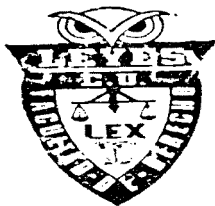


UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO
FACULTAD DE DERECHO



LOS ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS
Y LA CONSTITUCION

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A

JORGE FERMIN RIVERA QUINTANA

México, D. F.

1977

1667



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



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.

AL MAESTRO:

Con admiración y respeto al Doctor-
IGNACIO BURGOA ORIHUELA, al maestro
que con su integridad moral e inte-
lectual siempre ha demostrado que -
sí es posible llevar a la práctica-
lo que se dice en las aulas.

I N D I C E

Págs.

INTRODUCCION

I.-	LA CONSTITUCION COMO LEY FUNDAMENTAL DE UN PAIS....	1
	a).- CONCEPTO	10
	b).- LA CREACION DEL ESTADO POR MEDIO DE LA CONSTITUCION	12
	c).- LA SUPREMACIA DE LA CONSTITUCION	16
	d).- PARTE DOGMATICA Y PARTE ORGANICA DE LA CONSTITUCION	22
	e).- LOS FACTORES REALES DE PODER Y SU INFLUENCIA EN LA CONSTITUCION	25
	f).- EVOLUCION DEL CONSTITUCIONALISMO	28
	g).- POSIBILIDAD DE SER ADICIONADA O REFORMADA	62
II.-	SURGIMIENTO DE LOS ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS	69
	a).- SU DESARROLLO	72
	b).- SU ORGANIZACION	87
	c).- CARACTERES QUE LOS IDENTIFICAN	90
	d).- FUNCIONES QUE DESEMPEÑAN	91
	e).- DEPENDENCIAS SEMEJANTES EXISTENTES EN OTROS PAISES	94
	f).- RELACIONES ENTRE LAS SECRETARIAS DE ESTADO Y LOS ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS	108
	g).- OBJETIVOS QUE PERSIGUE EL ESTADO CON LA CREACION DE ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS	113

Págs.

h).- CONTROL DEL ESTADO SOBRE LOS MISMOS	121
III.- REGIMEN JURIDICO DE LOS ORGANISMOS DESCENTRALIZA- DOS	126
a).- REFERENCIAS CONSTITUCIONALES	131
b).- CONSTITUCIONES DE 1824 y 1857	134
c).- JURISPRUDENCIA DE LA CORTE AL RESPECTO	136
d).- NECESIDAD DE LA EXISTENCIA DE UNA DISPOSICION- CONSTITUCIONAL QUE REGULE LA CREACION Y ORGANI- ZACION DE LOS ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS	144
CONCLUSIONES	149
BIBLIOGRAFIA	155

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

Es inobjetable la importancia que para un país representa una Constitución jurídico-positiva cuyos ordenamientos no solo se limiten a establecer una organización eficaz de sus órganos estatales, sino que además se preocupe por garantizar -- una tabla de garantías en beneficio de los gobernados, garantías que únicamente puedan ser afectadas por las autoridades estatales mediante procedimientos legales regulados por leyes-fundamentadas en esa misma Constitución.

La evolución del constitucionalismo ha traído como consecuencia la evolución del Estado, transformándolo de Estado "gendarme" que únicamente se limitaba a vigilar la seguridad interior y a adoptar un papel de espectador ante las actividades económicas desarrolladas por los particulares, a Estado -- "promotor del desarrollo económico y social", permitiéndole incursionar en actividades de tipo económico, industrial, cultural, científico, a efecto de lograr el mejoramiento de las condiciones de vida de la población en general. El Estado mexicano que se encuentra facultado por nuestra Constitución vigente para realizar ese tipo de actividades de que hablamos anteriormente, actividades que ha venido realizando por medio de los llamados organismos descentralizados, cuyo desarrollo en nuestro país ha producido una voluminosa legislación sobre los mis

mos.

Consideramos que las actividades que el Estado despliega por medio de los organismos descentralizados son de suma importancia para el desarrollo del país en sus diferentes aspectos, de allí que naciera en nosotros el interés de elaborar la presente obra como aspirante a la licenciatura en Derecho, habiendo optado por desarrollar el presente trabajo bajo el título "LOS ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS Y LA CONSTITUCION", ya que estamos convencidos de que toda actividad que realice el Estado a través de sus órganos debe estar autorizada por la Constitución, y en el caso de los organismos descentralizados, pensamos que el Estado mexicano los ha venido utilizando como un medio para realizar los fines que le señala la Constitución de 1917.

