éste punto, los Organismos Descentralizados revis - ten tal importancia dentro de la Administración Pública - Federal, debido a la gran ayuda que representan para el - Estado, ya que tienen características muy particulares -- que los diferencian de los otros organismos que conforman éste sector.*

*Consideramos importante mencionar antes - de citar los diferentes conceptos de la Descentralización definir lo que es Descentralizar:*

*Al respecto M. Walline dice:*

*"Descentralizar, es retirar los poderes - de la autoridad central para transferirlos a una autori - dad de competencia menos general; sea de competencia te - rritorial menos amplia (autoridad local), sea de competen - cia especializada por su objeto". (22)*

*De lo anterior, se deduce que un organis - mo descentralizado es aquel que nace de la acción de des - centralizar.*

*A continuación expondremos varias definiciones de algunos autores acerca de lo que es específicamente la Descentralización.*

*"La Descentralización Administrativa, es la técnica de organización jurídica de un ente público, - que integra una personalidad a la que se le asigna una limitada competencia territorial o aquella que parcialmente administra asuntos específicos, con determinada autonomía o independencia y sin dejar de formar parte del Estado, - el cual no prescinde de su poder político regulador de la tutela administrativa". (23)*

*El Maestro Moreno Rodríguez señala:*

*"El campo de la Descentralización Administrativa está compuesto por organismos públicos que guardan con la administración centralizada, una relación diversa de la jerárquica; el contar con personalidad jurídica y patrimonios propios, es su principal característica". (24)*

*Al respecto Gabino Fraga señala:*

*La Descentralización "consiste en con-*

fiar la realización de algunas actividades administrativas a órganos que guardan con la Administración Central una relación diversa de la jerárquica", señala además "Debido a que la Administración descarga algunas de sus tareas, delegando facultades de consulta, de decisión o de ejecución, por tal motivo ha adoptado tres modalidades diferentes que son: Descentralización por región, Descentralización por servicio y Descentralización por colaboración". (25)

Conceptos que explicaremos ampliamente en el capítulo siguiente.

La Ley para el Control, por parte del Gobierno Federal, de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, en su Artículo 2º establece:

"Para los fines de este capítulo, 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 :

- I. Que su patrimonio se constituya total o parcialmente con fondos o bienes federales o de otros organismos descentralizados, asignaciones, subsidios, concesiones o derechos que le aporte u otorgue el Gobierno Federal o con el rendimiento de un impuesto específico, y
  
- II. Que su objeto o fines sean la prestación de un servicio público o social, la explotación de bienes o recursos propiedad de la Nación, la investigación científica y tecnológica, o la obtención y aplicación de recursos para fines de asistencia y seguridad social."

Cuando se mencione a los Organismos Descentralizados, se dirá simplemente " ORGANISMOS " .

Ahora la nueva Ley Federal de Entidades-Paraestatales en su Artículo 14 establece:

"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."

Es interesante citar que en las anteriores definiciones, encontramos una característica general, donde coinciden los autores que existe una relación diversa de la jerarquía entre los órganos descentralizados y el Poder Central, otorgándole éste una determinada competencia, dotándoles de personalidad jurídica y patrimonio propio.

### 3.2 SOCIEDADES NACIONALES DE CREDITO.

#### ANTECEDENTES.

Los autores coinciden en señalar que el primer antecedente en México de estas Instituciones fué - el Banco de Avto, el cual se creó con la finalidad de fomentar la Industria Textil; el Banco Nacional de Amortización de la moneda de cobre de 1847. En 1857 se constituyó un Banco de Emisión bajo el nombre de Banco de México, S.A. En 1864 se creó el Banco de Londres y México y Sudamérica, el Nacional Monte de Piedad y el Banco Nacional Mexicano en 1881.

El Código de Comercio de 1884 en su capítulo III regulaba el sistema bancario, la cual requirió - la autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. El Código de Comercio de 1889 derogó el anterior, - rigiéndose por una Ley especial, requiriéndose además de - la autorización de la Secretaría de Hacienda la del Congreso de la Unión.

La Ley de Instituciones de Crédito de - - 1897, emprendió la reglamentación de los Bancos de emisión,

*Los bancos refraccionarios e hipotecarios.*

*En 1917 se aprobó por una parte el Artículo 28 constitucional, asumiendo el Estado la emisión de billetes; y el artículo 73 frac. X faculta al Congreso de la Unión para legislar en materia de Instituciones de Crédito.*

*En 1925 se decreta la Ley Orgánica del Banco de México, que clasificó los Bancos en:*

- BANCO UNICO DE EMISION.
- BANCOS HIPOTECARIOS.
- BANCOS REFACCIONARIOS.
- BANCO AGRICOLA.
- BANCOS INDUSTRIALES.
- BANCOS DE DESCUENTO.
- BANCO DE DEPOSITO Y LOS DE FIDEICOMISOS.

*Posteriormente aparecen diversas disposiciones legales que reglamentaron a la Banca, entre las más importantes está la "Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares" publicada en el Día*

rio Oficial del 31 de Mayo de 1941, la cual tuvo modificaciones cuando el Presidente Lic. José López Portillo decretó en 1982 la Nacionalización de la Banca, publicada en el Diario Oficial del 1º de Septiembre del mismo año; esto significó un cambio radical en la estructura de estas entidades. Como resultado surge el primer ordenamiento que trata de regular el servicio de la Banca y Crédito, publicándose la "Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito" (Diario Oficial del 31 de Diciembre de 1982). Nos parece importante mencionar lo que el artículo 30. de ésta Ley establece:

"A las Sociedades Nacionales de Crédito le serán aplicables, en lo conducente y en cuanto no se opongan a la presente Ley, las disposiciones de la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares, contenidas en los títulos I, II, capítulos VI y VII, IV y V, así como aquellos aplicables a las entidades de la Administración Pública Federal que tengan carácter de Instituciones Nacionales de Crédito".

Lo anterior nos parece significativo, ya que había dudas en cuanto a la aplicación de los ordena-

mientos jurídicos correspondientes a ésta materia.

Pero esta Ley que sólo constó de cuarenta y tres artículos, tuvo corta vigencia, ya que en el Diario Oficial del 14 de Enero de 1985 es publicada una nueva Ley Reglamentaria del Servicio Público de la Banca y Crédito, la que actualmente rige a las Sociedades Nacionales de Crédito con una estructuración más completa. Con esta Ley queda derogada la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares de 1941 y la Ley Reglamentaria del Servicio Público de la Banca y Crédito de Diciembre de 1982; así lo establece el segundo Artículo transitorio de la Ley vigente.

Con la mencionada Nacionalización hubo indecisión en cuanto a la denominación exacta de la Banca ya que ni la misma Ley se puso de acuerdo en cuanto al calificativo que debería de tener, si eran Instituciones o Sociedades Nacionales de Crédito. Para reafirmar ésta idea, diremos que el Artículo 20. de la Ley Reglamentaria del Servicio Público de la Banca y Crédito de 1982, establece que:

"El Servicio Público de Banca y Crédito será prestada por Instituciones de Cré-

dito, 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 las Leyes".

Y en la Ley Reglamentaria de la Banca de 1985, se establece en su Artículo 20.:

"El Servicio Público de Banca y Crédito será prestado exclusivamente por Instituciones de Crédito constituidas con el carácter de Sociedades Nacionales de Crédito, en los términos de la presente Ley, las Sociedades Nacionales de Crédito serán:

- I. INSTITUCIONES DE BANCA MULTIPLE.
- II. INSTITUCIONES DE BANCA DE DESARROLLO"

Se dice que con la promulgación de la primera Ley Reglamentaria, algunos Bancos quedarían constituidos como Sociedades y otros como Instituciones. Es con la actual Ley Reglamentaria que se les considera a todas las Instituciones como "Sociedades Nacionales de Crédito.

*La Ley de 1985 define a las Sociedades -  
Nacionales de Crédito en su Artículo 9o. que a la letra -  
dice:*

*"Las Sociedades Nacionales de Crédito -  
son Instituciones de Derecho Público, -  
con personalidad jurídica y patrimonios  
propios. Tendrán duración indefinida y  
domicilio en territorio Nacional. Serán  
creadas por Decreto del Ejecutivo Fede-  
ral conforme a las bases de la presente  
Ley".*

*Esta Ley viene mejor estructurada y orga  
nizada, ya que consta de seis títulos, ciento doce artícu  
los y once artículos transitorios, a diferencia de la an-  
terior que contenía tres capítulos, cuarenta y tres artí-  
culos y cinco artículos transitorios.*

*En cuanto al organismo encargado de regu  
lar su organización y vigilar su buen funcionamiento de -  
la Banca, será la Secretaría de Hacienda y Crédito Públi-  
co, ya que dicha Ley le concede facultades para actuar --  
cuando así lo requiera, ésta dependencia se auxiliará de-  
la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros que de acuerdo  
al Artículo 97 ésta tendrá a su cargo:*

"La inspección y vigilancia de las Instituciones de Crédito en la prestación del servicio público de Banca y Crédito y el cumplimiento de las disposiciones de ésta Ley".

La Comisión Nacional Bancaria y de Seguros es un Organó desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. (Art. 99).

La base constitucional de las Sociedades Nacionales de Crédito, sufrió reformas como consecuencia de la Nacionalización de la Banca, es el Artículo 73 Constitucional frac. X en relación con el Artículo 28 y el 123.

En lo que corresponde al Artículo 28 ordena que:

"En los Estados Unidos Mexicanos quedan prohibidos los monopolios, las prácticas monopólicas, los estancos y las exenciones de impuestos en los términos y condiciones que fijan las leyes. El mismo tratamiento se dará a las prohibiciones a título de protección a la industria." (Párrafo Primero).

"Se exceptúa también de lo previsto en la primera parte del primer párrafo de este artículo, la prestación del servicio público de banca y de 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". (Párrafo V).

El capital de las Sociedades Nacionales de Crédito, estará representado por títulos de crédito -- que se regirán por las disposiciones aplicables de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito en lo que sea compatible con su naturaleza y no está previsto por la presente Ley.

Dichos títulos se denominarán Certificados de Aportación Patrimonial, deberán ser nominativos y se dividirán en dos series: La serie "A" que representará en todo tiempo el 66% del capital de la Sociedad, que sô-

lo podrá ser suscrita por el Gobierno Federal, y la serie "B" que representará el 34% restante. Los certificados de la serie "A" se emitirán en título único, serán intransmsibles y en ningún caso podrá cambiar su naturaleza o los derechos que confiere al Gobierno Federal como titular de los mismos. Los certificados de la serie "B" podrán emitirse en uno o varios títulos.

En el desarrollo del presente tema, nos percatamos de la importancia que las Sociedades Nacionales de Crédito revisten, como consecuencia de una decisión presidencial que se tradujo en la Nacionalización de la Banca, cuyo objetivo primordial era encargarse del manejo y control del Servicio de la Banca y Crédito, para equilibrar la economía del país.

### 3.3 EMPRESAS DE PARTICIPACION ESTATAL.

#### ANTECEDENTES.

Datan del siglo pasado, con la creación de dos Instituciones que reunieron las características -- esenciales de las Sociedades Mercantiles de Estado. El Banco de Avfo, creado en Octubre de 1930, cuyas funciones fueron fomentar la Industria Textil y otras; el Banco Nacional de Amortización de la Moneda de Cobre creado en -- Enero de 1837, su objetivo era sacar de circulación la moneda de cobre.

Bajo la influencia de doctrinas extranjeras se han desarrollado en nuestro país ciertos tipos de empresas que combinan la acción del Estado con los intereses privados, sin asignarles a éstas empresas el carácter de Instituciones Públicas o Empresas Públicas.

Las empresas de participación estatal -- son aquellas empresas privadas en las que el Estado tiene un interés económico preferente, que le permite intervenir o administrar una empresa.

Se les ha denominado en algunos casos -- "Empresas de Economía Mixta y en otros, como lo hace nuestra legislación, "Empresas de Participación Estatal" o --

*"Empresas Propiedad del Gobierno, como lo ha hecho el presupuesto de Egresos de la Federación. De todas maneras, a este grupo de empresas se aluden bajo el rubro de "Empresas Semi - Públicas".*

*Las empresas de participación estatal son reglamentadas por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la enumeración de ellas la encontramos en los Acuerdos Presidenciales, publicados en el Diario Oficial del 17 de Enero y 12 de Mayo de 1977, que las divide por sectores para el mejor funcionamiento de las mismas en coordinación y vigilancia de las Secretarías de Estado o Departamentos Administrativos que correspondan.*

*El fundamento constitucional de las empresas de participación estatal es el artículo 90, por otro lado la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal establece en su Artículo 46 y 48 que:*

*"Las empresas de participación estatal se clasifican en mayoritarias y mixoritarias, siendo éstas las sociedades en las que uno o más organismos descentralizados otra u otras empresas de parti-*

*participación estatal mayoritarias, consideradas conjunta o separadamente, posean acciones o partes de capital que representen menos del 50% y hasta el 25% de aquél.*

*Las empresas de participación estatal mayoritarias incluidas las Instituciones Nacionales de Crédito y Organizaciones Auxiliares y las Instituciones Nacionales de Seguros y Fianzas o aquellas que satisfagan alguno de los siguientes requisitos:*

*a) Que el Gobierno Federal, el Gobierno del Distrito Federal uno o más organismos descentralizados, otro u otras empresas de participación estatal, una o más instituciones nacionales de crédito u organizaciones auxiliares nacionales de crédito, una o más instituciones nacionales de seguros y fianzas, uno o más fideicomisos a que se refiere la fracción IV del Artículo 3o. de ésta Ley, considerado conjunta o separadamente, aporten o sean propietarios del 50% o más del capital social.*

*b) Que en la Constitución de su capital se hagan figurar acciones de serie especial, que sólo pue*

dan ser suscritas por el Gobierno Federal.

c) Que al Gobierno Federal correspondía la facultad de nombrar a la mayoría de los miembros del Consejo de Administración, junta directiva u órgano de gobierno, designar al Presidente, al Director, al Gerente, o cuando tenga facultades para vetar los acuerdos de la Asamblea General de Accionistas, del Consejo de Administración o de la Junta Directiva u Órgano de Gobierno equivalente."

Por otra parte, con la creación de la Ley Federal de Entidades Paraestatales, sufren reformas varios artículos de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que a continuación mencionaremos: Artículos 45, 46, 47, 48, 49 y 50. Consideramos necesario transcribir a los artículos 46 y 48.

" Art. 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 algunos 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 Ge-

neral, o cuando tenga facultades para vetar los acuerdos del propio Órgano del 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."

Por otro lado, en el Artículo 48 establece que:

Art. 48.-"A fin de que se pueda llevar a efecto la intervención que, conforme a las leyes, corresponde al Ejecutivo Federal en la operación de las entidades de la Administración Pública Paraestatal, el Presidente de la República las agrupará por sectores definidos, considerando el objeto de cada una de dichas entidades en relación con la esfera de competencia que ésta y otras leyes atribuyen-

*a las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos!"*

*Como vemos en el Primer Artículo se determina cuáles son las empresas de participación estatal y en el segundo el Ejecutivo Federal agrupa por sectores definidos, considerando su objeto de cada entidad, según su esfera de competencia que le otorgue esta Ley.*

*Hoy en día es importante que el Estado tome más en cuenta a estos organismos, ya que han venido adquiriendo gran trascendencia para él, pues es aquí donde puede intervenir y administrar una empresa, cuyo objeto sean realizar actividades prioritarias, la prestación de recursos para fines de asistencia o seguridad social, ya que la estructura de la economía del país ha sido controlada por Instituciones Estatales o paraestatales, su evolución corrobora que la rectoría del Estado es indispensable al convertirse en actor de la economía de la Sociedad y del Sistema Político.*

*La nueva Ley aborda la búsqueda de una solución para encontrar el justo equilibrio entre delegación y control en el ámbito de la empresa pública para lo*

*grar el mejoramiento de la Administración Pública, condición primordial para realizar los programas de desarrollo del país en todos sus aspectos.*

### 3.4. FIDEICOMISO

*Dentro del Derecho Administrativo encontramos a ésta figura, también contemplada en el Derecho Mercantil, a la cual los autores en materia administrativa han dado por llamar Fideicomiso Público, Gubernamental o de Estado, por la importancia que ésta ha tenido en el ámbito estatal, ya que si nos trasladamos a los orígenes de este concepto, veremos que fue creado con una intención meramente comercial. Ahora ha tomado tal importancia que como ya lo indicamos anteriormente ésta forma parte de la Administración Pública Federal en su ámbito de la Administración Paraestatal.*

### ANTECEDENTES HISTORICOS

*Tenemos que el antecedente directo del Fideicomiso en México fué el "Trust" legado de Estados Unidos. Cervantes Ahumada dice en el aspecto jurídico "El Trust" ha sido definido como una obligación de equidad, por lo cual, una persona llamada "Trustee" debe usar una propiedad sometida a su control (Que es llamada "Trust*

property " ), para el beneficio de personas llamadas " *Cestui que trust* " (26)

El primer antecedente en México que se tiene del Fideicomiso es con el Proyecto Limantour, de 21- de Noviembre de 1905, el Secretario de Hacienda Señor José Y. Limantour envió a la Cámara de Diputados una Iniciativa que faculta al Ejecutivo para que expida la Ley, por cuya virtud puede constituirse en la república Instituciones Co mer cia les, encargadas de desempeñar funciones de agentes-- fideicomisarios.

Después le viene el Proyecto Creel, en el año de 1924, el cual exponía que se había iniciado en la República la creación de compañías bancarias de fideico mi so y ahorros. Decía que la principal actividad que se -- llevaban en esos bancos y que era característica de las -- compañías de fideicomiso, consistía en la aceptación de ni po te ca s, de contratos de fideicomiso, de toda clase de ope ra ci o ne s que eran las de recibir en fideicomiso los bienes de las viudas, de los huérfanos y niños, es así como los -- bienes muebles e inmuebles quedan asegurados y administrados por una Institución de Crédito.