Dada la importancia que la Constitución jurídico-positiva representa para la organización y funcionamiento del Estado moderno y de sus instituciones, iniciamos el presente trabajo con breves referencias a la misma en el primer capítulo, ya que esas referencias sirven de base para el desarrollo de los siguientes capítulos; el segundo capítulo está destinado al estudio del surgimiento de los organismos descentralizados, su desarrollo, su organización, así como a otros tópicos inherentes a los mismos; y el tercer capítulo se refiere al régimen jurídico aplicable a los organismos descentralizados.

PRIMER CAPITULO

LA CONSTITUCION COMO LEY FUNDAMENTAL DE UN PAIS

- a).- CONCEPTO
- b).- LA CREACION DEL ESTADO POR MEDIO DE LA CONSTITUCION
- c).- LA SUPREMACIA DE LA CONSTITUCION
- d).- PARTE DOGMATICA Y PARTE ORGANICA DE LA CONSTITUCION
- e).- LOS FACTORES REALES DE PODER Y SU INFLUENCIA EN LA CONSTITUCION
- f).- EVOLUCION DEL CONSTITUCIONALISMO
- g).- POSIBILIDAD DE SER ADICIONADA O REFORMADA

LA CONSTITUCION COMO LEY FUNDAMENTAL DE UN PAIS

Al concebir el presente trabajo pensamos en la necesidad de iniciarlo con el presente numeral, ya que estamos convencidos de que la Constitución como ordenamiento jurídico de un país viene a ser la Ley Fundamental del mismo, porque la Constitución es la que sirve de fundamento a todo régimen normativo que rige la vida jurídica, social, política y económica de un determinado país que se encuentra legalmente constituido, así como también, sirve de fundamento a las disposiciones y resoluciones emitidas por las autoridades públicas de dicho país, cuya existencia, la de las autoridades, también se fundamenta en la Constitución, -- por lo que para que las normas que conforman el orden jurídico de un país puedan ser válidas, tienen que fundamentarse en la Constitución, de allí nuestra aseveración de que la Constitución es la Ley Fundamental de un país.

Se han sostenido diversos puntos de vista con respecto al término "Ley Fundamental" a lo largo de la historia, así el maestro Alberto Trueba Urbina (1) manifiesta que el concepto de Ley Fundamental aparece en el siglo XVI, como ley superior a las demás leyes y cuya obligatoriedad es general, inclusive para el rey; por eso se dice que la idea surge con los monarcómacas. -.-

(1) La Primera Constitución Político-Social del Mundo.

LOYSEAU, en Francia, expresa que las "Lois Fondamentales" limitan el poder del rey; en Inglaterra, Jacobo I habla de "Fundamental Laws" como derecho divino; también en Alemania fue utilizada la expresión de Ley Fundamental en el Tratado de Paz de Westfalia.

La noción de Ley Fundamental, aunque diciendo el citado autor, no fue definida ni explicada en el momento del nacimiento del término. Sin embargo, algunos juristas intentaron definiría apoyándose en la concepción antigua de pacto entre el rey y el país; de aquí proviene la teoría de la Ley Fundamental como un contrato jurado entre el pueblo y el rey.

Hobbes, en el Leviathan, desarrollaba su teoría del Estado sobre la doctrina del Contrato Social y define la Ley Fundamental "como aquella que, si sea suprimida, destruiría el cuerpo del Estado y lo haría caer en la anarquía".

Marcel García Beltrán dice que en Inglaterra el término Fundamental Law comenzó a ser usado, al parecer tomado de Francia, con motivo de las fricciones políticas entre el Rey y el Parlamento. Sin embargo, las referencias son escasas: Enrique VIII lo usa para alentar sus deseos por un rey absoluto, y posteriormente es utilizado de modo casi exclusivo en providencias de carácter político, y desde luego, fuera de la distinción de Brunsell entre "fundamental laws" y "circunstanciales", que intenta llevar a la práctica, citado a Inglaterra de un

Constitución rígida, no existe una concepción jurídica precisa - de estas leyes fundamentales, que son más una expresión política para la lucha política que un concepto jurídico, no se trataba - siquiera de leyes propiamente dichas, sino de principios imprecisos, sin embargo, durante la época de los Tudores existe una - tendencia que considera el Common Law y, por consiguiente, los - preceptos constitucionales contenidos en él como una especie de - derecho fundamental con primacía sobre las normas emanadas del - Consejo del Rey y del Parlamento.