Este proyecto sirvió para que se con tem pl ar a n estas ideas en un cuerpo legal, en consecuencia se

crea la Ley General de Instituciones de Crédito y establecimientos bancarios de 1924. En ésta Ley se contempló a los bancos de fideicomiso, a los cuales sometía a un régimen de concesión estatal. Las funciones de estos bancos serían el de servir a los intereses del público, administrando los capitales que se les confiaban e interviniendo con la representación de los suscriptores o tenedores de bonos hipotecarios.

A esta Ley le siguieron posteriormente - otros proyectos y leyes, las cuales fueron:

- El proyecto Vera Estañol, por el Lic. - Jorge Vera Estañol, con un proyecto de Ley de compañías fideicomisarias y de ahorro en 1926.
- Ley de Bancos de Fideicomiso de 1926.
- Ley General de Instituciones de Crédito y establecimientos bancarios de - - 1926, quedando abrogada la Ley de Bancos de 1926.
- Ley General de Instituciones de Crédito de 1932.

- Ley General de Títulos y Operaciones -  
de Crédito de 1932
  
- Ley General de Instituciones de Crédito  
y Organizaciones Auxiliares de 1941.

CONCEPTO.

Políticamente el fideicomiso ha tenido varias acepciones a través de las leyes antes expuestas, se dice que aparece en el Derecho Positivo con la Ley General de Instituciones de Crédito y Establecimientos Bancarios - de 1924. Actualmente la define la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, en su capítulo V, artículo 346, el cual establece:

"En virtud del fideicomiso, el fideicomitente destina ciertos bienes a un fin lícito determinado, encomendando la realización de ese fin a una institución fiduciaria."

Con relación a esto, Serra Rojas mencio -  
na: existen fideicomisos privados y fideicomisos públicos.

Los primeros son los que de acuerdo a -  
" una disposición de última voluntad por la que el causante  
o testador deja todo o parte de sus bienes a una persona,  
fideicomisaria a fin de que dé a dichos bienes un destino  
determinado. Encargo de confianza del testador" (27)

Para el mismo autor el Fideicomiso Público  
"Es un contrato celebrado entre la Administración Pública,  
por el cual se destinan ciertos bienes a la realización  
de un fin de utilidad pública, encomendando esto a  
una institución bancaria". (28)

Estos fideicomisos son regulados por la  
Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y Acuerdos  
Presidenciales.

Con relación al Fideicomiso Público, - -  
Acosta Romero dice que:

"El Fideicomiso Público es un contrato -  
por medio del cual el Gobierno Federal, a través de sus -  
dependencias y en su carácter de fideicomitente, transmite  
la titularidad de bienes del dominio público ( previo-  
decreto de desincorporación ), o del dominio privado de -

la Federación, o afecta fondos públicos en una institución fiduciaria ( por lo general, instituciones nacionales de crédito ) para realizar un fin lícito, de interés público". (29)

Existen diversas clasificaciones de fideicomisos, pero la mayoría de los autores establecen de manera general las siguientes:

- a) Expreso y Tácito.
- b) Oneroso o Gratuito
- c) Público o Privado
- d) Fideicomisos de Garantía, de Inversión, de Admisión y Testamentarios.

Los sujetos que intervienen en el acto fiduciario son:

FIDEICOMITENTE. El cual es la persona titular de los bienes o derechos que transmite a la fiduciaria, para el cumplimiento de una finalidad lícita y desde luego debe tener la capacidad jurídica para obligarse y para disponer de los bienes.

FIDUCIARIO. Es la institución que autoriza la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

FIDEICOMISARIO. Es la persona que recibe el beneficio (No siempre existe) del fideicomiso o la que recibe los remanentes una vez cumplida la finalidad.

Es importante mencionar que según la Ley para el Control por parte del Gobierno Federal de los Organismos Descentralizados y empresas de participación estatal, en su artículo 25 con relación al fideicomitente establece:

"Los fideicomisos constituidos por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público como fideicomitente único del Gobierno Federal, que tengan por objeto la inversión, el manejo o administración de - - obras públicas, la prestación de servicios o la producción de bienes para el mercado, serán objeto de control y vigilancia por parte de un comisario que será designado por la Secretaría de Patrimonio Nacional. Sin perjuicio de lo que-

determine la Ley, decreto o instrumento-jurídico que los haya creado, los fideicomisos deberán sujetarse a las prevenciones que establece la presente Ley en todo lo que en cada caso les sea aplicable".

Una vez establecidos los elementos personales del fideicomiso, lo trasladaremos al ámbito de fideicomiso público, que es el campo que nos interesa.

FIDEICOMITENTE.

- a). Gobierno Federal.
- b). Los Gobiernos de las Entidades Federativas.
- c). Los Ayuntamientos en los Municipios.

FIDUCIARIO. Dice Acosta Romeró, puede ser cualquier institución de crédito que tenga concesión para realizar operaciones fiduciarias, de acuerdo con la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares. (30)

*En la práctica, dentro de la Administración Pública vienen siendo fiduciarios, las Sociedades Nacionales de Crédito o Nafinsa o Banco de México.*

FIDEICOMISARIO. *Persona física o moral, pública o privada.*

*El patrimonio de los fideicomisos estará constituido por bienes de dominio público o privado y por recursos públicos. Su fin deberá ser lícito y determinado.*

DURACION. *Existe una diferenciación clara de la duración de éstos. Si se trata de los fideicomisos Privados, tienen una duración de 30 años como máximo y si son Públicos su duración puede ser indefinida.*

*Cabe mencionar que la situación que guardan actualmente los fideicomisos Públicos, como consecuencia de las recientes Reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública, del mismo modo con la creación de la nueva Ley Federal de Entidades Paraestatales, ambas publicadas en el Diario Oficial del día 14 de Mayo de 1986.*

En primer término, el artículo 47 de la Ley Orgánica dice:

Art. 47.-"Los fideicomisos públicos a que se refiere el artículo 30. fracs. --- III, de ésta Ley, son aquellos que el Gobierno Federal o alguna de las demás entidades paraestatales constituyen, 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."

En los fideicomisos constituidos por el Gobierno Federal, la Secretaría de Programación y Presupuesto fungirá como fideicomitente único de la Administración Pública Centralizada.

Por otra parte, el capítulo IV de la Ley Federal de Entidades Paraestatales en su artículo 40 señala:

Art. 40.-"Los fideicomisos públicos que se establezcan por la Administración Féd-

blica Federal, que se organicen de manera análoga a los organismos descentralizados o empresas de participación estatal mayoritaria, que tengan como propósito auxiliar al ejecutivo, mediante la realización de actividades prioritarias, serán los que se considere Entidades Paraestatales conforme a lo dispuesto en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y quedarán sujetos a las disposiciones de ésta Ley.

Los comités técnicos y los Directores Generales y los fideicomisos públicos citados en primer término se ajustarán en cuanto a su integración, facultades y funcionamiento a las disposiciones que en el capítulo V de ésta Ley se establecen para los órganos de gobierno y para los Directores Generales, en cuanto sea compatible con su naturaleza."

Además el Artículo 41 señala:

Art. 41.-"El Ejecutivo Federal a través de la Secretaría de Programación y Presupuesto quien será el fideicomitente úni-

co de la Administración Pública Federal-Centralizada, cuidará que en los Contratos queden debidamente precisados los de rechos y acciones que corresponda ejerci tar al fiduciario sobre los bienes fidei comitivos, las limitaciones que establezcan o que se deriven de derechos de terceros, así como los derechos que el fideicomitente se reserve y las facultades que fije en su caso al Comité Técnico, - el cual deberá existir obligadamente en los fideicomisos a que se refiere el artículo anterior!"

Consideramos importante mencionar a grandes rasgos que las instituciones fiduciarias, a través -- del Delegado Fiduciario General en un plazo de seis meses someterá a consideración de la dependencia encargada de -- la coordinación de sector, los proyectos de estructura ad ministrativa o cualquier modificación que se requiera.

Es importante que se haya hecho mención -- a las anteriores reformas, con las cuales vienen a cam --

biar algunas facultades que tenía la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, para pasar a formar de una de las tantas facultades que tiene la Secretaría de Programación y Presupuesto. Además con esto se logró que se reforzara y al mismo tiempo darle más importancia al fideicomiso público.

CITAS BIBLIOGRAFICAS.CAPITULO II

- 1.- Tena Ramírez, Felipe. citado por Moreno Rodríguez, Rodrigo.  
La Administración Pública Federal en México, U.N.A.M. 1980, p. 138 y 139 No. II
- 2.- Moreno Rodríguez, Rodrigo. La Administración Pública-Federal en México, U.N.A.M. 1980, p. 147
- 3.- *Diario Oficial*, 18 de diciembre de 1931.
- 4.- *Diario Oficial*, 12 y 29 de diciembre de 1932.
- 5.- *Diario Oficial*, 31 de diciembre de 1940 y 18 de octubre de 1943.
- 6.- *Diario Oficial*, 31 de diciembre de 1974.
- 7.- Serra Rojas, Andrés. Derecho Administrativo 5a. ed. - México, Editorial Galve 1972, p. 486.
- 8.- Serra Rojas, Andrés, Derecho Administrativo, 11a. ed. México, Editorial Porrúa 1982, T. I p. 388.
- 9.- Fraga, Gabino, Derecho Administrativo, 18a. ed., México, Editorial Porrúa, 1978 p. 165 No. 131.
- 10.- Moreno Rodríguez, Rodrigo. La Administración Pública-Federal en México, México, U.N.A.M. 1980 p. 181 y 182
- 11.- Marfa Díez, Manuel. Derecho Administrativo. T. II, - Buenos Aires, Editores Libreros, Bibliográficas Queta, 1965, p. 63.

- 12.- Sayagues Laso, citado por María Díez, Manuel, ob. cit. p. 64.
- 13.- Herbert A. Simón, Donald W. Smithburg, Thompson, Víctor A. Administración Pública, México, Ed. Letras, - - 1968, p. 247.
- 14.- Bullrich, Rodolfo, Principios Generales de Derecho Administrativo, Buenos Aires, Ed. Guillermo Kraft Ltda., - 1942, p. 164.
- 15.- Fraga, Gabino. Derecho Administrativo, 18a. edición, - México, Editorial Porrúa 1978, p. 135, No. 131.
- 16.- Serra Rojas, Andrés. Derecho Administrativo, 2a. Ed. - México, Ed. Porrúa, 1961, P. 545 No. 143.
- 17.- Serra Rojas, Andrés. Derecho Administrativo, 5a. ed. - México Ed. Porrúa, 1972, p. 531, No. 1
- 18.- Citado por Serra Rojas, P. 552, Diario de los debates del Congreso Constituyente de 1916-1917, T. II p. 146.
- 19.- Serra Rojas, ob. cit. 1982, p. 589 No. 7, pág. 590.
- 20.- Chuayffet Chemor, Emilio, Derecho Administrativo, México, U.N.A.M. 1983 p. 19.
- 21.- Ob. cit. Chuayffet Chemor Emilio, p. 21.
- 22.- Walline, M. citado por Serra Rojas, p. 483, 1983.
- 23.- Serra Rojas Ob. cit. 1983 p. 508.
- 24.- Moreno Rodríguez, Ob. cit. p. 188.
- 25.- Fraga, Gabino, Derecho Administrativo, 18a. ed. México, Ed. Porrúa, 1978.

- 26.- Cervantes Ahumada, Raúl, Títulos y Operaciones de Crédito, 3a. edición, México, Ed. Herrero 1961, p. 307 - No. 1
- 27.- Serra Rojas, ob. cit. 1983 pág. 729 No. 5
- 28.- Serra Rojas, ob. cit. 1983 pág. 729 No. 5
- 29.- Acosta Romero, Derecho Administrativo. México, Ed. Porrúa, p. 272.
- 30.- Acosta Romero, ob. cit. p. 274 No. 3

*CAPITULO III. ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS Y ORGANISMOS  
FISCALES AUTONOMOS.*

*1.- CONCEPTOS.*

*2.- ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS.*

*2.1 POR REGION.*

*2.2 POR COLABORACION.*

*2.3 POR SERVICIO.*

*3.- BASES CONSTITUCIONALES.*

*4.- LEYES QUE CREAN A LOS ORGANISMOS FISCALES AUTONOMOS*

*5.- CARACTERISTICAS.*

*5.1 PARAFISCALIDAD.*

CONCEPTO DE DESCENTRALIZACION Y ORGANISMOS  
FISCALES AUTONOMOS.

*Una vez mencionados brevemente algunos - conceptos de lo que es la Descentralización de una manera general, trataremos ahora de hacer un estudio amplio de - lo que es la Descentralización y su clasificación, así co - mo a definir a los Organismos Fiscales Autómos, entes - relativamente nuevos.*

*El Estado ha tenido la necesidad de - - crear ciertos organismos como son, los entes Descentrali - zados, que surgen de acuerdo a consideraciones políticas para otorgarles autonomía e independencia, ya que no es - posible que un sólo grupo pueda tomar por sí solo todas - las decisiones que se requieren para la existencia del en - te estatal.*

*"La Descentralización tiene como finali - dad disminuir los efectos derivados de que un sólo órgano lleve todas las funciones administrativas que le corres - pondan al Estado, y para ello transfiere atribuciones a -*

otras entidades. Así, la gestión de los servicios públicos se realizan entre otras formas, mediante la afectación de un patrimonio, que con una estructura administrativa, constituye una persona jurídica creada por el sistema de disociación o desmembramiento del poder público, y a la cual se le aporta de los poderes disciplinarios y de revisión del órgano central. Gráficamente hay un desdoblamiento del propio Estado, por eso se mantiene los otros poderes de la jerarquía administrativa, en el orden del funcionamiento de estos organismos". (1)

Por otro lado, se habla de una Descentralización Política y Administrativa, las que define Acosta Romero de la siguiente forma:

"La Descentralización Política se vincula a la estructura misma del Estado y a sus circunstancias histórico-políticas y en México la podríamos tipificar en la existencia de Instituciones que convienen y derivan del Estado Federal y que son: fundamentalmente, las entidades federativas (Estados de la Federación) y los Municipios.

La Descentralización Administrativa, en estricto sentido, existe cuando se crean organismos con -

personalidad jurídica propia, mediante disposiciones legislativas para realizar una actividad que compete al Estado, o que es de interés público". (2)

De acuerdo a la legislación Argentina y específicamente María Diez menciona que habrá: "Descentralización política cuando coexistan en un Estado conjuntamente con el ente central varios entes locales, dotados de personalidad jurídica". (3)

Con respecto a la Descentralización Administrativa no expone una regla general y menciona que: "La Centralización y Descentralización política no están necesariamente vinculadas a la Centralización y Descentralización Administrativa, ya que existen Estados políticamente centralizados con un régimen de descentralización administrativa y Estados políticamente descentralizados con un régimen de centralización administrativa". (4)

Por su parte M. Diez menciona:

"La Descentralización administrativa o autorquía corresponde a un modo de administración, en el cual se reconoce a los entes descentralizados una personalidad jurídica distinta de la del Estado y el poder de -

*decisión que le concierne corresponde a un funcionario - que, cualquiera que sea su forma de designación, no está-sometido al poder disciplinario del órgano central y no - está subordinado jerárquicamente al mismo, vale decir que no recibe órdenes de los agentes del poder central". (5)*

*Consideramos importante mencionar las - opiniones de algunos tratadistas extranjeros, con la fina-lidad de establecer algunas diferencias en cuanto a su re-gulación legal, con relación a los Organismos Descentrali-zados. En nuestro país, estos organismos forman parte de-la organización de la Administración Pública Federal y - son entes que se estudian por separado por la importancia que han venido cobrando a través de la historia.*

*De acuerdo al análisis realizado por es-tos autores extranjeros, (como se puede notar en las defi-niciones ya mencionadas) vemos que en su correspondiente-Legislación existen los Entes Autónomos y Servicios Des-centralizados, como es el caso de Sayagués Laso; La enti-dad Autárquica y la Autonomía, como lo define Rafael Biel-sa; así como María Díez habla de Entes Autárquicos.*

*En el primer caso, Sayagués Laso dice -*

que los Entes Autónomos "son personas públicas estatales- que tienen a su cargo determinados servicios de carácter nacional y están dirigidos por consejos o directorios que poseen plenos poderes de administración y actúan con autonomía bajo cierto control de las autoridades nacionales." (6)

Así mismo, este autor establece "que los Servicios Descentralizados poseen una descentralización administrativa limitada y acerca de sus características hay cierta desorientación, pero continúa este autor- no cabe duda de que los entes autónomos y los servicios descentralizados constituyen categorías". (7) y define concretamente a los servicios Descentralizados de la siguiente manera: "A ciertas administraciones públicas que ejercen cometidos de carácter nacional, cuyas autoridades poseen amplios poderes de administración, pero están sometidas a un control relativamente intenso del Poder Ejecutivo." (8)

Por su parte, Rafael Bielsa define a la autonomía así: "consiste esencialmente en el poder de darse las normas de propio gobierno; esas normas están limitadas por la Constitución Nacional .

*La Autarquía, es administración propia, - en virtud de un régimen legal establecido por el poder -- central y bajo el control de éste". (9)*

*Reafirmando esto, María Díez dice que -- existe "la autarquía que es una administración directa de los intereses del Estado y no como se ha dicho erróneamente que los entes autárquicos implican una administración indirecta del Estado. Los órganos autárquicos forman parte de la Administración y administran directamente los intereses que le son propios". (10)*

*De acuerdo a lo anterior, nos damos cuenta que estas legislaciones plantean una organización más-compleja acerca de los Organismos Descentralizados. Las - distintas denominaciones que hemos visto, han sido causa de la evolución que han tenido en la esfera administrativa estos entes, como lo hacen notar cada uno de los autores estudiados. Esto sucede porque las necesidades reales (que más tarde se convierten en regulaciones jurídicas) - que todo país tiene, son distintas ya que las sociedades- y los sistemas políticos no son iguales y no generalizan- la organización jurídica en un momento determinado.*

ORGANISMOS FISCALES AUTONOMOS

*Siendo éste concepto uno de los más recientes introducidos en el campo del Derecho Financiero, nos encontramos con el problema de que éste no ha sido objeto de estudio, por ende el material con el que se cuenta para el análisis del mismo es insuficiente.*

*En su libro de Derecho Fiscal Mexicano - el Lic. Luis Martínez López hace referencia a la definición que da el Tribunal Fiscal de la Federación respecto a los Organismos Fiscales Autónomos y dice que:*

*"Son cuerpos que aunque colocados dentro del engranaje administrativo de la Secretaría de Hacienda gozan de autonomía en sus decisiones". (11)*

*Por su parte el Lic. Sergio Francisco de la Garza, los define:*

*"Se llaman Organismos Fiscales Autónomos a los organismos públicos descentralizados que tienen el carácter de autoridades fiscales para la realización de sus atribuciones". (12)*

*Los Organismos más importantes que tienen este carácter son: El I.M.S.S. y el INFONAVIT.*

*El Instituto Mexicano del Seguro Social, por ser un órgano con mayor antigüedad ha sido objeto de -*

un estudio más amplio, pero a nosotros nos toca hacer el análisis del segundo, el cual en el siguiente capítulo será motivo de un estudio minucioso.

El artículo que le confiere al Instituto Mexicano del Seguro Social el carácter de Organismo Fiscal Autónomo es el 288 de la misma Ley, el cual a la letra dice:

"Para efectos del artículo anterior, el Instituto tiene el carácter de Organismo Fiscal Autónomo con facultades para determinar los créditos y las bases para su liquidación, así como para fijarlas en cantidad líquida, cobrarlas y percibir las de conformidad con la presente Ley y sus disposiciones reglamentarias".

Por lo que respecta al INFONAVIT, la ley del mismo en su artículo 30 establece:

"Las obligaciones de efectuar las aportaciones y enterar los descuentos a que se refiere el artículo anterior, así como su cobro, tienen el carácter de fiscales.

El Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los trabajadores en su carácter de organismo fiscal autónomo, está facultado, en los términos del Código Fiscal de la Federación, para determinar, en caso de incumplimiento, el importe de las aportaciones patronales y de los descuentos omitidos, señalar las bases para su liquidación, fijarlos en cantidad líquida, requerir su pago y determinar los recargos correspondientes.

Los pagos que deban efectuarse conforme a lo señalado en este artículo, se harán en las oficinas -- del propio Instituto o en las sociedades nacionales o instituciones de crédito que autorice la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

El cobro y ejecución de los créditos, no cubiertos, estarán a cargo de la Oficina Federal de Hacienda que corresponda, con sujeción a las normas del Código-Fiscal de la Federación".

## 2 ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS.

Como ya se apuntó, los Organismos Descen- tralizados han surgido para una conveniente distribución - de ciertas funciones administrativas, la cual se va a obte- ner con una debida relación entre el ente centralizado y - descentralizado.

Moreno Rodríguez dice:

"estas instituciones se encuentran ubica- das fuera de la estructura central de la administración y- son diferentes a ella; su personalidad jurídica se distin-

ta de la de los órganos administrativos centrales. Como puede apreciarse, los organismos descentralizados se crean para prestar ciertos servicios en atención a necesidades de carácter regional; o bien, para realizar servicios públicos especializados de carácter técnico o científico." (13)

De acuerdo a las formas que reviste la Descentralización apuntaremos que no existe una generalización en cuanto a las formas que va a tener, ya que éstas categorías han nacido de acuerdo a las necesidades histórico - sociológicas.

Por lo que no existe una idea general -- con los autores al hacer mención de los tipos de Descentralización, Serra Rojas sólo contempla a la Descentralización Administrativa Regional y a la Descentralización Administrativa por Servicio. Gabino Fraga contempla la Descentralización por servicio, por colaboración y por región.

Por nuestra parte, analizaremos los tres tipos de Descentralización y la importancia que tiene cada uno de ellos. A continuación expondremos a la Descentralización por Región.

## 2.1 ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS POR REGION.

En el análisis de esta figura, nos encontramos con una de las Instituciones más antiguas de que se tiene conocimiento dentro del Derecho Mexicano, que bien podríamos dedicarle un estudio completo de lo que es y ha sido, por lo que tendríamos que abocarnos a un estudio - constitucional del mismo, pero en esta ocasión sólo nos vamos a referir a esta forma como un Organismo Descentralizado, por lo que diremos que el Municipio es el único modo de Descentralización Administrativa Regional en nuestro país.

Serra Rojas establece que:

"La Descentralización Administrativa Regional, llamada por algunos autores Descentralización Territorial, es una forma de Organización Administrativa Descentralizada, que tiene por finalidad la creación de una Institución Pública, dotada de personalidad jurídica, patrimonio propio y un régimen jurídico establecido por la Constitución en el artículo 115 y reglamentada por sus le-

*yes orgánicas municipales - que expiden las Legislaturas - de los Estados - que atienden las necesidades locales o específicas de una circunscripción territorial." (14)*

*Por otra parte, dentro del Derecho Argentino se contempla a dicha figura, la cual definen los diversos autores de la siguiente manera:*

*María Díez, "Supone una base geográfica y conduce a la creación de personas jurídicas, cuya competencia se determina con referencia a un territorio." (15)*

*Para el tratadista Rafael Bielsa dice -- que son territoriales, "los que en virtud de sus derechos de autoridad sobre una circunscripción dada ejercen sus -- funciones administrativas en determinado territorio." (16)*

*La Descentralización Territorial tiene - dentro de nuestro Derecho Mexicano un doble carácter político y administrativo.*

*De acuerdo al sentido político, podemos decir que mediante el Municipio se ve reflejado de una manera directa la figura de la Democracia, ya que mediante -*

*Ésta se van a constituir las Autoridades Administrativas - Locales que son elegidas en determinado momento por la población, que se encuentra dentro de esa Municipalidad.*

*Esta figura Democrática que se manifiesta fielmente en el Municipio, la atribuimos a la evolución histórica que ha tenido ésta.*

*Dentro del ámbito administrativo, podemos apuntar que para el poder Central, ésta Descentralización es benéfica, ya que mediante ésta se descongestiona el poder central, que además se encuentra muy alejado de la vida local, para que pueda darse cuenta de las necesidades de ésta; la satisfacción de necesidades locales va a ser resuelta eficazmente por las Autoridades, ya que ellos van a conocer bien sus prioridades.*

*El fundamento constitucional del Municipio, es el artículo 115. Con la reforma de Febrero de 1983, vemos reflejada la inquietud de los legisladores de retornarle al Municipio la importancia que tiene para el Derecho Mexicano. Por otro lado, si nos trasladamos a la situación real que vive el Municipio, nos damos cuenta que*

dista mucho de la intención que han tenido los Legisladores, ya que en lugar de darle la autonomía que le corresponde, se encuentra limitada en un doble aspecto. Por un lado, con la Legislatura Local y por el otro con la Federación. Dichas limitaciones hacen que el Municipio no tenga los elementos necesarios para ofrecer un mejor servicio y por ende una mejor satisfacción de las necesidades que requiera su comunidad.

Reafirmando lo antes dicho, la Exposición de Motivos de la Iniciativa de Reformas y Adiciones del 115 constitucional establece:

"La Centralización ha arrebatado al Municipio capacidad y recursos para desarrollar en todos sentidos su ámbito territorial y poblacional: indudablemente, ha llegado el momento de revertir la tendencia centralizadora, actuando para el fortalecimiento de nuestro sistema federal. No requerimos una nueva institución: tenemos la del Municipio." (17)

Por otro lado, el artículo 115 determina las bases generales del Municipio y la organización la va a establecer sus leyes orgánicas municipales.

De manera general podemos decir que el -  
Municipio se compone además de la comunidad política y el-  
territorio determinado de los siguientes elementos:

1).- AYUNTAMIENTO. Que será de elección-  
popular directa y no habrá ninguna autoridad intermedia en  
tre éste y el Gobierno del Estado.

A su vez, la organización o integración-  
del Ayuntamiento estará compuesta por:

a). PRESIDENTE MUNICIPAL. Es el órgano-  
ejecutor de las determinaciones del Ayuntamiento y tiene -  
diversas facultades y obligaciones.

b). SINDICOS. Los sindicos van a ser -  
los encargados de vigilar las finanzas municipales y repre-  
sentar al Municipio.

Así también, como el Presidente Munici-  
pal tiene diversas facultades y obligaciones dentro de las  
más importantes podemos apuntar la siguiente:

La representación jurídica de los Ayunta

mientos en los litigios en que éstos fueren parte y en la gestión de los negocios de la Hacienda Municipal.

c). REGIDORES. Estos se encargarán de vigilar y atender el ramo de la Administración Municipal que le sea encomendado por el Ayuntamiento. Además, ellos son los que van a suplir al Presidente Municipal en sus faltas temporales.

El Secretario y el Tesorero son órganos de colaboración.

2).- SERVICIOS PUBLICOS. El Municipio - prestará los servicios públicos en coordinación con los Estados, cuando sea necesario. Los servicios serán los siguientes:

- a).- AGUA POTABLE.
- b).- ALUMBRADO PUBLICO.
- c).- LIMPIA.
- d).- MERCADOS Y CENTRALES DE ABASTO.
- e).- PANTEONES.
- f).- RASTRO.
- g).- CALLES, PARQUES Y JARDINES.

h).- *SEGURIDAD PÚBLICA Y TRANSITO.*

i).- *Las demás que determinen las Legislaturas Locales.*

3).- *HACIENDA MUNICIPAL. Con la mencionada Reforma de 1983, se establece lo más trascendente en el ámbito hacendario.*

*El artículo 115 en la frac. II primer párrafo se establece:*

*Los Municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la Ley.*

*Asimismo, en la fracción IV establece - que:*

*Los Municipios administrarán libremente su Hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las Legislaturas establezcan a su favor, y en todo caso:*

a). Percibirá las contribuciones, incluyendo tasas adicionales que establezcan los Estados sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, consolidación, traslación y mejora, así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles.

b). Las participaciones federales.

c). Los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo.

Las Leyes Federales no limitarán la facultad de los Estados para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos a) y c), ni concederá exenciones, en relación con las mismas. Las leyes locales no establecerán exenciones o subsidios respecto de las mencionadas contribuciones en favor de personas físicas o morales, ni de instituciones oficiales o privadas. Sólo los bienes del dominio público de la federación de los Estados o de los Municipios, estarán exentos de dichas contribuciones.

*Las Legislaturas de los Estados aprobarán las leyes de ingresos de los Ayuntamientos y revisarán sus cuentas públicas. Los presupuestos de egresos serán aprobados por los ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles.*

*A groso modo hemos visto un panorama de lo que es actualmente el Municipio y como está organizado. Reafirmando que es la base de la división territorial, de la organización política y administrativa de la Entidad Federativa.*

## 2.2 ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS POR COLABORACION

*Estas entidades reúnen ciertas características que las distingue de los otros modos de Descentralización.*

*La Descentralización por Colaboración nace cuando el Estado interviene en la esfera del particular, por la falta de capacidad técnica del mismo para poder continuar con su labor, de este modo recurre a la -- iniciativa privada que cuenta con los recursos humanos y técnicos suficientes para cumplir la finalidad del Estado, los hace participar con él.*

*Para el tratadista María Díez señala:*

*"La doctrina señala otro tipo de Descentralización que ocurre cuando la Administración se -- descarga de alguna de sus labores transfiriendo en ciertos casos, facultades de decisión, en otros de ejecución y en los demás de preparación, a organizaciones -- privadas que no forman parte de la Administración. Llama: a este tipo de Descentralización por colaboración. -*

Es una forma que permite a las organizaciones privadas - participar en el ejercicio de la función administrativa".  
(18)

Por otra parte en el Derecho Mexicano existe indiferencia de los autores al no contemplar este tipo de Descentralización, de ahí que muchos de estos autores no desarrollan dicho tema.

Gabino Fraga establece que:

"La descentralización por colaboración no constituye parte integrante de la organización administrativa, por realizarse mediante organismos privados que al ejercitar una función pública colaboran -- con aquella organización, constituyen, según la expresión de B. Geny instituciones colocadas en los límites del derecho público y del derecho privado, que descarga a la Administración de una parte de sus tareas sin atenuar de manera apreciable su energía y su autoridad sobre los administrados".<sup>(19)</sup>

Con lo anterior consideramos que este tipo de Descentralización debe ser tomado más en cuen-

ta por los técnicos nacionales ya que la existencia de -- estos organismos requiere un estudio mayor del que se le ha hecho hasta ahora. Desde un punto de vista particular creemos que es inútil este tipo de organismos, pues son -- los particulares los que se encargan de determinado fin y además no constituyen parte integrante de la organización administrativa.

#### DESCENTRALIZACION POR SERVICIO =====

"La descentralización por servicio es un modo de organización administrativa, mediante la cual se crea el régimen jurídico de una persona de derecho público, con una competencia limitada a sus fines específicos y especializada para atender determinadas actividades de interés general, por medio de procedimientos técnicos"

(20)

Con lo anterior vemos que se cumplen uno de los fines del Estado mediante la vigilancia del poder central.

Según Aurelio Guaita:

"El Estado en sus relaciones con el organismo descentralizado procura asegurarles su autonomía orgánica y su autonomía financiera, dándoles los elementos necesarios para su desenvolvimiento y los controles para mantener la unidad y eficacia de su desarrollo, sobre la base de la constitución de un patrimonio - con bienes de la federación- para la prestación de un servicio público o la realización de otros fines de interés general". (21)

Para el Maestro Manuel María Díez:

"La Descentralización institucional o por servicio, también llamada técnica o especial, reposa sobre una base técnica. La doctrina francesa entiende que esta descentralización consiste en conferir una cierta autarquía a un servicio público determinado, dotándole de personalidad jurídica. El procedimiento técnico para la realización de la descentralización por servicios es el establecimiento público, ya que, para la doctrina francesa, el establecimiento público es un servicio público dotado de personalidad jurídica". (22)

"En estos supuestos, la naturaleza técnica de los actos que tiene que realizar la administración, la obliga a sustraerlos del conocimiento de los empleados y funcionarios centralizados, para encomendarlos a elementos que tengan la preparación suficiente a fin de que puedan atenderlos. Por ello los servicios que se organizan deben desprenderse de la administración central con el objeto, no sólo de ponerlos en manos de persona con preparación técnica que garantice su eficaz funcionamiento, sino también para evitar un crecimiento anormal del órgano central..." (23)

Al respecto el Maestro Serra Rojas afirma:

"Las formas de la descentralización por servicio obedecen a razones útiles de orden técnico, financiero y funcional, que descarga a la administración de nuevas tareas y no a factores políticos como en la descentralización administrativa territorial o por región". (24)

De aquí, que sus elementos deben ser definidos con precisión por la ley que los crea. De acuerdo con lo señalado podemos decir; este tipo de

descentralización descarga en una base técnica, financiera y funcional, mediante la cual se confiere una competencia limitada. Por otra parte estos organismos revis--  
ten una gran relevancia en sus respectivos órdenes coadyu  
vando al Estado para la satisfacción de ciertas necesida--  
des sociales.

### 3.- BASES CONSTITUCIONALES

#### ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS

=====

En capítulos anteriores hemos explicado ya lo referente a organismos descentralizados, en tal virtud, mencionaremos sucintamente a estos entes que conforman al sector paraestatal.

Hasta antes de la adición al precepto constitucional el sector paraestatal carecía de legalidad y en consecuencia todas las entidades que formaban parte de este sector, situación que provocaba demasiados problemas y cargas para la Administración Pública Federal, ya que el Ejecutivo a petición de los secretarios de Estado y jefes de Departamentos Administrativos, podía crear organismos de esta naturaleza, con el objeto de satisfacer demandas urgentes representaban, como ya lo mencionamos, cargas y pérdidas para la administración.

En base a estos problemas surge la necesidad de dotarlos de vida constitucional, no es hasta la adición que se le hace al artículo 90; que a la

letra dice:

"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".

Constitucionalmente consideramos de suma importancia que se haya dado la base de la cual adolecía el sector paraestatal, ya que tiene vital trascendencia para el desarrollo económico de nuestro país, ya que gozan de autonomía técnica y orgánica además no tienen el carácter de autoridad.

#### 4.- LEYES QUE CREAN A LOS ORGANISMOS FISCALES AUTONOMOS

Al pretender iniciar el desarrollo -- del presente punto nos cuestionamos: ¿Cuántas leyes habría que consultar para explicarlo?, ya que mediante la investigación de los Organismos Fiscales Autónomos nos damos cuenta que hay pluralidad de opiniones, tanto de los autores como de los funcionarios que tienen a su cargo - el estudio de estos organismos. Lamentablemente como ya lo hemos mencionado, no hay un estudio amplio y minucioso de lo que son estos organismos por lo que nosotros nos abocaremos a la posición Doctrinal para la explicación de estos entes.

Los únicos organismos Fiscales Autónomos son el Instituto Mexicano del Seguro Social y el FONAVIT.

El Instituto Mexicano del Seguro Social fue el primer organismo en adoptar las características de fiscal autónomo. Fue creado por Iniciativa del Ejecutivo Federal el 10. de febrero de 1973 para entrar en vigor el 10. de abril del mismo año. Sin dejar de -- mencionar que esta Ley le antecedió otra, la del 31 de

diciembre de 1942 y publicada en el Diario Oficial del 19 de enero de 1943. Esta Ley queda abrogada por la -- presente Ley, así lo establece el art. 2o. transitorio.

De acuerdo a la Ley del Seguro So-- cial en su artículo 5o. establece:

"La organización y administración -- del seguro social en los términos, consignados en esta -- ley, está a cargo del organismo público descentraliza-- do con personalidad y patrimonio propios, denominado -- Instituto Mexicano del Seguro Social."

En este artículo se establece los -- elementos esenciales de lo que es el Instituto Mexicano del Seguro Social, donde la ley le atribuye amplios pode res en la administración y organización del Seguro So-- cial, además vemos que cuentan con los elementos caracte<sup>o</sup> rísticos de los Organismos Descentralizados que ya ante-- riormente se mencionaron.