La elaboración de las Leyes Fundamentales, dice García -- Pelayo, (3), como concepto jurídico tiene lugar en Francia, donde aparecen, por una parte, como normas absolutamente inviolables, y, por otra, como principios constitutivos de *le plus grand, le plus noble et le plus splendide roya une de la terre*. Las "Leyes Fundamentales", o "*Leges Imperii*", constituyen un cuerpo específico de derecho, tanto por su objeto, pues se refieren exclusivamente al ejercicio y transmisión de la prerrogativa real, -- como por su carácter formal, pues, a diferencia de las demás -- leyes, tienen un carácter inmutable, no pudiendo ser abolidas -- ni abrogadas por la decisión real. Para los juristas del tiempo -- aparecen también como auténticas leyes constitutivas, en cuanto -- hacen a la monarquía francesa tal cual es, e incluso garantizan-

(3) La misma obra, página número 21

su existencia al poner el territorio al margen de todo comercio y unirlo así inseparablemente con el cuerpo total del reino. Todo esto constituye doctrina unánime en los tratadistas del siglo XVII y parte del XVIII, si bien naturalmente, variaba la opinión en cuanto al origen de tales leyes fundamentales, y en cuanto a la posibilidad de abrogación por acuerdo del rey y de los estamentos. El reconocimiento de unas leyes fundamentales con tales características llevaba también a la afirmación, en unos casos expresa y en otros implícita, de la objetivación y despersonalización de la función real, de modo que no se concebía la autoridad del monarca como un derecho personal, sino como una dignidad que se ejerce en virtud de un orden objetivo y por la duración del reinado. En Bodino, las *leges imperii* aparecen como condición lógica del ejercicio de la soberanía, tan estrechamente conexiónadas con su existencia, que el rey no las puede anular ni anularse así mismo. Así, pues, es claro que para los juristas franceses de la monarquía absoluta existen unas normas diferenciadas del resto del orden jurídico, por su objeto, su inmutabilidad y su significado, como principio unitario de la comunidad política: es decir, unas normas de índole constitucional. Junto a esta visión jurídica de las leyes fundamentales, las fracciones políticas en pugna en el siglo XVIII apelan a unas leyes fundamentales que en este caso tenían más de principios políticos que de normas jurídicas precisas.

Al margen de un derecho positivo concreto, la doctrina - de las leyes fundamentales, informa García Pelayo, (4), fué también desarrollada por el insnaturalismo racionalista. En esta - tendencia aparecen estrechamente vinculadas con la doctrina pactista, bien refiriéndose al pacto social originario, bien a capitulaciones derivadas. De este modo, se entiende por fundamental aquella ley a la que el Estado debe su existencia, y cuya - destrucción significaría la del Estado mismo, es decir, aquella que expresa el pacto social en virtud del cual surge el Estado. Pero junto a esta Ley Fundamental, esencial a toda sociedad política, hay otras leyes fundamentales expresivas de ciertos derechos que se ha reservado la sociedad frente al Estado, o que han sido asegurados posteriormente por convenios expresos. Así por ejemplo, el jurista hondés Huber llama a las primeras Leges Fundamentales tacitas, y a las segundas, Leges Fundamentales ex presas y con unos u otros términos, es frecuente esta distinción. Al igual que en Francia, esta doctrina está históricamente moti vada por la polémica en torno a los poderes del príncipe y de - los estamentos, y en conexión con la tratadística del derecho - positivo alemán, que desde el siglo XVII comienza a designar co mo "Leyes fundamentales del Imperio" una serie de pactos y cap itulaciones entre el emperador y los estamentos.

(4) Obra citada, página 22.

En resumen, que durante la época del Estado absolutista, - la ciencia jurídica había distinguido unas normas supuesto de to das las demás, y, por consiguiente, en relación de preeminencia con ellas, normas que se referían al ejercicio del poder del Estado y que portaban en su seno la decisión del modo de existencia política de un pueblo.