El título quinto, capítulo primero -- habla sobre las atribuciones, recursos y órganos del Ins-- tituto, es así como en su artículo 24o establece que:

"El Instituto Mexicano del Seguro Social tiene las atribuciones siguientes:

I. Administrar los diversos ramos - del Seguro Social y prestar los servicios de beneficio - colectivo que señala esta Ley;

II. Recaudar las cuotas y percibir los demás recursos del Instituto;

III. Satisfacer las prestaciones que se establecen en esta Ley;

IV. Expedir sus reglamentos interiores."

"En cuanto a su patrimonio la ley establece que los recursos del Instituto se constituirán - de la siguiente forma:

I. Las cuotas a cargo de los patrones, trabajadores y demás sujetos que señala la Ley, así como la contribución del Estado;

II. Los intereses, alquileres, rentas, rendimientos, utilidades y frutos de cualquier clase, que produzcan sus bienes;

III. Las donaciones, herencias, legados, subsidios y adjudicaciones que se hagan a su favor."

Dentro del artículo 25 establece las facultades del organismo, las cuales van a ser:

I. " Registrar a los patrones, inscribir a los trabajadores y precisar los grupos de salario, sin previa gestión. Tal decisión no libera a los obligados de las responsabilidades y sanciones en que hubiesen incurrido;

II. Dar de baja en el régimen a los trabajadores asegurados verificada la extinción de una empresa, aún cuando el patrón omitiere presentar los avisos correspondientes;

III. Establecer los procedimientos para la inscripción, cobro de cuotas y otorgamiento de

prestaciones;

IV. Determinar la existencia, contenido y alcance de las obligaciones incumplidas por los patrones y demás obligados, así como estimar su cuantía, - cuando no observen lo dispuesto por las fracciones I, II, IV y V del artículo 19;

V. Determinar y hacer efectivo el monto de los capitales constitutivos en los términos de esta ley;

VI. Practicar inspecciones y visitas domiciliarias y requerir la exhibición de libros y documentos a efecto de comprobar el cumplimiento de las obligaciones legales".

Por otra parte, el artículo 19 menciona que:

"Los patrones están obligados a:

I. Registrarse e inscribir a sus trabajadores en el Instituto Mexicano del Seguro Social,

comunicar sus altas y bajas, las modificaciones de su salario y los demás datos que señalen esta Ley y sus reglamentos, dentro de plazos no mayores de cinco días;

II. Llevar registros de sus trabajadores, tales como nóminas y listas de raya, y conservarlos durante los cinco años siguientes a su fecha, haciendo constar en ellos los datos que exijan los reglamentos de la presente Ley;

III. Enterar al Instituto el importe de las cuotas obrero patronales;

IV. Proporcionar al Instituto los elementos necesarios para precisar la existencia, naturaleza y cuantía de las obligaciones a su cargo establecidas por esta Ley, decretos y reglamentos respectivos;

V. Facilitar las inspecciones y visitas domiciliarias que practique el Instituto, las que se sujetarán a lo establecido por esta Ley, sus reglamentos y el Código Fiscal de la Federación."

Por otra parte, el título sexto ver-

sa sobre los procedimientos y de la prescripción. Su capítulo primero establece las generalidades.

El artículo 267 determina:

"El pago de las cuotas, los recargos y los capitales constitutivos, tienen el carácter de fiscal."

Asimismo el art. 268 dice:

"Para los efectos del artículo anterior, el Instituto tiene el carácter de organismo fiscal autónomo, con facultades para determinar los créditos y las bases para su liquidación, así como para fijarlos en cantidad líquida, cobrarlos y percibirlos de conformidad con la presente ley y sus disposiciones reglamentarias."

Finalmente el capítulo II de este mismo título nos señala lo referente a los procedimientos, es así como el artículo 271 menciona:

"El procedimiento administrativo de ejecución de las liquidaciones que no hubiesen sido cu--

biertas directamente al Instituto, se realizará por conducto de la Oficina Federal de Hacienda que corresponda, con sujeción a las normas del Código Fiscal de la Federación. Dichas oficinas procederán inmediatamente al requerimiento y cobro de los créditos, ajustándose a las bases señaladas por el Instituto. Obtenido el pago los jefes de las Oficinas Ejecutras, bajo su responsabilidad - entregarán al Instituto las sumas recaudadas."

Es conveniente resaltar aquí el carácter que le otorga la ley al Instituto, como resultado del carácter fiscal que tienen el pago de cuotas, recargos y capitales constitutivos, ahora bien nosotros no hemos encontrado una base constitucional que le otorgue esta facultad al Instituto.

Con la anterior exposición no pretendemos hacer creer que estos artículos sean los suficientes para poder entender la organización y funcionamiento de este organismo, pero por no significar objeto de estudio por parte de nosotros no profundizaremos más de lo que ya se expuso.

Lo que nos parece importante mencio-

nar de esta Institución es la antigüedad que tiene, misma que le ha servido para ir perfeccionando su estructura a través de varias reformas. Tal perfección ha servido para que el Instituto Nacional de la Vivienda para los Trabajadores tome en cuenta las reformas para no incurrir en los mismos problemas, ya que goza este organismo también del mismo carácter de Fiscal Autónomo.

El otro organismo del que ya apuntamos es el INFONAVIT que por medio de la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores promulgado en el Diario Oficial de la Federación del 24 de abril de 1972, se le otorga a este Instituto el carácter de Organismo Fiscal Autónomo.

No podemos dejar de señalar que este organismo tiene un carácter eminentemente laboral y que la Legislación e inclusive la Exposición de Motivos tienen este mismo carácter. Por lo que al aspecto administrativo le han dado muy poca importancia. Y decimos esto -- porque al ser un logro laboral no cuestionan el lado administrativo-fiscal, que es el que a nosotros nos interesa, es decir, que la inquietud por parte de nosotros -- es que ni siquiera en la Exposición de Motivos existe la

justificación del porqué de Organismo Fiscal Autónomo, - por lo que nos parece que sólo se concretaron a otorgarle este carácter sin definir qué es lo que significa -- realmente. En consecuencia, este organismo por ser de - más reciente reacción debería de evitar los errores que - el IMSS hubiera cometido.

Con la promulgación de dicha Ley se consolida la creación de un organismo en el que se determina la obligación de dotar de vivienda a los trabajadores, mediante la creación de un sistema generalizado a la totalidad de la clase trabajadora, en la que concurrirán con sus aportaciones todos los empresarios, exigiendo, en cambio, la intervención del Poder Público en su administración.

Este Instituto estará constituido en una forma tripartita que será: por los patrones, trabajadores y Gobierno Federal, con la finalidad de instituirlo como un mecanismo de solidaridad social, de carácter nacional.

Se establece en la Exposición de Motivos de esta Ley que con la creación de este organismo

se trata de establecer un sistema de solidaridad social que conjugue la obligación de todos los patronos de la República y sume igualmente los derechos de todos los -- trabajadores para resolver con posibilidades de éxito, -- un problema que se consideraba de muy difícil solución -- se le hacía frente, como estaba previsto hasta ahora, -- en el ámbito de cada empresa.

## 5.1 CARACTERISTICAS DE LOS ORGANISMOS FISCALES AUTONOMOS

Para poder desprender las características de cualquier concepto es necesario tener una definición perfectamente bien estructurada, por lo que al tratar de explicar éstas, de los Organismos Fiscales -- Autónomos, nos encontramos que no tenemos ninguna definición completa de lo que son estos organismos.

Moreno Padilla, que es uno de los pocos tratadistas que se ha dedicado al estudio de estos organismos, específicamente del Seguro Social, establece el carácter de fiscal autónomo en donde además menciona las características de estos entes, las cuales van a ser las siguientes:

- a). "Son organismos distintos a las dependencias fiscales que tienen la calidad de receptores de créditos fiscales.
- b). Actúan de acuerdo con la Ley a la realización de los fines legales, esto es, al cumplimiento de la norma.

- c). *Por disposición legal son administradores de tributos.*
- d). *Al mismo tiempo necesitan satisfacer las necesidades públicas de carácter específico por medio de los recursos que los particulares le provean.*
- e). *Por las razones apuntadas, se convierten en órganos de autoridad y sólo pueden realizar actuaciones dentro del marco legal."*

*En este último punto no estamos de acuerdo, y sostenemos que los organismos descentralizados no son autoridades, como lo vamos a demostrar en el siguiente tema.*

## PARAFISCALIDAD

### ANTECEDENTES

=====

Todos los autores establecen como el primer antecedente en Francia, pero nos parece importante mencionar lo que Giuliani Fonrouge establece, ya que los franceses se atribuyen el origen de la expresión el cual surgió en el año de 1946 pero dice Fonrouge:

"En efecto, ocho años antes, en 1938, un estudio del profesor Morselli sobre aspectos corporativos de las finanzas de los entes administrativos institucionales, llevaba como subtítulo "Primeros rasgos introductivos a la teoría de la parafiscalidad". No es dudoso pues a este autor corresponde la primacía de la denominación. Lo que ocurrió es que el artículo de Morselli, aparecido en pleno auge del fascismo pasó inadvertido en su momento y luego sufrió el eclipse consiguiente de la caída del régimen". (25)

Es así como en Francia en el año de 1946 recogen esta expresión en el Inventario Schuman. - En este inventario distribuía las contribuciones en tres

categorias:

1). Tasas percibidas por las adminis-  
traciones fiscales para ciertas reparticiones y estable-  
cimientos públicos.

2). Cargas Sociales.

3). Cargas Profesionales.

Por su parte la parafiscalidad en Es-  
paña surge en 1940 y registran un desarrollo significati-  
vo en los veinte años siguientes.

El punto de partida en España en --  
cuanto a esta figura lo tenemos en la "Ley de Tasas y -  
Exacciones Parafiscales" de 26 de diciembre de 1958. --  
Posteriormente fueron publicados Decretos de convalida--  
ción publicados a lo largo de 1959 y 1960. Le siguió "La  
Orden del 23 de julio de 1960". Después "La Ley de Re--  
forma del Sistema Tributario de 1964". Antes de ésta la  
"Ley General Tributaria del 28 de diciembre de 1963 y --  
por último la Ley del 21 de abril de 1966, hasta las ac-  
tuales regulaciones que se hicieron en 1973, con algu--

nos decretos de 1974.

Después de ver los antecedentes de algunos países de lo que ha sido la parafiscalidad, al tratar de establecer algún o algunos de los antecedentes de esta figura en México encontramos que dentro de la Doctrina no existe un estudio minucioso del tema y por consiguiente una delimitación de la aparición de la parafiscalidad en nuestro país. Esto nos lleva a pensar que esta figura ha sido ignorada por la Doctrina y no se le ha dado la importancia que en la práctica ha venido cobrando.

#### CONCEPTO

El concepto de parafiscalidad de acuerdo a su evolución histórica en otros países ha tenido cambios, pero diremos primero que en su aspecto gramatical la palabra parafiscalidad deriva de la raíz griega "para", que significa al que se halla al margen, al lado o paralelo y "fiscalidad" que significa actividad financiera del Estado, que en términos generales podremos simplemente definir "A toda actividad financiera -- que funcione a un lado del Estado".

En Francia en 1959 definía a la parafiscalidad en la Ordenanza del 2 de enero de 1959 en su artículo 4o. de la siguiente manera:

"Las tasas parafiscales son tasas -- obligatorias percibidas, para un fin concreto en beneficio de una persona moral distinta del Estado, de las colectividades y de los establecimientos públicos locales".  
(26)

Por su parte Duverger establece que:  
"extracciones (prélèvements) efectuadas sobre sus usuarios por ciertos organismos públicos o semipúblicos, económicos o sociales con miras a asegurar su financiación autónoma, siendo el ejemplo más importante los aportes de seguridad social". (27)

Asimismo este autor menciona que un tratadista francés establece que:

"Las tasas parafiscales son extracciones obligatorias en beneficio de entes públicos (que no sean colectividades territoriales) o de agrupaciones de interés general, efectuadas por los propios organismos,

sobre sus usuarios o dependientes y que no integrados en el presupuesto general están afectados al financiamiento de ciertos gastos de dichas entidades". (28)

## CARACTERISTICAS

Dichas características las apunta de una manera muy clara el maestro Sergio Francisco de la Garza:

" 1o. Que se trate de prestaciones obligatorias, es decir, que la fuente de ellas no esté ni en voluntad unilateral del obligado, ni tampoco que surjan de un acuerdo de voluntades, sino que sean exacciones en el sentido gramatical de esa palabra. En esta característica participan de la nota análoga de los tributos. Ello explica que algunos las llamen tributos.

2o. Que no se trate de alguna de las figuras tradicionales de los tributos reconocidos en la generalidad de los países: impuestos, derechos (o tasas como se los conocen en el resto de Iberoaméri-

ca y España), ni tampoco contribuciones especiales.

3o. Que estén establecidos a favor de organismos públicos descentralizados (...). En consecuencia no deben estar establecidos a favor de la Administración activa del Estado.

4o. En el Derecho Mexicano es indiferente el que esos ingresos estén previstos en el Presupuesto o no lo estén". (29)

Las anteriores características corresponden a las nociones de parafiscalidad en México.

De acuerdo a los autores antes estudiados contemplamos que no existen organismos con el carácter de fiscales autónomos, existen los organismos -- descentralizados que de acuerdo al país y al autor se les denomina de distinta forma, como ya anteriormente lo hicimos notar.

Por último, nos parece importante mencionar la diferencia que existe entre un fin extrafiscal y la parafiscalidad propiamente dicha.

En cuanto al fin extrafiscal se refiere a que las contribuciones normales no entren al erario público, esto es con la finalidad de lograr un mejor -- equilibrio entre las diversas clases sociales, desde el punto de vista económico, político y social.

Con respecto a la parafiscalidad diremos que su objetivo es lograr el desarrollo de un grupo o asociación profesional, sindical, gremial, etc. cuyos ingresos no serán destinados a cubrir las necesidades del propio Estado, es decir del gasto público, sino que serán destinados a la consecución de fines netamente económico-sociales del grupo, asociación, etc. en cuestión.

Con lo anterior se pretende encuadrar al organismo objeto del presente estudio en la figura de la parafiscalidad por gozar de las características antes mencionadas para que con esto se de entrada de lleno al tema de este trabajo y estudiarlo como Organismo Fiscal Autónomo, sin dejar de apuntar que la figura de la Parafiscalidad en México es muy importante y poco estudiada, quizá por desconocer los organismos que contienen esta figura y más aún al pensar que comparten las mismas características de los Organismos Descentralizados, propia mente dichos.

CITAS BIBLIOGRAFICAS CAPITULO III

- =====
- 1.- Olivera Toro, Jorge. Manual de Derecho Administrativo, 2a. edición, Ed. Porrúa, México, 1967, p. 231 y 232.
  - 2.- Acosta Romero, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo, 5a. edición, Ed. Porrúa, México, 1983, p. 210.
  - 3.- María Díez, Derecho Administrativo, Tomo II, Buenos Aires, Editores-Libreros, Bibliográfica Omeba, 1965, p. 66 No. 2
  - 4.- María Díez, ob. cit. p. 67
  - 5.- María Díez, ob. cit. p. 65
  - 6.- Sayagués Laso, Enrique. Tratado de Derecho Administrativo. Tomo I, Montevideo, Talleres, Gráficos, Benítez y Ramos, 1963, p. 166 apartado 2 No. 674. -
  - 7.- Sayagués Laso, Enrique. ob. cit. p. 215 apartado 4 No. 674
  - 8.- Sayagués Laso, Enrique. ob. cit. p. 216 No. 675
  - 9.- Bielsa, Rafael. Derecho Administrativo, 5a. edición, Tomo I, Buenos Aires, Roque Depalma Editor, - 1955, p. 250, apartado 2, No. 60.
  - 10.- María Díez, ob. cit. p. 78 y 79

- 11.- Martínez López, Luis. Derecho Fiscal Mexicano, - México, Ed. Porrúa. 1959.
- 12.- Garza de la, Sergio Francisco. Derecho Financiero Mexicano, Decimosegunda edición, México, Ed. Porrúa 1983, p. 81 No. 8.
- 13.- Moreno Rodríguez, Rodrigo. La Administración Pública Federal en México, México, UNAM., 1980, p. 188.
- 14.- Serra Rojas, Andrés. Derecho Administrativo, 10a - edición Tomo I, México, Ed. Porrúa, 1981, p. 609 - No. 1
- 15.- María Díez, ob. cit. p. 80 y 81
- 16.- Bielsa Rafael, ob. cit. p. 254 No. 61
- 17.- Exposición de motivos correspondiente a la Iniciativa de reformas y adiciones al artículo 115 constitucional.
- 18.- María Díez, ob. cit. p. 84
- 19.- Gabino Fraga, Derecho Administrativo, Décima octava edición México, Ed. Porrúa, 1978, p. 224
- 20.- Buttgenbach citado por Serra Rojas, ob. cit. p. 622
- 21.- Aurelio Guaita, citado por Serra Rojas, ob. cit. p. 617.
- 22.- María Díez, Manuel, ob. cit. p. 82
- 23.- María Díez, Manuel, ob. cit. p. 82

- 24.- Serra Rojas, ob. cit. p. 622
- 25.- Giuliani Fonrouge, Carlos M. A cerca de la llamada Parafiscalidad (En: Ensayos sobre Administración -- Política y Derecho Tributario), Córdoba, Ediciones Macchi, 1968, p. 359 y 360.
- 26.- Giuliani Fonrouge, Carlos M., ob. cit. p. 360
- 27.- Giuliani Fonrouge, Carlos M., ob. cit. p. 360
- 28.- Giuliani Fonrouge, Carlos M., ob. cit. p. 361.
- 29.- De la Garza, Sergio Francisco, ob. cit. p. 347 y 348.

C A P I T U L O    I V

EL INFONAVIT COMO ORGANISMO  
FISCAL AUTONOMO

- 1.- ANTECEDENTES
- 2.- LEGISLACION
- 3.- CARACTER DE AUTORIDAD
- 4.- JURISPRUDENCIA
- 5.- INCONSTITUCIONALIDAD DEL INFONAVIT  
COMO ORGANISMO FISCAL AUTONOMO

## 1.- ANTECEDENTES

Para el desarrollo de este punto nos remitiremos a los primeros antecedentes encontrados en materia de vivienda, los cuales destacamos que ya existía in--quietud en el movimiento revolucionario de 1910, así como en la promulgación de la Constitución de 1917 porque se contemplaran algunos aspectos sobre la vivienda, pero los datos más fehacientes se encontraron en el orden estatal, ya que la materia laboral se incorpora en el ámbito federal hasta el seis de septiembre de 1929.

México en materia de seguridad social se encontraba rezagada (1929) a diferencia de los países europeos. La explicación de lo anterior se debe a que en estos países se daban ya movimientos sociales como consequencia de un proceso de industrialización, por lo que los trabajadores pedían su reivindicación obrera, mientras que en nuestro país el desarrollo industrial se encontraba en una modesta situación.

La regulación laboral era propia del Derecho Civil, por tanto no existían protecciones para los trabajadores como son los sindicatos y mucho menos para

una vivienda digna.

Como mencionamos previo a este párrafo, -- existieron algunas leyes en materia de Previsión Social como son: La Ley Villeda de 1904, La Bernardo Reyes de 1906, La Diegues de 1914, pero sin duda el antecedente más sobresaliente en materia de vivienda obrera -- es La Ley sobre Casas de Obreros y Empleados Públicos -- de 1906, promovida por Enrique Creel, gobernador de -- Chihuahua.

En este último cuerpo legal tenía el carácter de instrumento especializado en vivienda. Presenta la limitante de no prever mecanismos financieros de promoción y de solamente consignar algunos estímulos. Además, se preveía que podían otorgarse predios a los trabajadores que se hubiesen distinguido por su trabajo.

En el ámbito político el Programa del Partido Liberal Mexicano de 1906 los hermanos Flores Magón, expresan la necesidad de que en ciertos casos, los patrones proporcionarán alojamiento higiénico a los trabajadores.

## CONSTITUCION DE 1917

Después de conseguir al fin la expedición de una Carta Magna en donde se establecieran las garantías mínimas que debía de gozar todo ciudadano, en ésta surge la inclusión del aspecto laboral. En esta Constitución las cuestiones relativas a la reglamentación del trabajo estaban contenidas en el artículo quinto, es decir quedaban dentro de las garantías individuales.

Pero después surgieron inconformidades en cuanto a que al renglón laboral no le estaban dando la atención que merecía. Así se manifestaron diputados como Victoria, Manjarrez, Castillo, Cravioto, Jara y Macías. Estos diputados proponían que las cuestiones obreras no se manejaran en un artículo sino que se le diera un capítulo en donde se pudieran examinar más detalladamente las cuestiones relativas a trabajo. No obstante todavía no contemplaban el aspecto de la vivienda, hasta el 28 de diciembre de 1916 el diputado Macías por órdenes del Presidente Venustiano Carranza expresa la necesidad de otorgarles habitación a los trabajadores. Fue así como manifestó su inquietud dicho diputado:

"Como ustedes ven, la protección al trabajador es completa, ni las leyes americanas, ni las leyes - inglesas, ni las belgas conceden a los trabajadores de - aquellas naciones lo que este proyecto de ley concede a los obreros mexicanos. Casas secas, perfectamente higié- nicas, que tengan cuando menos trez piezas, tendrán agua, estarán dotados de agua y si no la hubiese a una distan- cia de 500 metros, no se les podrá exigir que paque, -- hay que elevar, señores diputados, al trabajador de la - miseria en que vive en las haciendas y en las fábricas pa- ra decirle: Sois hombre y merecéis como ciudadanos de la república todas las condieraciones que merece un hombre - libre". (1)

Con las anteriores ideas, se estableció un proyecto de bases sobre legislación obrera y así se for- mó un capítulo especial en donde se contemplaba lo rela- cionado a la habitación. Así la Comisión Revisora en su Dictamen del 23 de enero de 1917 fortaleció dichas mani- festaciones y dijo: "La renta que tendrán derecho a co- brar los empresarios por las casas que proporcionen a -- los obreros, puede fijarse desde ahora en el interés del medio por ciento mensual. De la obligación de proporcio- nar dichas habitaciones, no deben quedar exentas las ne

gociaciones establecidas en algún centro de población, - en virtud de que no siempre se encuentran en lugar poblado".

De la redacción del artículo 123 Frac. XII le continuaron las legislaciones locales en cuanto a regulación de las cuestiones laborales, algunas legislaciones se concretaron a copiarlo y otros aumentaban algunos otros elementos que beneficiaba a los trabajadores - pero desgraciadamente los ordenamientos jurídicos no se cumplieron satisfactoriamente quizá, porque el país se encontraba en una etapa de reconstrucción y las leyes - locales tuvieron poca vigencia.

El 31 de agosto de 1929 se dan algunas reformas a la Constitución y entre ellas el artículo 123 - le otorga facultades al Congreso para legislar en materia de trabajo y es así como se crean Comisiones encargadas de redactar la Ley Federal del Trabajo.

LEV FEDERAL DEL TRABAJO DE 1931  
 =====

El 18 de agosto de 1931 se promulgó la Ley Federal del Trabajo. En esta Ley se contemplaba el aspecto habitacional en su artículo III.

El cinco de mayo de 1934 se expidió un Decreto que tendía a promover en el Distrito Federal vivienda para los trabajadores a fin de que las casas de los obreros resultaran de un costo accesible a las condiciones económicas de los adquirientes, asimismo se pensó en la creación de un seguro de vida para el caso de fallecimiento del interesado.

El 20 de julio de 1934 el presidente Abelardo L. Rodríguez expidió un decreto autorizando la reducción del precio de venta de las casas para los trabajadores.

El General Lázaro Cárdenas en 1936 envía un Decreto en donde faculta a enajenar a trabajadores y miembros del ejército las casas económicas ya construidas y las que en lo sucesivo construyera el Departamento del Distrito Federal. Finalmente dentro de este período mencionaremos una Iniciativa de la Ley Orgánica del Banco de Fomento de la Habitación S.A., enviada por el Presidente Manuel Avila Camacho, el 31 de diciembre de 1945, la cual tuvo poca vigencia, ya que después vendría el Banco Nacional Hipotecario Urbano y Obras Públicas S.A. en 1946.

## LEY FEDERAL DEL TRABAJO DE 1970

=====

En el estudio de la realización de esta ley se hizo énfasis en que se le diera mayor importancia a la vivienda. Es así como se le otorgó al capítulo II del título IV la denominación "Habitaciones para los trabajadores" (Arts. 136 al 153). Es en esta ley en donde el Estado consciente de la importancia que revestía este aspecto del derecho obrero y de que por más de medio siglo había sido imposible lograr que se cumpliera el postulado del artículo 123 Constitucional al fin se concede la inclusión de un capítulo dedicado a la vivienda. Sin embargo haber dejado en manos de los trabajadores y patrones la solución al problema habitacional no fue -- ciertamente lo más acertado. Como el movimiento sindical no había logrado que en cincuenta años se observara esta obligación no había bases suficientes para estimar que la situación real era otra. Por otro lado, podemos decir que cuando se elaboró esta Ley no se tomaron en cuenta factores de planeación ni de desarrollo urbano o regional, no se vieron objetivos concretos para resolver el problema habitacional en forma masiva.

Hasta este momento hemos señalado los antecedentes legislativos en cuanto a vivienda se refiere, sin embargo no hemos mencionado que antes de la creación del INFONAVIT existieron otras Instituciones que se encargaban de otorgarles habitación a los trabajadores, pero este trabajo era realizado en forma dispersa y no existía un elemento muy importante que es el de la obligación patronal de otorgar vivienda. Y este precepto sólo fue posible con la creación del INFONAVIT en donde se venía a solucionar el problema de dejar en manos de los trabajadores y patronos la solución habitacional, ya que aquí no van a existir dos partes sino que va a ser de carácter tripartita, es decir, Patrón, Trabajador y Gobierno.

Es así como en 1947 el Estado incidió en el mercado de la construcción de vivienda popular. Posteriormente el Banco Nacional Hipotecario y de Obras Públicas estimaba en 1951 que se habían construido 4213 viviendas y promovido 9142 unidades con recursos de la Dirección de Pensiones Civiles.

En 1954 se creó el Instituto Nacional de la Vivienda con objeto de coordinar los esfuerzos del

Gobierno Federal y de la iniciativa privada en materia habitacional, así como el promover vivienda de bajo costo para venta o arrendamiento, pero la limitación de recursos financieros impidió la obtención de resultados positivos.

En 1962 y 1963 se dieron algunas medidas encaminadas a dar un mayor incentivo a los Bancos autorizándolos a cubrir el monto de los créditos hasta un monto del 80% del valor de las viviendas.

Otra medida fue la creación del Fondo de Operación y descuento bancario a la vivienda (F.O.V.I.), como fideicomiso del Banco de México para instrumentar el programa financiero de vivienda que consistía en financiar la construcción de vivienda de interés social y en otorgar créditos individuales con recursos de la Banca.

Dentro de estas medidas se creó también el Fondo de Ahorro y Apoyo a los Créditos para la Vivienda (F.O.G.A.) con igual carácter de fideicomiso del Banco Central.

Así pues, las Instituciones que instrumentaron programas habitacionales fueron el Instituto Mexicano del Seguro Social, Banco de Obras y Servicios Públicos, Departamento del Distrito Federal, I.S.S.S.T.E. Fondo de Operación y descuento bancario a la vivienda e Instituto Nacional de la Vivienda.

## 2.- LEGISLACION

*El instrumento jurídico que crea el INFONAVIT es una ley reglamentaria de la fracc. XII del artículo 123 constitucional apartado "A", que complementa la reglamentación que hace dicha fracción de la propia Ley Federal del Trabajo en su capítulo habitacional.*

*Con esta ley se da un gran avance dentro del ámbito de la seguridad social, ya que como hemos visto -- en el capítulo anterior la lucha por dotarles de vivienda a los trabajadores fue árdua y constante para que por -- fin se cumpliera una de las garantías esenciales de todo trabajador que es precisamente "tener habitación para él y su familia".*

*Es en el sexenio del Lic. Echeverría cuando se realizaron diversas sesiones para que se consolidara esta ley, el 21 de diciembre de 1971.*

*Con su creación iba a surgir la necesidad de realizar reformas desde constitucionales hasta reglamentarias. Así el 22 de diciembre de 1971 se envió al Congreso de la Unión la iniciativa de reformas a la --*

*Constitución General de la República y la Ley Federal del Trabajo.*

*Las reformas a la Constitución se refirieron al artículo 123. Estas reformas modificaron substancialmente el sentido y alcance de la fórmula de vivienda obrera. Su fracción XII quedó de la siguiente manera:*

*Art. 123*

*Frac. XII "Toda empresa agrícola, industrial minera o de cualquier otra clase de trabajo, estará obligada, según lo determinan las leyes reglamentarias, a proporcionar a los trabajadores habitaciones cómodas e higiénicas. Esta obligación se cumplirá mediante las aportaciones que las empresas hagan en un Fondo Nacional de la Vivienda, a fin de constituir depósitos en favor de sus trabajadores y establecer un sistema de financiamiento que permita otorgar a éstos crédito barato y suficiente para que adquieran en propiedad tales habitaciones.*

*Se considera de utilidad social la expedición de una ley para la creación de un organismo integra*

do por representantes del Gobierno Federal, de los trabajadores y de los patrones que administre los recursos -- del Fondo Nacional de la Vivienda. Dicha ley regulará -- las formas y procedimientos conforme a los cuales los trabajadores podrán adquirir en propiedad las habitaciones -- antes mencionadas".

De lo anterior podemos darnos cuenta que se substituye el tradicional tratamiento bilateral por la -- fórmula tripartita:

Cabe mencionar la importancia de esta re-- forma constitucional, ya que la Exposición de Motivos -- establece:

"La operación de un Fondo Nacional no sólo permitirá cumplir el objetivo que se propuso e Constituyente de 1917, aunque además facilitará a los trabajadores la adquisición en propiedad de sus habitaciones y la integración de su patrimonio familiar; los mantendrá al margen de las contingencias inherentes a la situación económica de una empresa determinada o al cambio del patrón y ampliará considerablemente el número de las personas beneficiadas.

Así pues, fue necesario se llevara a cabo - la reforma Constitucional para que se creara un nuevo mecanismo de solidaridad social en favor de los trabajadores".

Las reformas a la Ley Federal del Trabajo en materia habitacional, según lo establece la exposición de motivos:

"Facilitar el cumplimiento de la reforma -- constitucional por el establecimiento de normas claras, - de carácter sustantivo que fijen los derechos y obligaciones que a las partes corresponde, previendo que las  cuestiones relativas a la organización y funcionamiento del - fondo, se precise en una ley específica".

Una vez mencionadas las reformas constitucionales y reglamentarias, consideramos pertinente abocarnos al análisis de la Ley del INFONAVIT, la que ha - tenido diversas reformas, que han servido para ir adecuando la organización y funcionamiento del Instituto, - a continuación citaremos las mencionadas reformas:

a).- El 21 de julio de 1981, en la que se pretende otorgar beneficios fiscales concretos a través de la desgravación de los programas habitacionales que se realizan con fondos del INFONAVIT, tanto en el Distrito Federal como en los Estados. Asimismo se estipula -- que siendo el gasto de Titulación de la vivienda muy alto y por lo tanto al no estar al alcance de los trabajadores, se eliminará este gasto notarial. Se sugiere que los actos jurídicos relacionados exclusivamente con los créditos que otorgue el Instituto y la constitución de los regímenes de propiedad en condominio, cuando ello se requiera, pueden otorgarse en documentos privados.

b).- El 17 de diciembre de 1981, en esta reforma se establece que se incluya descontar del salario de los trabajadores el 1% que se destinará a la administración, operación y mantenimiento del conjunto habitacional que adquirieron, además se podrá conocer el monto de retenciones que efectúe el patrón para destinar las al mantenimiento y operación de los conjuntos habitacionales.

c).- El 30 de diciembre de 1983, estas -- reformas y adiciones se dan a principio del sexenio del

Lic. Miguel de la Madrid H., con las que se pretende -- realizar una adecuación de la Legislación para dar respuesta a la creciente demandad de vivienda del sector -- social que le corresponde atender y buscar una mayor -- eficiencia en su operación y funcionamiento.

Uno de los artículos más importantes relacionado con el trabajo de esta tesis, es el artículo 30 de la Ley del Instituto, en el que el legislador establece la razón de su reforma, señalando en la Exposición de Motivos lo siguiente:

"De acuerdo con estos lineamientos, se propone modificar el artículo 30 de la Ley, para señalar -- con mayor precisión las facultades que en su carácter de Organismo Fiscal Autónomo tiene el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los trabajadores, mismos -- que les permitirán, dentro de un marco estricto de legalidad vigilar el cumplimiento cabal y oportuno de las -- obligaciones que en materia de aportaciones y descuentos tienen a su cargo los patronos y determinar los recargos derivados de la omisión en el entero de dichas aportaciones y descuentos".

*Al Instituto se le pueden señalar las siguientes características:*

1). *Es un organismo descentralizado de servicio, con personalidad jurídica y patrimonio propios.*

2).- *Se trata de un organismo descentralizado de servicio social, es decir, no de una empresa con ánimo de lucro en un sentido jurídico económico. En consecuencia, no responde al propósito propio de la empresa capitalista típica de obtener utilidades, sino que se dirige a objetivos institucionales en beneficio de una clase social y para hacer una realidad una garantía social consignada en la Constitución.*

3). *Es un organismo creado con base en una reforma constitucional, porque se previó su establecimiento en el párrafo II de la fracción XII, del artículo 123 del documento magno y se instrumentó por la Ley Federal del Trabajo y la Ley del INFONAVIT, ambas leyes reglamentarias del texto fundamental.*

4). *Es un organismo federal pues su origen*

normativo es de tal carácter y su objeto es operar un sistema de financiamiento en beneficio de trabajadores de todo el país.

5). Es un organismo fiscal autónomo porque se le ha atribuido la facultad de determinar, en caso de incumplimiento patronal el importe de las aportaciones patronales y dar las bases para su liquidación y cobro.

6). En cuanto a la naturaleza de sus funciones se considerará como un organismo financiero, ya que su objeto es captar recursos para operar un sistema que le permita otorgar créditos individuales para vivienda y financiar programas de habitación de construcciones. Además, se trata de una institución de ahorro, ya que las aportaciones empresariales constituyen un fondo de ahorro.

7). Por su administración es una institución tripartita, toda vez que sus órganos de administración, operación y vigilancia se integran con representantes del gobierno federal y de los sectores obrero y empresarial.

### 3.- CARACTER DE AUTORIDAD

*El objeto del presente punto será analizar el carácter de autoridad que le otorga su propia Ley al Instituto, y acercarnos al objetivo de esta tesis, es decir, demostrar que este Organismo en su carácter de Organismo Fiscal Autónomo es Inconstitucional. Por lo que tendremos que definir por principio qué es Autoridad, remitiéndonos a las acepciones que tiene este concepto.*

- a). *La fuerza jurídica que dimana de la Ley o de la costumbre.*
- b). *La fuerza lógica o científica que tienen las doctrinas de los juris consultos.*
- c). *La facultad o potestad que goza -- una persona para hacer alguna cosa u ordenar algo.*
- d). *La persona o personas en quienes - reside el poder público.*
- e). *La potestad que tiene una persona sobre otra como el padre sobre el hijo, el tutor sobre el pupilo, - etc.*

f). *La fuerza, valor y trascendencia de la cosa juzgada.*

El concepto de autoridad definido en el campo estrictamente jurídico lo han manifestado diferentes autores de la siguiente manera:

El maestro Gabino Fraga señala que:

"Cuando las facultados otorgadas a un órgano implican el poder de decisión y ejecución, es decir, la autorización para realizar actos de naturaleza jurídica que afecten la esfera de los particulares y la de imponer éstos sus determinaciones, se tiene el concepto de Autoridad". (2)

Carnelutti, dice:

"Que la autoridad es la persona que goza de potestad jurídica y entiende por tal el poder de mando para la tutela de un interés ajeno". (3)

El Lic. Ignacio Burgoa establece que el término Autoridad tiene dos significados fundamenta-

les:

El primero entiende a la autoridad como poder potestad o actividad, "que es susceptible de imponerse a algo, y, referida al Estado, como organización jurídica y política de la sociedad humana, implica el poder con que éste está investido, superior a todos los -- que en él existan o puedan existir, y que se despliega -- imperativamente, en tal forma, que a nada ni a nadie -- le es dable desobedecerlo o descartarlo, en una palabra, es el poder de imperio, emanado de la soberanía, cuyo titular real es el pueblo. El concepto de "autoridad" -- pues, en atención a este primer sentido, constituye uno -- de los elementos que integran la naturaleza del Estado, -- garante de la eficacia y observancia del orden jurídico".