Fernando Lassalle al referirse a la Constitución de un país, (5) la que se asienta en la hoja de papel, le llama Ley Fundamental, y entiende por "fundamental", aquello que es expresión de algo real, necesario, que no pueda ser de otra manera. Asimismo, al hablar de Ley Fundamental, Lassalle, dice que hay que distinguirla de las leyes común y corrientes. Que es necesario que la Ley Fundamental sea una ley que ahonde más que las le yes corrientes, como ya su propio predicado de "fundamental" indica; que también es indispensable que constituya el verdadero fundamento de las otras leyes, es decir, que la Ley Fundamental, si realmente pretende ser acreedora a ese nombre, deberá informar y engendrar las demás leyes ordinarias basadas en ella. La Ley Fundamental deberá, pues, dice, el mencionado autor, actuar e irradiar a través de las leyes ordinarias del país.

En la actualidad los autores contemporáneos al referirse a la Constitución, como ordenamiento jurídico-positivo, utilizan

(5) ¿Que es una Constitución?.

el término Ley Fundamental, así el maestro Alberto Trueba Urbina (6) al referirse a la Ley Fundamental dice que es la norma jurídica suprema, sinónimo de Constitución; y que la misma se denomina también con otros títulos, tales como: Carta, Pacto, Declaración, Ley Constitucional, etc.; pero estos nombres, dice el citado autor, sólo tienen valor ideológico, ya que el epígrafe legítimo es el que se estampa en los instrumentos oficiales aprobados por la representación soberana del pueblo.

El maestro Ignacio Burgoa Orihuela al referirse a la Constitución muy frecuentemente utiliza el término "Ley Fundamental"; y al hablar de fundamentalidad, dice que "la fundamentalidad denota una cualidad de la Constitución jurídico positiva que, lógicamente, hace que ésta se califique como "Ley Fundamental del Estado". Entraña, por ende, que dicha Constitución sea el ordenamiento básico de toda la estructura jurídica estatal, es decir, el cimiento sobre el que se asienta el sistema normativo de derecho en su integridad. Consiguientemente, sigue diciendo el aludido autor, (7), el concepto de fundamental equivale al de primariedad, o sea, que si la Constitución es la "Ley Fundamental", - al mismo tiempo es la "Ley Primaria". Este atributo, además, implica que el ordenamiento constitucional expresa las decisiones-

(6) La Primera Constitución Político-Social del mundo.

(7) Derecho Constitucional Mexicano.

fundamentales, siendo al mismo tiempo la fuente creativa de los organos primarios del Estado, la demarcación de su competencia y la normación básica de su integración humana. La fundamentalidad de la Constitución significa también que ésta es la fuente de validez formal de todas las normas secundarias que componen el derecho positivo".

Otros autores al referirse a la Constitución usan el término "Norma Fundamental", tal es el caso de Hans Kelsen, el que al referirse a la Constitución de un país determinado habla de -- Norma Fundamental diciendo que la Norma Fundamental de un orden jurídico nacional es la fuente común de validez de todas las normas pertenecientes a un mismo orden y constituye su unidad, La Norma Fundamental, dice, es la regla fundamental según la cual son creadas las normas jurídicas, de ella deriva el principio -- mismo de su creación es el punto de partida de un procedimiento y su carácter es esencialmente formal y dinámico. Solo la validez de las normas de un orden jurídico puede ser deducida de su norma fundamental. (8)

Por su parte, la Constitución que nos rige actualmente, adopta el término "Ley Fundamental" en la parte final de su artículo número 40.

Artículo 40 "Es voluntad del pueblo mexicano constituirse

(8) Teoría Pura del Derecho

en una República representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en tdo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental" (9).

a).- CONCEPTO DE CONSTITUCION

Al abordar el tema del concepto de Constitución, es necesario, antes que nada, manifestar que en el presente trabajo -- nos estamos refiriendo a la Constitución como ente normativo -- que debe ser fiel reflejo del ser, modo de ser y querer ser de un pueblo, ya que de ello depende la estabilidad de la vida política, económica y social de un país, en otras palabras, nos estamos refiriendo a la Constitución Jurídico-positiva; asimismo, es necesario hacer notar que desde el punto de vista formal existen Constituciones escritas y Constituciones consuetudinarias.

Las Constituciones escritas son aquellas cuyas disposiciones se encuentran plasmadas en un texto normativo más o menos unitario, en forma de articulado, en el cual las materias que componen la regulación constitucional están normadas con cierta precisión.

Las Constituciones de tipo consuetudinario implican un conjunto de normas basadas en prácticas jurídicas y sociales de

(9) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

constante realización, cuyo escenario y protagonista es el pueblo o la comunidad misma.