(4)

En el segundo aspecto entiende la autoridad en el terreno de estricto Derecho Público, "aquel órgano del Estado, integrante de su gobierno, que desempeña una función específica tendiente a realizar las atribuciones estatales en su nombre. Bajo este aspecto el concepto autoridad ya no implica una determinada potestad, -- sino que se traduce en un órgano del Estado, constituido por una persona o funcionario o por una entidad moral o --

cuerpo colegiado, que despliega ciertos actos, en ejercicio del poder de imperio, tal como se desprende de la concepción contenida en el artículo constitucional. En este sentido, por tanto, podemos aseverar que es el Estado el que crea sus propias autoridades, mediante los diversos ordenamientos legislativos en los que consigna su formación, organización y funcionamiento, encauzado por las bases y reglas que Él mismo establece normativamente". (5)

El mismo autor señala los factores -- constitutivos de la "autoridad":

"1). UN ORGANO DEL ESTADO, bien sustantivado es una persona o funcionario, o bien implicado en un cuerpo colegiado.

2). La titularidad de FACULTADES DE DECISION O EJECUCION, realizables conjunta o separadamente.

3). LA IMPERATIVIDAD en el ejercicio de dichas facultades.

4). La creación, modificación o extinción de situaciones generales o especiales, de hecho o de derecho, dentro del régimen estatal, o la alteración o afectación de las mismas". (6)

De las anteriores aseveraciones se desprende el concepto siguiente:

"Autoridad es aquel órgano estatal, - investido de facultades de decisión o ejecución cuyo desempeño conjunto o separado produce la creación, modificación o la extinción de situaciones generales o especiales, jurídicas o fácticas dadas dentro del Estado o su alteración o afectación, todo ello en forma imperativa". (7)

Es importante establecer qué órganos tienen el carácter de autoridad y cuáles no lo tienen.

En este sentido la Suprema Corte de Justicia ha determinado qué es Autoridad, sin embargo, - su posición ha sido vacilante, ya que en sus ejecutorias hay manifestaciones contradictorias y errores indiscutibles.

## JURISPRUDENCIA

*Las principales tesis son:*

a). *Por autoridad ebe entenderse a toda persona que disponga de la fuerza pública, en virtud de circunstancias legales o de hecho; y no basta que -- ejerza funciones públicas, sino que es necesario que sus actos lleven el imperio inherente a la facultad de obrar.*

*El comentario que hace respecto a esta jurisprudencia el Lic. Pallares es la siguiente: "En esta tesis, hay dos cosas importantes: La una consiste en que se considera como autoridades a las de "hecho" y no sólo a las de "derecho", es decir, a las que ejercen el poder público sin haber sido nombrados o establecidos de acuerdo con la Ley. Esto tiene gran importancia práctica, que ha sido reconocida en otra ejecutoria porque -- si sólo se admitiese el amparo contra las autoridades legalmente constituidas, los particulares quedarían sin -- defensa respecto de los atropellos cometidos por las de hecho, con lo cual se restaría al juicio gran parte de -- su eficacia y valor social y político. En un país como México, resulta absurdo pretender que sólo sea autcri-- dad la que pueda demostrar que ha sido nombrada con el -- debido respeto a las normas jurídicas. La ejecutoria --*

agrega que no basta que una persona ejerza funciones públicas para que deba ser considerada como autoridad; es necesario, además que sus actos "lleven el imperio inherente de la facultad de obrar". La frase es oscura -- ¿Qué es eso de imperio inherente a la facultad de obrar? ¿Se hace referencia con ello a la facultad de disponer de la fuerza pública para hacer cumplir las determinaciones que dicte la autoridad?. La facultad de obrar es la regla general en un país libre y, si por sí mismo no -- lleva aparejado ningún imperio, éste es propio de cierta clase de autoridades y consiste en hacer cumplir sus mandatos mediante procedimientos de coherción, por lo cual, la última parte de la tesis que se examina no es sino una modalidad de la primera, además es falso que sólo deba considerarse como autoridad a quien pueda hacer uso de la fuerza pública."<sup>(8)</sup>

b). En Derecho Público, dice otra ejecutoria, se entiende por autoridad a un órgano del Estado, investido legalmente de facultad de decisión y del poder de mando necesario para imponer a los particulares sus propias determinaciones o los que emanen de algún -- otro órgano del Estado; pero tratándose del juicio de amparo, no debe examinarse este concepto con el crite--

rio antes expresado, en cuanto deba exigirse la atribución legal de las facultades correspondientes como indispensables para un funcionario, agente o empleado, puede ser considerado como autoridad ya que de tenerse como necesaria esa circunstancia, se llegaría a la conclusión absurda de que el amparo no procede cuando un órgano del Estado obra fuera de su competencia legal, en perjuicio de los particulares, siendo estos casos indudablemente los que requieren con más imperiosa necesidad de intervención de la justicia federal.

Es claro que para el Lic. Pallares no es riguroso que una autoridad esté legalmente constituida, pero sí afecta la esfera de los particulares la única vía para defenderla es el amparo, y en este sentido no debe dejarse sin la protección de la Ley, sin olvidar de considerar el hecho de que las autoridades que él llama "de hecho" no cumplieron con la formalidad requerida -- en Ley.

Aunque nuestro punto de vista sea no considerar a las autoridades que no estén legalmente constituidas.

La Suprema Corte de Justicia ha establecido otras jurisprudencias respecto a las Autoridades Administrativas, Estas son:

AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS, FACULTADES DE LAS.

"Las autoridades administrativas no tienen más facultades que las que expresamente les conceden las leyes, y cuando dictan alguna determinación que no esté debidamente fundada y motivada en alguna ley, deben estimarse que es violatoria de las garantías consignadas en el artículo 16 constitucional!"<sup>(9)</sup>

En lo que concierne al carácter de autoridad del INFONAVIT, la Suprema Corte de Justicia de la Nación emitió una jurisprudencia respecto al carácter de autoridad del Instituto Mexicano del Seguro Social, pero que creemos importante mencionar, ya que este Instituto goza de las mismas características en el sentido que ambos son Organismos Fiscales Autónomos:

## SEGURO SOCIAL, EL INSTITUTO DEL, ES AUTORIDAD

" A partir de la reforma del artículo 135 de la Ley del Seguro Social, que establece la facultad del Instituto del Seguro Social para determinar el monto de -- las aportaciones obrero-patronales que deben cubrirse para atender los servicios que presta, es de estimarse que el propio Instituto actúa como organismo fiscal autónomo y -- que, por tanto tiene el carácter de Autoridad para los -- efectos al amparo que contra él se interpongan".<sup>(10)</sup>

En relación con el precepto del artículo 135 el maestro Olivera Toro establece: "La doctrina y la jurisprudencia han establecido que la naturaleza del - Instituto Mexicano del Seguro Social es doble; como organismo descentralizado con personalidad jurídica, está sometida a las normas y procedimientos del derecho civil y mercantil para los actos jurídicos en que intervenga - y a las disposiciones del derecho del trabajo por las re - laciones jurídicas que forma con su personal, y de conformidad con lo dispuesto en el artículo 135 de la Ley - del Seguro Social actúa como autoridad fiscal titular - de poder público para la determinación de los créditos - y las bases para su liquidación y para fijar la cantidad

líquida y su percepción y cobro. La exposición de motivos del precepto justifica la doble personalidad diciendo que la vida de la Institución no podía quedar en suspenso durante la tramitación de los millares de procesos a que daría lugar la oposición de los contribuyentes".<sup>[11]</sup>

No encontramos justificación legal que otorgue a este Instituto el carácter de autoridad, pues sólo se comenta para efectos del amparo constitucional.

Con lo antes expuesto se pretendió dar un panorama somero respecto al concepto de "autoridad" y las distintas jurisprudencias encontradas en relación a esto. Ahora, es necesario remitirnos a nuestro precepto constitucional que establece en el artículo 16 que "nadie podrá ser molestado sino en virtud de mandamiento escrito de autoridad competente".

De acuerdo al sentir de la Constitución nos conlleva a estatuir que es "autoridad competente", y por tal debemos entender "aquella que conforme a la ley fundamental está facultada para ejecutar tal o cual acto o expedir determinada ley y no tiene prohibición expresa para el efecto",<sup>[12]</sup>

Existe una jurisprudencia que consideramos - nos ayudará a comprender un poco más el concepto de Autoridad, la cual mencionaremos en seguida:

AUTORIDADES.      FACULTADES PARA CREARLAS. ADMINISTRACIONES FISCALES

"El artículo 16 constitucional establece que nadie podrá ser molestado sino en virtud de mandamiento escrito de autoridad competente. Esto último implica que la autoridad, para ser competente debe haber sido creada legalmente o por quien constitucionalmente tenga facultades para hacerlo, y es claro que no cualquier ciudadano puede crear órganos de autoridad. Y conforme a los artículos 49, 50, 72, 73, 80, 89 y relativos, de la Constitución Federal se debe entender que los artículos han sido creados legalmente en forma primaria por la Constitución Federal que es la que también les ha otorgado las facultades legales de que cada uno dispone, facultades que esas autoridades a poderes creados no pueden ampliarse a sí mismos, ni delegarse entre ellos, ya que ello sólo podría hacerse mediante reforma Constitucional. Ahora bien, entre las facultades del Presidente están -- las de nombrar y remover a ciertos funcionarios pero no --

la de crear órganos de autoridad ni de otorgarles una esfera de facultades legales. Esta función de crear órganos secundarios en el Poder Ejecutivo Federal (es decir - los órganos no creados directamente por la Constitución), debe estimarse conferida al Congreso de la Unión que es - el único con facultades legislativas para crear órganos - secundarios de Gobierno dentro del Poder Ejecutivo y dotarlos de facultades legales para actuar como autoridades dentro de la esfera de las leyes secundarias derivados de la Constitución Federal. Otorga al Presidente de la República y con mayor razón a funcionarios inferiores a él, la facultad de crear órganos de autoridad que de dotar - las facultades legales, sería violar la constitución, que prohíbe que los Poderes se reúnan en uno, y por ende tales facultades de crear autoridades y órganos de autoridad no pueden de ninguna manera corresponder al Poder -- Ejecutivo ni por derecho propio (que la Constitución no le otorga), ni por facultades delegadas por el Congreso (ya que tal delegación estaría constitucionalmente prohibida). En consecuencia aunque dentro del marco señalado al efecto por ley es formalmente emanadas del Congreso de la Unión, el Presidente y sus Secretarios de Estado podrán delegar ciertas facultades en sus subordinados, - es claro que Constitucionalmente no podría aceptarse sin

lesionar el Sistema Democrático de separación de Poderes, que un funcionario cualquiera del Poder Ejecutivo, ni el mismo Presidente de la República en vez de limitarse a delegar ciertas funciones en un órgano creado por el Congreso pudieran inclusive crear el órgano para luego delegarle facultades, o creárselas también y cualquier disposición, acuerdo o resolución que tenga ese efecto sea cual fuere su nombre, tendrá que ser declarado inconstitucional cuando sea reclamado un amparo, aunque dejando a salvo, en su caso, las facultades del órgano que se las tenga legalmente para actuar como proceda en derecho.

Lo anterior no implica que el Poder Ejecutivo no pueda crear empleos, o puestos y que esos puestos no sean remunerados cuando son incluidos en el presupuesto de egresos aprobado por el Poder Legislativo; pero no debe confundirse esta situación con la posibilidad de que el Poder Ejecutivo crea órganos de Gobierno, con autoridades e imperio, ya que ésta es una situación diferente: lo primero no rompe el equilibrio entre los poderes y se limita a satisfacer las necesidades de personal en las dependencias de gobierno creados por el Poder Legislativo, mientras que lo segundo sería crear órganos con imperio fuera del ámbito constitucional. Por otra parte, la facultad

tad que la jurisprudencia de la Suprema Corte ubica en la fracción I del artículo 89 constitucional, de expedir reglamentos, se limita conforme a esa jurisprudencia, a la expedición de disposiciones generales y abstractas que -- tengan por objeto la ejecución de la ley, desarrollando y complementando en detalle las normas contenidas en los ordenamientos jurídicos expedidos por el Congreso, y -- esas disposiciones son normas subalternas que tienen su medida y justificación en la ley. De lo anterior se desprende que mediante un reglamento o mediante el uso de la facultad reglamentaria se pueden precisar, concretar, desarrollar, las instituciones creadas por la ley, pero no se pueden añadir nuevas instituciones legales, no se pueden crear nuevos órganos de autoridad, con imperio diferentes a los que la ley ha creado. Ni se podría mediante esa facultad reglamentaria modificar la estructura o composición del Poder Ejecutivo en sus órganos de autoridad, creando órganos y otorgándoles facultades para firmar mandamientos escritos, en términos del artículo 16 constitucional que pudieran contener actos que causarían a los gobernados molestias en sus personas, derechos o posesiones. De estimarse lo contrario saldrían sobrando la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, y las leyes orgánicas de los organismos de Dependencias -

gubernamentales, si todo lo que esas leyes cubren fuese materia de la facultad reglamentaria del Presidente de la República. Ni hay precepto Constitucional alguno que pudiera apoyar la afirmación de que se tratase de facultades concurrentes entre dos poderes, ya que esto a más de incurrir en falta de apoyo en texto Constitucional, vendría a lesionar el principio de separación de Poderes, -- conforme al cual no pueden juntarse tales facultades en un solo Poder, Ni pueden ser delegados por uno al otro. Además conforme al artículo 31 frac. IV, Constitucional los impuestos y cargos de naturaleza fiscal deben estar fundadas precisamente en leyes, que para serlo deben emanar del Congreso. Y es el Congreso el que debe crear el impuesto y los órganos de autoridad que pueden fincar créditos y firmar mandamientos escritos al respecto, para efectuar cobros de naturaleza fiscal y para cobrarlos por la vía económico-coactivas sin acudir previamente a los Tribunales. No impide esto que el Ejecutivo pueda crear mediante su facultad reglamentaria, en reglamentos o en acuerdos que se apoyen en ella puestos administrativos o dependencias gubernamentales que ayuden a las tareas de aplicar las leyes fiscales. Pero esos órganos no serán órganos de autoridad con el imperio del Estado que puedan causar molestias a los particulares en sus personas, bie-

nes y derechos, ni que por sí mismos puedan firmar, al través de titulares creados por el Presidente, mandamientos escritos en los términos que se mencionaron: tales mandamientos sólo podrán ser firmados por autoridades -- que hayan sido creados y dotados de competencia por el Congreso aunque las personas físicas que ocupan los cargos sí deban ser legalmente nombrados por el Presidente. Y lo anterior se funda en la filosofía, que inspira nuestra Constitución en este aspecto, de que los ciudadanos del país no deban pagar más impuestos de los que hayan -- consentido pagar por sí o al través de los representantes que hayan elegido para integrar el Congreso de la Unión. -- Derecho ciudadano que incluye impuestos y órganos de autoridad. En este contexto, ni la facultad reglamentaria le otorga, ni el Congreso podría delegarle, al Presidente de la República, la facultad de crear órganos de autoridad con imperio, como indebidamente se pretende que lo haga el artículo 28 de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, ni dicho presidente podría delegar esa facultad de crear órganos de autoridad en el Secretario de Hacienda y Crédito Público, como indebidamente se pretende en el artículo 60, el Decreto por el que se crean como dependencias de la Subsecretaría de Ingresos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la Comisión --

de Administración Fiscal Regional y la Dirección General de Administración Fiscal Regional, así como las administraciones fiscales regionales, Decreto publicado en el -- Diario Oficial correspondiente al 20 de junio de 1973. -- Tales entidades podrán crearse como colaboradoras de los creados por el Congreso en una ley, pero sólo éstas estarán facultadas para firmar, con imperio, los mandamientos que afecten a los particulares. El artículo 89 fracción I de la Constitución no autoriza al Presidente para legislar ni para crear órganos fiscales y dotarlas de facultades económico-coactivas, ni mucho menos otorga tales facultades a los Secretarios de Estado dependientes de él, ya que esas facultades no son delegables y corresponde -- únicamente al Congreso de la Unión, en términos de los -- artículos 31 fracción IV y 73 de la propia Constitución, cuyo artículo 49 también resulta violado al arrogarse los titulares del Poder Ejecutivo facultades legislativas, -- destruyendo el principio de poderes".<sup>(13)</sup>

Como lo expresamos al inicio del tema tratado, la jurisprudencia presentada resultó ser contradictoria, respecto a la posición que han tomado la Suprema Corte de Justicia de la Nación y el Tribunal Fiscal de la Federación, al tratar de establecer los órganos --

que gozan del carácter de autoridad. Parte de esta contradicción resulta cuando se promueve un Amparo en contra de los actos de cualquier autoridad, ya que existe la disyuntiva de considerarlos como tales, dado que el argumento más válido que manejan los jurisconsultos, es que no se les puede dejar sin protección jurídica a los particulares mientras exista duda al respecto, podrán actuar organismos que actúan libremente en la inconstitucionalidad.

De ahí que la postura que nosotros tomamos es la de sostener que el INFONAVIT no es autoridad, en apego a lo que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Esta idea que hemos adoptado en apoyo a la última jurisprudencia que mencionamos, en la que se da un análisis profundo y claro de los preceptos constitucionales que deben cumplirse para que un órgano sea considerado como autoridad, y al ver que el INFONAVIT no cubre los requisitos que la Ley Suprema indica, creemos que no puede calificársele con el carácter de "AUTORIDAD".

## INCONSTITUCIONALIDAD DEL INFONAVIT COMO ORGANISMO FISCAL AUTÓNOMO

A pesar de la importancia que dentro del sistema fiscal representan los Organismos Fiscales Autónomos, no encontramos bibliografía amplia que nos explique satisfactoriamente su doble naturaleza; como órgano descentralizado prestador de servicios asistenciales y como autoridad fiscal para estos efectos.

Es justamente este doble carácter el que nos inquieta profundamente y nos hace reflexionar, -- desde un punto de vista de estricto derecho sobre su posible inconstitucionalidad, pues es difícil imaginar a un órgano que para el común de sus funciones no detenta como es correcto el carácter de autoridad y para otras se ostenta como tal estableciéndose en este caso, una relación Organismo Fiscal Autónomo-particular, planteada prácticamente en términos de Estado-gobernado relación que sabemos sólo puede presentarse entre los órganos del Estado (los de Poder Legislativo, Judicial y Administración Centralizada) y los particulares.

Para nosotros resulta jurídicamente incomprensible e inexplicable que un órgano descentralizado al tener personalidad jurídica propia y por tanto - diversa a la de los órganos de la Federación y no ser -- órgano de gobierno, y por tanto no detentar el poder ni la fuerza pública, pueda ser autoridad para efectos fiscales.

"No somos ajenos, por supuesto a la realidad social y política que requiere expresarse por - cauces jurídicos que no siempre corresponden a lo que en realidad deberían, es decir, estamos conscientes de que en ocasiones el poder público, con el afán de resolver - la problemática social, económica o política, crea ins- tituciones que no se ajustan a los moldes jurídicos esta- blecidos (ni a las prescripciones de la doctrina existen- te), y que a través de la interpretación de la norma lo- gra tales adecuaciones"<sup>(14)</sup>, pero como modestos estudio- sos del Derecho, pretendiendo aplicar nuestro criterio jurídico, y aprovechando el espacio que brinda el traba- jo recepcional para manifestar nuestras inquietudes teme- rarias, a veces, imperfectas o tal vez erróneas nos atre- vemos a disentir de dichas interpretaciones y a formular una serie de juicios estrictamente jurídicos que conside

ramos, sin embargo, válidos para tratar de demostrar desde la óptica del Derecho la inconstitucionalidad de los Organismos Fiscales Autónomos.

Nuestro argumento partirá del análisis personalidad jurídica de la Administración Pública, por considerar que a partir de ella pueden explicarse las características fundamentales de los órganos centrales y los descentralizados,

A pesar de las críticas que se le -- han enderezado por los errores en que incurre, es el artículo 25 del Código Civil el que determina (no crea) la personalidad jurídica de la Administración Pública.

El artículo 25 establece:

"Son personas morales:

I. La Nación, los Estados y los -  
Municipios,

II. Las demás corporaciones de carácter público reconocidas por la ley,

III. Las sociedades civiles y mer-

cantiles".

De la interpretación de este precepto desprendemos que dentro de la primera fracción, que de be aludir no a la Nación que es un mero concepto sociológico, sino a la Federación, categoría jurídica y política, quedan comprendidos los órganos que conforman los tres niveles de gobierno, por tanto, los órganos del Estado, ahora bien, dentro de la personalidad jurídica de la Federación encontraríamos ubicada la del Poder Legislativo y la del Judicial Federal, así como la de algunos órganos de la Administración Pública, cabría preguntar ¿cuáles se contemplan en ella?

Encontramos esta respuesta al analizar las siguientes fracciones. La segunda señala:

"Las corporaciones públicas reconocidas por ley", es evidente que estas "corporaciones públicas sólo pueden ser los órganos descentralizados, si bien no son reconocidos sino creados por ley. Por último la fracción III alude a las "sociedades civiles y mercantiles", en donde situaríamos a las empresas de participación estatal cuyas formas de organización interna --

se regulan, entre otras disposiciones, por la Ley General de Sociedades mercantiles.

Al señalar el Código Civil a estos - órganos en fracciones distintas está significando que se trata de personas con personalidades jurídicas también diferentes y contradictorias, es decir, que una empresa de participación estatal no puede ser a la vez organismo -- descentralizado ni este órgano central por tener características distintas y contradictorias.

En la primera fracción encontramos - pues, a los órganos del Estado que detentan el poder público y la fuerza pública, es decir, son autoridades, mientras que las fracciones II y III establecen la personalidad moral de las entidades paraestatales, paralelos a los órganos del Estado (Poder Público) que actúan conjuntamente con él, pero no llegan a confundirse con él mismo. Estas entidades paraestatales no tienen por ello el carácter de órgano del Estado, es decir, ni detentan la fuerza pública, ni el poder público no son autoridades, no son órganos del Estado sino de la Administración Pública, la Administración paralela al Estado. De aquí derivan - importantes consecuencias, que constituyen sus caracte-

*características esenciales y que son justamente opuestas a las dependencias centrales.*

*Los organismos centralizados se ca  
racterizan por:*

- a). Las unidades u organismos de la Administración Pública se encuen  
tra bajo un orden jerárquico.*
- b). Comparten la personalidad jurí  
dica del Estado.*
- c). Comparten el patrimonio del Es  
tado.*
- d). Son autoridades.*

*Es así que los organismos descentra-  
lizados gozan de las siguientes características:*

- a). Son creados por una Ley del Con  
greso de la Unión.*
- b). Tienen personalidad jurídica pro*

*pia.*

c). *Tienen patrimonio propio.*

d). *Existe una relación de control -  
y vigilancia por parte de la Ad-  
ministración central.*

e). *Tienen autonomía técnica.*

f). *No son autoridades.*

De lo anterior podemos afirmar que el INFONAVIT reúne las características de los Organismos Descentralizados, en consecuencia, este organismo no puede -- en determinadas situaciones revestir las características -- de los órganos centrales, dado que surgirá una doble personalidad, es decir, serían organismos descentralizados y a la vez tratándose de cuestiones fiscales organismos centralizados, situación que no sería posible porque, como se ha señalado, se trata de regímenes diversos y contradictorios.

En relación a su carácter de Organismo Fiscal Autónomo la Ley Orgánica de este Instituto -- señala en su artículo 30:

"Las obligaciones de efectuar las -- aportaciones y enterar los descuentos a que se refiere el artículo anterior, así como su cobro, tienen el carácter de fiscales.

El Instituto de Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores en su carácter de Organismo Fiscal Autónomo, está facultado en los términos del Código Fiscal de la Federación, para determinar, en caso de in--

cumplimiento el importe de las aportaciones patronales y de los descuentos omitidos, señalar las bases para su liquidación, fijarlos en cantidad líquida, requerir su pago y determinar los recargos que correspondan.

Los pagos que deban efectuarse conforme a lo señalado en este artículo se harán en las oficinas del propio Instituto o en las Sociedades Nacionales o Instituciones de Crédito que autorice la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

El cobro y ejecución de los créditos no cubiertos estarán a cargo de la Oficina Federal de Hacienda que corresponda con sujeción al Código Fiscal de la Federación".

Es claro que la Ley le ha otorgado -- extrañamente el carácter de Autoridad, lo que nos lleva a analizar las facultades que tiene el Congreso de la Unión para crear personas públicas y dotarlas de Autoridad; -- (no consideramos que la creación de personas públicas pueda ser facultad del Ejecutivo puesto que no se señala expresamente ni en el artículo 89 ni en ningún otro de la Constitución Política. De la lectura del artículo 73 no po

dríamos concluir que halla facultad para crearlos, sería necesario encontrar dicha competencia en las facultades implícitas, ya que no se señala en forma expresa dentro de las explícitas.

Ahora bien, de lo anterior surge la interrogante sobre quién le otorga al Instituto el carácter de Organismo Fiscal Autónomo. Por lo que formalmente nos lleva a revisar el artículo 73 constitucional, ya que aquí se encuentran las facultades del Congreso de la Unión siendo el único facultado para crear personas jurídicas.

Como ya es sabido, dentro de las facultades del Congreso existen las explícitas e implícitas. En las primeras no encontramos ninguna disposición que autorice al Congreso para crear Organismos Fiscales Autónomos y en lo que corresponde a las segundas, es decir, a la fracción XXX del artículo 73 podría pensarse que aquí estaría la base legal de estos organismos.

En lo que se refiere a las facultades del Congreso el Doctor Jorge Carpizo reafirma: "Las facultades del Congreso y su fracción XXX dispone: para expe-

*dir todas las Leyes que sean necesarias a objeto de hacer efectivas las facultades anteriores y todas las otras concebidas por esta Constitución por los poderes de la Unión.*

*El significado y alcance jurídico de esta fracción ya nos es conocido, pues al examinar la distribución de competencias en nuestra en nuestro Estado Federal analizamos esta fracción; acerca de ella expusimos las ideas de Tena Ramírez y las nuestras de que las facultades de esta fracción son atribuciones de subordinación, es decir, que no se autorizan facultades nuevas, sino que son facultades que desarrollan las otras 29 fracciones -- del artículo y las otras funciones expresadas en la Carta Magna". (15)*

*Al respecto Emilio Rabasa señala: --*

*"Suprimir esta facultad sería imposibilitar el desenvolvimiento de la Constitución el perfeccionamiento del sistema administrativo, y dejar al arbitrio de cada Departamento la interpretación de sus atribuciones especiales y los medios y formas que hubieran de emplear en su desempeño. La fracción citada marca un límite al Legislador --*

*\* puesto que da a las leyes el objeto de hacer efectivas -- las facultades que la Constitución otorga; no es, pues, -*

admisible que a pretexto de dar medios de efectividad, la atribución constitucional se restrinja o se amplíe; pero - todas las disquisiciones que sobre el precepto se hagan, - por buenas que sean dentro de la Doctrina exegética, se hacen a un lado en el momento de dictar la Ley, mayormente si es en ocasión de malavenidas relaciones entre los dos - poderes para desdeñar las exigencias de una interpretación estricta". [16]

Si bien podemos deducir que esta fracción otorga la facultad al Congreso de la Unión de crear - personas públicas, debemos recordar que las facultades implícitas tienen un límite, pues no pueden ir más allá de - la que las distintas fracciones del propio artículo 73 establecen a las otras facultades señaladas en la Constitución, por lo que cabría la siguiente reflexión:

El Congreso de la Unión tiene facultades para crear personas públicas; ahora bien, ¿las - tiene para dotarlas de autoridad, es decir de una característica propia, esencial y exclusiva de los órganos - centrales?. ¿En qué artículo de la Constitución se le - faculta, para crear personas distintas a los órganos del Estado con las características distintivas de éstos?. --

¿Es que acaso el carácter de autoridad puede tenerlo - cualquier órgano independientemente de tener o no la -- misma personalidad del poder público?.

Visto de esta forma se llegaría a la conclusión de que si el Congreso de la Unión ha dotado a estos organismos del carácter de Autoridad, que sólo deben detentar el Poder Legislativo, el Judicial y la Administración Central, técnicamente lo que ha hecho el Congreso es delegar su Autoridad; ahora bien, ¿existe alguna disposición que lo autorice a hacerlo?. ¿No hay acaso jurisprudencia establecida por la Corte en el sentido de que "las Autoridades sólo pueden hacer aquello que la Ley les permite?". ¿Cómo explicarnos entonces este fenómeno?.

A nuestro juicio, estos organismos son inconstitucionales por detentar un carácter que no les corresponde, pero veámos su forma de regulación en otras disposiciones para después volver sobre este particular.

En lo que corresponde al alcance - de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal

que regula la vida jurídica de la Administración Centralizada, y paraestatal, según lo establece el primer párrafo de su artículo primero:

"La presente ley establece las bases de organización de la Administración Pública Federal, centralizada y paraestatal".

De acuerdo al sentido de este precepto el INFONAVIT está contemplada dentro de la administración paraestatal, sin embargo vemos que en esta ley no se hace alusión en ningún momento a los Organismos Fiscales - Autónomos.

Al explicar la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal a la Administración Paraestatal establece 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 legal que adopten".

De aquí podemos darnos cuenta que - este precepto del artículo 45 es la última contemplación del legislador, ya que tuvo reformas y sin embargo vemos que en esta ley no figuran los organismos objeto de estudio.

Por otra parte, en el año de 1986 - surge la necesidad de crear una Ley Reglamentaria del artículo 90 constitucional que se encargaría de la organización y funcionamiento de las entidades paraestatales, surge así la Ley Federal de Entidades Paraestatales.

Dada la importancia que dichos entes han cobrado en la vida económica del país y por la creación y modificación de las estructuras jurídicas de algunas entidades se establecen las bases para su mejor funcionamiento. Pero sin embargo insistimos en encontrar -- algún precepto que mencione a los Organismos Fiscales Autónomos lo cual no sucede ya que el INFONAVIT sí aparece mencionado en la presente ley, pero en el siguiente sentido:

"El Instituto Mexicano del Seguro Social, el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales -

de los Trabajadores del Estado, el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, el Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas y los demás organismos de estructura análoga que hubiere, se seguirán rigiendo por sus leyes específicas en cuanto a las estructuras de sus órganos de gobierno y vigilancia, en lo que no se oponga a aquellas leyes específicas se sujetarán a las disposiciones de la presente ley".

Con lo anterior creemos que el Legislador sólo quiso llenar algún hueco a las Leyes específicas de alguno de los órganos mencionados, ya que establece" en lo que no se oponga a aquellas leyes específicas" y con esto creemos que sólo se limita a establecer disposiciones de carácter general para que acudan a esta ley - en caso de encontrar alguna laguna en la ley específica. En lo que se refiere al carácter particular del INFONAVIT observamos que hace caso omiso al artículo 30 de dicha ley; ya que aquí es donde regula el carácter administrativo fiscal y pasa una vez más desapercibido por el legislador, ya que en esta ley no se hace mención a dicho precepto.

En lo que se refiere a ordenamientos legales sólo nos quedaría analizar el Código Fiscal de la Federación (no establece estructuras orgánicas), para ver si aquí encontramos la contemplación de los Organismos Fiscales Autónomos. Primero este ordenamiento regula la concerniente a la manera de allegarse recursos al Estado, entre otros, mediante las contribuciones. Estas contribuciones de carácter fiscal van dirigidas a las personas físicas y morales, de acuerdo al artículo 10. de esta ley -- las contribuciones que van a ser efectivas serán de tres tipos:

- Impuestos
- Aportaciones de Seguridad Social
- Derechos

Las aportaciones de Seguridad Social, se contemplan por vez primera con este nombre y de tal forma quedarán ya bien especificadas en cuanto a que se colocan dentro de la clasificación de contribuciones. Esto lo mencionamos ya que anteriormente en la Ley de Ingresos, -- que es donde se contemplan los Impuestos que van a ser -- efectivos en un año fiscal, se les encontraba regularmente dentro del capítulo de contribuciones especiales. En el

caso concreto del Instituto Mexicano del Seguro Social que tiene el mismo carácter de Organismo Fiscal Autónomo existe una posición del maestro Jorge I. Aguilar en considerársele a las cuotas contribuciones especiales y menciona:

"Debe buscarse en otra institución -- que no sea impuesto ni derecho, la naturaleza de las cuotas del Seguro Social y después de examinar diferentes doctrinas sobre las contribuciones especiales concluye que es precisamente dentro de esta categoría de tributos donde debe ubicarse las cuotas del Seguro Social. Afirma que en efecto, las contribuciones especiales reúnen el requisito de ser unilateralmente fijadas por el Estado en forma obligatoria de tal suerte que su pago no depende de la voluntad de los particulares sujetos a ella, que además presentan la característica de que su importe tiene por objeto cubrir los gastos que el Estado o la corporación realiza para la prestación de un servicio de carácter directamente en beneficio particular, el cual se presta conforme a la reglamentación que le es propia y aún cuando el particular no haya solicitado espontáneamente que le sea prestado".<sup>(17)</sup>

Sin embargo, al considerársele a este ordenamiento eminentemente fiscal creemos que podría en--

contrarse algún precepto que mencionara a los Organismos - Fiscales Autónomos, ya que el artículo 30 de la Ley del -- INFONAVIT se remite a dicho ordenamiento, es decir, establece primero:

"Las obligaciones de efectuar las aportaciones y enterar los descuentos a que se refiere el artículo anterior, así como su cobro, tienen el carácter fiscal", es decir que las obligaciones patronales van a tener el carácter de fiscales y que van a ser propios de este Instituto."

En el segundo párrafo de este artículo establece que:

"El Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda Para los Trabajadores en su carácter de Organismo Fiscal Autónomo, está facultado en los términos del C.F.F. para determinar en caso de incumplimiento, el importe de las aportaciones patronales y de los descuentos emitidos -- señalar las bases para su liquidación, fijarlos en cantidad líquida, requerir su pago y determinar los recargos que correspondan".

De lo que se desprende que al establecer esta ley que el INFONAVIT en su carácter de Organismo Fiscal Autónomo, está facultado en los términos del Código Fiscal de la Federación y al hablar de términos del Código Fiscal de la Federación creemos que este ordenamiento legal tendría que contemplar como este artículo lo dice a los Organismos Fiscales Autónomos, sin embargo no encontramos alusión a estos organismos.

Por otro lado, siguiendo lo que este mismo párrafo establece al facultar al INFONAVIT, para determinar en caso de incumplimiento, el importe de las aportaciones patronales y de los descuentos omitidos, señalar las bases para su liquidación, fijarlos en cantidad líquida, requerir su pago y determinar los recargos que correspondan, consideramos que estas facultades son propias de los órganos con carácter de autoridad, y siendo el INFONAVIT un órgano que carece de dicha autoridad, reafirmamos que estas facultades están mal dadas, y para reafirmar esto el Código Fiscal de la Federación establece en su primer párrafo del artículo 145 lo siguiente:

"Las autoridades fiscales exigirán el pago de los créditos fiscales que no hubieren sido cubiertos

o garantizados, dentro de los plazos señalados por la ley mediante el procedimiento administrativo de ejecución".

De lo anterior, determina que sólo las autoridades fiscales exigirán el pago de los créditos fiscales en caso de omisión y el INFONAVIT, no tiene el carácter de Autoridad Fiscal.

Sin embargo, en el último párrafo del artículo 30 del INFONAVIT establece que "el cobro y ejecución de los créditos, no cubiertos estarán a cargo de la Oficina Federal de Hacienda que corresponda con sujeción a las normas del Código Fiscal de la Federación," con lo cual nos parece que es una situación contradictoria con relación al segundo párrafo, ya que este último párrafo fue una reforma de 1983, que según la Exposición de Motivos fue realizada para determinar mejor el carácter de Organismo Fiscal Autónomo, con lo cual no creemos que se haya logrado ya que si el legislador hubiera querido especificar mejor este carácter en el Código Fiscal de la Federación hubiera establecido los Organismos Fiscales Autónomos e inclusive definirlos, ya que como lo hemos venido mencionando, este tipo de organismos carecen de estudio Doctrinal.