Por lo que hace al concepto de Constitución, se han vertido infinidad de puntos de vista al respecto, a tal grado que se ha hablado de Constitución social, política, Constitución -- Política como realidad social, Constitución jurídica destaca-- da, Constitución tipo institucional, substancial, formal, ins-- trumental, histórica, Constitución en sentido absoluto, relativo, ideal y otros tantos conceptos de Constitución que han aportado a la doctrina constitucional los más destacados tratadistas, dando cada uno de ellos una amplia explicación de los conceptos de Constitución aportados, tomando en cuenta ya sea la forma de gobierno, la organización del Estado, la organización y funcionamiento de los órganos del Estado o la actuación del Estado frente a los particulares, aunque algunos concentran mayor atención en alguno de estos elementos y otros más se concretan a dar un concepto descriptivo.

Por nuestra parte, estamos de acuerdo con el punto de -- vista expuesto por el maestro Ignacio Burgoa Orihuela en el sentido de que el constitucionalismo está en constante evolución, -- ya que si en un principio únicamente se hablaba de Constitución Política, ahora debido a que el ámbito normativo de la Constitución Jurídico-positiva se ha ensanchado, por lo que en la actualidad se habla de Constitución Jurídico-positiva de índole so-

cial, lo que demuestra que el concepto de Constitución está sujeto a circunstancias de tiempo y lugar; por tal motivo, nos adherimos al concepto vertido por dicho autor en su obra "Derecho Constitucional Mexicano" (10), concepto que a continuación se transcribe.

"Constitución es el ordenamiento fundamental y supremo del Estado que a) establece su forma y la de su gobierno; -- b) crea y estructura sus órganos primarios; c) proclama los -- principios políticos y socioeconómicos sobre los que se basan -- la organización y teleología estatales, y d) regula sustantivamente y controla adjetivamente el poder público del Estado en -- beneficio de los gobernados".

·LA CREACION DEL ESTADO POR MEDIO DE LA CONSTITUCION

Es indudable que en el ser humano siempre ha imperado el espíritu de sociabilidad, toda vez que desde que se volvió sedentario ha vivido unido a sus semejantes y a medida que fue -- avanzando el tiempo se ha organizado en diferentes formas, empujando con la familia, y posteriormente las organizaciones que -- fué creando fueron cada vez más complejas, hasta llegar a la -- organización actual con todas sus instituciones y características, que es el Estado como persona moral suprema en que la comunidad se estructura jurídica y políticamente.

Al referirnos al Estado en el presente trabajo, nos esta

(10) Obra citada, página 376.

mos refiriendo a la organización política que se empieza a estructurar a partir del Renacimiento, al Estado moderno con todas sus características y fundamentos que le son propios, tales como: el Estado como sujeto de derecho internacional, la representación política, la división de poderes, la democracia indirecta, el concepto de Estado de derecho, la Soberanía, las garantías de los gobernados, la separación de la iglesia y el Estado. Cuando un pueblo o nación asentado dentro de los límites de un territorio determinado decide organizarse jurídica y políticamente y llega a plasmar las características y fundamentos anteriormente anotados en un orden jurídico superior, como es la Constitución política de ese pueblo o nación, surge a la vida jurídica el Estado moderno estructurado con todos los órganos de gobierno necesarios para que el pueblo pueda realizarse plenamente en el aspecto social, político, cultural y económico, - y en esta forma pueda satisfacer las necesidades de las grandes mayorías; pero esos órganos de gobierno deben ser estructurados con base en el ordenamiento jurídico primario que el pueblo ha decidido darse a sí mismo, la Constitución, pues de lo contrario todo el esfuerzo del pueblo por organizarse resultaría inútil y esos órganos espurios estarían condenados a desaparecer, - cuanto antes por no reflejar la fuerza y la autoridad del poder constituyente de un pueblo al autodeterminarse.

Por las anteriores consideraciones deducimos que la - --

Constitución de un pueblo es la fuente primordial del Estado tal y como lo conocemos hoy en día, ya que la Constitución es el que crea al Estado dotándolo de los órganos necesarios para que el Estado como persona moral suprema pueda realizar los fines que le son propios a través de las funciones legislativa, administrativa y jurisdiccional.

La historia nos demuestra que la humanidad tuvo que vencer infinidad de obstáculos en el transcurso de largos siglos -- para lograr que su estructura jurídico-política se plasmase en una Constitución en la que se garantizara la constante superación del hombre. Así vemos que a fines del siglo XVIII empiezan a surgir los grandes Estados occidentales cuya organización jurídica, política, económica y social se encuentra plasmada en una Constitución que es producto de la voluntad soberana de sus respectivos pueblos.

Por lo que hace al Estado Mexicano, éste surge a la realidad con la Constitución del 4 de Octubre de 1824, después de que el pueblo de México lograra con grandes esfuerzos su independencia del imperio español, el citado documento es el primero que organiza política y jurídicamente al pueblo de México al dotarlo de las instituciones idóneas para realizar las aspiraciones por las que lucharon Hidalgo y Morelos.

El maestro Ignacio Burgoa (11) al referirse al surgimien-

(11) Obra citada, página 89.

to del Estado dice: "El Estado surge del derecho primario que -- las sociedades humanas en su devenir histórico crean o que se -- les decreta por una multiplicidad de circunstancias de diversa -- indole dadas en la realidad socio-política. En ese derecho prima -- rio, que traduce y actualiza normativamente la tendencia de orga -- nizar política y socialmente a una nación o a diversas comunida -- des nacionales que integran un cierto conglomerado humano, se -- crea el Estado como institución suprema, que no es sino el resul -- tado de los elementos humanos, geográficos y teleológicos que -- concurren en su formación".

Santi Romano, citado por García Pelayo (12), dice: "La -- Constitución significa la existencia misma del Estado, el cual -- solo comienza a tener vida cuando posee una Constitución, pues -- el Estado es un ordenamiento jurídico y la Constitución es la -- base de tal ordenamiento, es "el ordenamiento supremo del Esta -- do". La Constitución es la organización compleja y real en que -- se concreta efectivamente el Estado".

Una vez constituido el Estado con una organización sólida basada en un ordenamiento jurídico constitucional, dicho Estado -- se presenta ante la realidad como una unidad de poder que se de -- sarrolla en una serie de actos por medio de los cuales el Estado adquiere actualidad. Toda esa serie de actos que despliega el Es -- tado para demostrar su existencia, son funciones del Estado, ta --

(12) Obra citada, pág. 84.

les funciones son: la Legislativa, la Ejecutiva y la Jurisdiccio
nal.

La Legislación establece las normas jurídicas ordinarias; la Jurisdicción determina el derecho aplicable al caso concreto y mantiene y actualiza las normas jurídicas; la función Ejecutiva encierra en sí a la gubernamental y a la administrativa; la función gubernamental consiste en solucionar a compás de los sucesos los asuntos excepcionales que afectan a la unidad política del Estado y a los grandes intereses nacionales; la función admi
nistrativa consiste en gestionar los asuntos públicos ordinarios.

Lo anterior quiere decir que el Estado vive y se actualiza mediante la constante realización de las funciones que le son propias y cuyo conjunto integra la unidad del poder del Estado - y cuya expresión de la misma se encuentra en la Constitución que crea y organiza a ese Estado.

Allí donde hay Estado, allí hay una Constitución, previo a la Constitución y supuesto de la misma es el pueblo, y desde - el momento en que ese pueblo se convierte en una unidad de poder dominando en forma efectiva sobre su territorio, surge el Poder-constituyente para dar a luz a la Constitución de cuyo seno surge el Estado como persona moral suprema.

c).- SUPREMACIA DE LA CONSTITUCION

Si como hemos afirmado anteriormente que a partir del momento en que el Estado adquiere vida propia a través de una orga

nización unitaria, realiza una serie de actos tendientes a la -- realización de las funciones que le son propias, actos que contribuyen a darle actualidad al Estado; pero todos esos actos para ser eficaces deben tener como fundamento a la Constitución -- que crea y organiza al Estado. Si la Constitución es la fuente -- creadora del Estado, los organos e instituciones fundamentales -- del mismo existen por la Constitución y derivan de ella sus poderes y competencias, por lo que si el Estado por conducto de uno de su organos fundamentales, el Legislativo, crea las normas -- jurídicas secundarias, se deduce que la Constitución es la norma suprema del Estado.

Es de gran importancia que se tenga en cuenta la supremacía de la Constitución del Estado, ya que ello redunda en beneficio de la seguridad jurídica hacia los gobernados, seguridad que a su vez se proyecta hacia los aspectos económicos, sociales y -- culturales de un pueblo.