Por todas estas consideraciones reiteramos nuestra posición basada en los siguientes argumentos:

1.- El Congreso de la Unión no tiene facultades para crear Organismos Fiscales Autónomos, su creación equivale a una delegación de Autoridad que tampoco está facultado para realizar.

2.- Los Organismos Fiscales Autónomos no tienen fundamento jurídico, puesto que ni la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal ni la Ley Federal de Entidades Paraestatales los contemplan.

3.- No puede existir en una misma persona pública una doble personalidad jurídicamente, es imposible que tenga y no tenga el carácter de autoridad, que sea y a la vez no sea autoridad, o que revista esta característica sólo para algunos de sus actos y no para la totalidad de su actividad.

Consideramos que hemos agotado el estudio de los principales ordenamientos jurídicos que pudieran contemplar a los organismos que hemos mencionado, y nos hemos dado cuenta que desde el ordenamiento Constitucional --

hasta las sustantivas adolecen de dicha contemplación, aunque como ya dijimos, estos organismos de hecho existen, pero han omitido otorgarles Constitucionalidad, ya que han resultado prácticos y benéficos para la economía del Estado, - pasando por alto que ante cualquier justificación no se puede dejar de cumplir con lo que la Norma Suprema establece, - es decir, que debe regirse en estricto Derecho.

## CITAS BIBLIOGRAFICAS

## CAPITULO IV

- 1.- INFONAVIT, Una Nueva Institución de la República, 1972-1976, T.I. p. 16
- 2.- Fraga, Gabino. Derecho Administrativo, 1944 pág. 329
- 3.- Diccionario Jurídico Pallares
- 4.- Burgoa, Ignacio. El Juicio de Amparo, 14a ed. México, Ed. Porrúa, 1979 p. 187
- 5.- Burgoa, Ignacio. Ob. cit., p. 187
- 6.- Ibidem, p. 190
- 7.- Ibidem, p. 190
- 8.- Diccionario Jurídico, Pallares.
- 9.- S.C.J.N., Quinta Epoca, T XXIX, p. 669
- 10.- S.C.J.N., Tesis 992, p. 257
- 11.- Olivera Toro, Jorge. citado por Mario de la Cueva, - Panorama del Derecho Mexicano, Síntesis del Derecho del Trabajo. p. 85 y 86.

- 12.- Burgoa, Ignacio. El Juicio de Amparo, 21a. ed. México, Ed. Porrúa, 1944 p. 255, No. III
- 13.- Tribunal Fiscal de la Federación, Tesis, 125, Informe, 1980, p. 42
- 14.- La Constitución es lo que la Suprema Corte de Justicia quiere que sea, citado por Merkl, Adolfo. Tecnicología General del Derecho Administrativo, México, Ed. Nacional, p. 8.
- 15.- Carpijo, Jorge. La Constitución Mexicana de 1917, 2a. ed. México, UNAM. 1973, p. 98
- 16.- Rabasa, Emilio, La Constitución y la Dictadura, 1a. ed. México, Ed. Porrúa, 1968, p. 156
- 17.- Aguilar, Jorge. Citado por Moreno Padilla, Javier. ob. cit. p. 98

### CONCLUSIONES

1o.- A medida que el Estado ha tenido la necesidad de intervenir y asumir tareas y responsabilidades que benefician el desarrollo económico y social del país, ha ido adecuando su aparato administrativo para poder satisfacerlas, dichas adecuaciones obedecen al intento Estatal de contar con una Administración Pública capaz de canalizar las demandas colectivas que prevalecen en cada época.

Es en esta forma como se explica el surgimiento de la Administración Paraestatal a partir de la segunda década de este siglo.

2o.- Del estudio que realizamos respecto de los organismos descentralizados, podemos afirmar que la clasificación que siguen manejando algunos tratadistas es inoperante, como es el caso de los organismos descentralizados por colaboración y los descentralizados por región. Lo anterior resulta de las siguientes aseveraciones:

Los organismos descentralizados por colaboración no forman parte integral de la organiza--

*ción administrativa, pues no es el Estado el que interviene en la ejecución de los fines encomendados a estos organismos, sino son los particulares los que abordan - las soluciones a los problemas que requieren una preparación técnica, que aunque persigan fines de importancia, no son órganos públicos.*

*En lo que concierne a los organismos descentralizados por región, creemos que no debe considerarse al Municipio como organismo descentralizado por territorio, puesto que no es un órgano de Administración, sino nivel de gobierno como lo mencionamos en su oportunidad.*

*3º- A nuestro juicio no existe una definición legal precisa de los organismos descentralizados, ya que el artículo 14 de la Ley Federal de Entidades Paraestatales señala:*

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

Con lo cual el nuevo ordenamiento jurídico no los define, sino nos remite a la Ley Orgánica la que menciona en su artículo 45:

"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 legal que adopten." Esta ley tampoco nos define con precisión cuáles son los organismos descentralizados, pues no determina cuál puede ser su objetivo, -- únicamente precisa que pueden ser creados por una ley del Congreso de la Unión o dentro del Ejecutivo, cuestionando nosotros si el Poder Ejecutivo tiene facultades para crear personas públicas.

Por su parte los objetos que señala el artículo 14 de la Ley Federal de Entidades Paraestatales son limitados y no abarcan a todos los organismos -- descentralizados, pues han omitido a los que tienen por objeto la investigación científica y tecnológica y a la educación superior, que son campos de actividad especialmente importantes.

En lo que se refiere a la fracción primera (del art. 14 citado anteriormente) respecto a las áreas estratégicas o prioritarias el artículo 25 - Constitucional establece en sus párrafos III y IV "Al desarrollo económico nacional concurrirán con responsabilidad social, el sector público, el sector social y el privado, sin menoscabo de otras formas de actividad económica que contribuya 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 IV de la Constitución, manteniendo siempre el Gobierno Federal la propiedad y el control sobre los organismos que en su caso se establezcan".

De lo anterior consideramos que - dentro de los objetos de los organismos descentralizados deben de contemplarse solamente las actividades de las áreas estratégicas, ya que corresponden exclusivamente al sector público, pues con la participación del sector social o sector privado se configuraría otro tipo de ente administrativo que van a ser los que se encarguen de la realización de las actividades pro-

*ritarias preferentemente.*

4º- *Los Organismos Fiscales Autónomos carecen de base Constitucional, ya que al no ser señalados en la ley reglamentaria del artículo 90 Constitucional, y tampoco en la Ley Federal de Entidades Paraestatales como en su oportunidad se demostró.*

5º- *El Congreso de la Unión no tiene facultades para crear Organismos Fiscales Autónomos, ya que crearlos equivale a una delegación de autoridad, la cual el Congreso no puede otorgar.*

6º- *En base a los argumentos anteriores, afirmamos que los Organismos Fiscales Autónomos son inconstitucionales, pues realizan funciones de autoridad siendo organismos descentralizados y careciendo por tanto de esta característica.*

*El Congreso de la Unión no tiene facultades para crearlos, toda vez que el artículo 73 Constitucional no se las confiere al no establecer la facultad de crear órganos públicos diversos a los órganos estatales con carácter de autoridad. No puede concebirse que se trate de una facultad implícita porque éstas tie-*

nen límites; el Congreso sólo puede legislar para hacer efectivas las facultades expresas.

Si el Congreso crea un órgano de esta naturaleza, descentralizado con carácter de autoridad para efectos fiscales, equivale a delegar su autoridad, ya que sólo el Congreso de la Unión, el Poder Judicial o la Administración Centralizada pueden ostentar tal carácter.

Es evidente que la función social - que desarrollan estos órganos requiere que sean dotados de facultades suficientes que aseguren su gestión - financiera y con ello la prestación de sus servicios, - si bien esto justifica la existencia de dichos órganos, no implica sin embargo que se pase por alto su inconstitucionalidad.

Para asegurar la congruencia entre estos órganos y el sistema jurídico deben a nuestro juicio encuadrarseles constitucionalmente, bien sea haciendo referencia especial a ellos en la Constitución o facultando al Congreso de la Unión expresamente para crearlos, siempre y cuando se garanticen los derechos de los particulares frente a ellos y se limiten las facultades

*del Congreso en relación a su creación y las atribuciones que les puedan encomendar.*

## BIBLIOGRAFIA

- 1.- Acosta Romero, Miguel. Teoría General del Derecho - Administrativo, 5a. ed. actualizada, México, Ed. Porrúa, 1983.
- 2.- Acosta Romero, Miguel. Derecho Bancario, 2a. ed. México, Ed. Porrúa, 1983.
- 3.- Acosta Romero, Miguel. Teoría General del Derecho - Administrativo, primer curso, México, Textos Universitarios, 1975.
- 4.- Acosta Romero, Miguel. Góngora Pimentel, Genaro David. Constitución Política de los Estados Unidos -- Mexicanos, Legislación, Jurisprudencia, Doctrina, 2a. ed. México, Ed. Porrúa, 1984.
- 5.- Azuela, Mariano. Tena Ramírez, Felipe. Olea, Leóncio., Flores Zavala, Ernesto y otros. Problemas Jurídicos y Sociales de México, Anuario 1953, México, Ed. Jus 1955.
- 6.- Batiza, Rodolfo. El Fideicomiso, México, Librería de Manuel Porrúa, 1980.

- 7.- Bielsa, Rafael. Derecho Administrativo, 5a. ed. T.I. Buenos Aires, Ed. Roque Depalma, 1955.
- 8.- Bullrich, Rodolfo. Principios Generales de Derecho Administrativo, Buenos Aires, Ed. Guillermo Kraft - Ltda, 1942.
- 9.- Burgoa, Ignacio. Las Garantías Individuales, 12a. - ed. México, Ed. Porrúa, 1979.
- 10.- Burgoa, Ignacio. Las Garantías Individuales, 17a. ed. México, Ed. Porrúa, 1983.
- 11.- Burgoa, Ignacio. El Juicio de Amparo, 21a ed. México, Ed. Porrúa, 1984.
- 12.- Burgoa, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano, 4a. ed. México, Ed. Porrúa, 1982.
- 13.- Carpizo, Jorge. La Constitución Mexicana de 1917, 2a. ed. UNAM, México, 1973.
- 14.- Carrillo Flores, Antonio. LXXV Años de Revolución Jurídica en el Mundo, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, MEXICO, 1980.

- 15.- Castro, Juventino. Lecciones de Garantías y Amparo, 3a. ed. México, Ed. Porrúa, 1981.
- 16.- Cervantes Ahumada, Raúl. Títulos y Operaciones de Crédito, 3a. ed. México, Ed. Herrero, 1961.
- 17.- De la Garza, Sergio Francisco. Derecho Financiero Mexicano, 12a. ed. México, Ed. Porrúa, 1983.
- 18.- Ferreiro Lapatza, José Juan. Curso de Derecho Financiero Español, 2a. ed. Madrid, España, Instituto de Estudios Fiscales, 1975.
- 19.- Flores Zavala, Ernesto. Los Productos; México, -- Tribunal Fiscal de la Federación, Colección de estudios jurídicos, V. II, 1982.
- 20.- Fraga, Gabino. Derecho Administrativo, 18a. ed. -- México, Ed. Porrúa, 1978.
- 21.- Fraga, Gabino. Derecho Administrativo, 23a. ed. -- México, Ed. Porrúa, 1984.
- 22.- Garza, J. Servando. Las Garantías Constitucionales en el Derecho Tributario Mexicano, México, Ed. Cultura, - 1949.

- 23.- Garrido Falla, Fernando. Tratado de Derecho Administrativo, 7a. ed. V.I. Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1976.
- 24.- Giulliam, Fonrouge. Acerca de la llamada Para-fiscalidad, (en: ensayos sobre Administración Política y Derecho tributario), Córdoba, Ed. Macchi, 1968.
- 25.- María Díez, Manuel. Derecho Administrativo, T. II Buenos Aires, Editores - Libreros, Bibliográfica Omeba, 1965.
- 26.- Martínez López, Luis. Derecho Fiscal Mexicano, México, Ed. Porrúa, 1959.
- 27.- Martínez López, Luis. Prontuario de Derecho Fiscal Federal, México, Oficina de Asuntos Fiscales, 1940.
- 28.- Moreno Padilla, Javier. Implicaciones Tributarias de las Aportaciones del Seguro Social, México, T.F.F. -- Colección de Estudios Jurídicos, 1980.
- 29.- Moreno Rodríguez, Rodrigo. La Administración Pública Federal en México, México, UNAM, 1980.

- 30.- Olivera Toro, Jorge. Manual de Derecho Administrativo, 2º Trimestre, México, Talleres Unión Gráfico, 1964.
- 31.- Olivera Toro, Jorge. Manual de Derecho Administrativo, 2a. ed. México, Ed. Porrúa, 1967.
- 32.- Pallares, Eduardo. Diccionario de Derecho Procesal - Civil, 4a. ed. México, Ed. Porrúa, 1963.
- 33.- Rabasa, Emilio. La Constitución y la Dictadura, 4a. - ed. México, Ed. Porrúa, 1968.
- 34.- Ramírez Fonseca, Francisco. Ley del Seguro Social - comentada, Publicaciones Administrativas y Contables, 1983.
- 35.- S. Marienhoff, Miguel. Tratado de Derecho Administrativo, 3a. reimpresión, Buenos Aires, Ed. Abelardo Perrot, 1970.
- 36.- Sayagués Laso, Enrique. Tratado de Derecho Administrativo, T.I. Montevideo, Talleres Gráficos Barreiro y Ramos, 1963.
- 37.- Secretaría Privada de la Presidencia de la República, México 50 años de Revolución, México, F.C.E. 1963.

- 38.- Serra Rojas, Andrés. Derecho Administrativo, 9a. ed. T.I. Ed. Porrúa, México, 1961; 1975; 1981; 1982; 1983.

Legislación

- 1.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- 2.- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
- 3.- Ley para el Control por parte del Gobierno Federal y Organismos Descentralizados y Empresas de participación estatal.
- 4.- Ley Federal de Entidades Paraestatales.
- 5.- Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito.
- 6.- Ley General de Instituciones de Crédito y Auxiliares.
- 7.- Ley de la Banca y Crédito.
- 8.- Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores.

- 9.- *Ley del Instituto Mexicano del Seguro Social.*
- 10.- *Código Civil para el Distrito Federal.*
- 11.- *Código fiscal de la Federación,*

*Diarios Oficiales*

- 1.- *Diario Oficial de la Federación del día 31 de diciembre de 1970.*
- 2.- *Diario Oficial de la Federación del día 1° de septiembre de 1982.*
- 3.- *Diario Oficial de la Federación del día 6 de septiembre de 1982.*
- 4.- *Diario Oficial de la Federación del día 17 de noviembre de 1982.*
- 5.- *Diario Oficial de la Federación del día 31 de diciembre de 1982.*
- 6.- *Diario Oficial de la Federación del día 14 de enero de 1985.*

Jurisprudencia

- 1.- *Tribunal Fiscal de la Federación, Cuarenta y cinco años al servicio de México, T, III, IV, México, 1982.*
- 2.- *Ensayos de Derecho Administrativo y Tributario para conmemorar el XXX aniversario de la Ley de Justicia Social, México, 1966.*

# I N D I C E

	Página
INTRODUCCION .....	I
CAPITULO I ANTECEDENTES GENERALES	
Estado .....	2
Poder Ejecutivo .....	6
Administración Pública .....	10
Citas Bibliográficas del Capítulo I ...	17
CAPITULO II ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL	
Antecedentes Históricos .....	13
La Administración Pública en la In- dependencia .....	13
La Administración Pública a partir - de 1910 .....	24
Administración Centralizada .....	37
Presidencia de la República .....	47
Procuraduría General de la República.	50
Secretarías de Estado .....	52
Departamentos Administrativos .....	64

101-0052121

<i>Bases Constitucionales</i> .....	146
<i>Leyes que crean a los Organismos Fiscales Autónomos</i> .....	148
<i>Características de los Organismos Fiscales Autónomos</i> .....	159
<i>Parafiscalidad</i>	
<i>Antecedentes</i> .....	161
<i>Concepto</i> .....	163
<i>Características</i> .....	165
<i>Citas Bibliográficas del Capítulo III</i> .....	168

CAPITULO IV EL INFONAVIT COMO ORGANISMO FISCAL AUTONOMO

<i>Antecedentes</i> .....	172
<i>Constitución de 1917</i> .....	174
<i>Ley Federal del Trabajo de 1931</i> .....	176
<i>Ley Federal del Trabajo de 1970</i> .....	178
<i>Legislación</i> .....	182
<i>Carácter de Autoridad</i> .....	190
<i>Jurisprudencia</i> .....	195
<i>Inconstitucionalidad del Infonavit como Organismo Fiscal Autónomo</i> .....	209
<i>Citas Bibliográficas del Capítulo IV</i> ...	232

	Página
<i>Administración Paraestatal</i> .....	74
<i>Organismos Descentralizados</i> .....	82
<i>Sociedades Nacionales de Crédito</i>	
<i>Antecedentes</i> .....	87
<i>Empresas de Participación Estatal</i>	
<i>Antecedentes</i> .....	96
<i>Fideicomiso</i>	
<i>Antecedentes Históricos</i> .....	104
<i>Concepto</i> .....	107
<i>Citas Bibliográficas del Capítulo II</i> .	117

CAPITULO III ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS Y  
ORGANISMOS FISCALES AUTONOMOS

<i>Conceptos de Descentralización</i> .....	121
<i>Concepto de Organismos Fiscales Autó- nomos</i> .....	126
<i>Organismos Descentralizados</i> .....	129
<i>Organismos Descentralizados por re- gión</i> .....	131
<i>Organismos descentralizados por co- laboración</i> .....	140
<i>Organismos descentralizados por ser- vicio</i> .....	142

	<i>Página</i>
CONCLUSIONES .....	234
BIBLIOGRAFIA GENERAL .....	241