Felipe Tena Ramírez al referirse a la supremacía de la -- Constitución dice: "La supremacía de la Constitución responde, -- no sólo a que ésta es la expresión de la soberanía, sino también a que por serlo está por encima de todas las leyes y de todas -- las autoridades: es la ley que rige las leyes y que autoriza a -- las autoridades".

"Desde la cúspide de la Constitución, que está en el vértice de la pirámide jurídica, el principio de legalidad fluye a --

los poderes públicos y se transmite a los agentes de la autoridad, impregnandolo todo de seguridad jurídica, que no es otra cosa sino constitucionalidad"

"La supremacía de la Constitución presupone dos condiciones: el poder constituyente es distinto de los poderes constituidos, la Constitución es rígida y escrita".

"Si los órganos de poder reciben su investidura y sus facultades de una fuente superior a ellos mismos, como es la Constitución, eso quiere decir que el autor de la Constitución debe ser distinto y estar por encima de la voluntad particular de los órganos. La doctrina designa al primero con el nombre de "poder constituyente" y a los segundos los llama "poderes constituidos".

"La separación y supremacía del poder constituyente respecto a los poderes constituidos responde a una necesidad lógica, actúa por otra parte con diferencias de tiempo y funciones".

"Cronológicamente el constituyente precede a los poderes constituidos; cuando aquél ha elaborado su obra, formulado y emitido la Constitución, desaparece del escenario jurídico del Estado, para ser sustituido por los órganos creados. Desde el punto de vista de las funciones, la diferencia también es neta: el poder constituyente no gobierna, sino sólo expide la ley en virtud de la cual gobiernan los poderes constituidos; éstos, a su vez, no hacen otra cosa que gobernar en los términos y limi-

tes señalados por la ley emanada del constituyente, sin que puedan en su carácter de poderes constituidos alterar en forma alguna la ley que los creó y los dotó de competencia".

"La intangibilidad de la Constitución en relación con -- los poderes constituidos significa que la Constitución es rígida. En ningún sistema constitucional se admite que cualquier -- organo constituido pueda poner la mano en la Constitución, pues tal cosa implicaría la destrucción del orden constitucional. Pero en Inglaterra el Parlamento cuyas funciones propias son las del poder legislativo ordinario, goza eventualmente de las funciones de poder constituyente, lo que se traduce en que por encima del organo legislativo no existe teóricamente ninguna ley intocable; por ello la Constitución inglesa es flexible. La rigidez de una Constitución no proviene, por lo tanto, de ningún poder constituido, especialmente el legislativo, puede tocar -- la Constitución: la flexibilidad de la Constitución significa -- que ésta puede ser modificada por el poder legislativo".

"La Constitución, continúa diciendo el citado autor, -- "encuadra su complemento en la forma escrita. Aunque no indispensable, si es conveniente, por motivos de seguridad y de claridad, que la voluntad del constituyente se externé por escrito, en un documento único y solemne". (13)

(13) Felipe Tena Ramírez, Derecho Constitucional Mexicano.

Por lo que hace a nuestra Constitución, consagra el principio de supremacía de la misma en su artículo 133 en la forma siguiente: "Esta Constitución, las leyes del congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de la Unión. Los Jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones y leyes de los Estados" (14).

El Maestro Ignacio Burgoa al comentar el precepto constitucional anteriormente transcrito, dice: "Parece ser que la primera parte del propio artículo otorga el carácter de supremacía no sólo a la Constitución, sino también a las leyes dadas por el Congreso federal que emanen de ella y a los tratados internacionales que celebre el Presidente de la República con aprobación del Senado. No obstante, a pesar de esta declaración, la supremacía se reserva al ordenamiento constitucional, pues tanto dichas leyes como los mencionados tratados, en cuanto a su carácter supremo, están sujetos a la condición de que no sean contrarios a la Constitución".

(14) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917.

"El artículo 133 de la Constitución, que consagra el -- principio de la supremacía de la Ley Fundamental, está compuesto de dos partes: una en que se contiene dicho principio por -- modo eminentemente declarativo o dogmático, y la otra en la que impone de manera expresa la observancia del mismo a los jueces de cada Estado. Estimamos que esta segunda parte del mencionado precepto constitucional es incompleta, ya que no alude a las -- demás autoridades distintas de los jueces, como obligadas a acatar preferentemente la Constitución sobre disposiciones secundarias que la contraríen. Además, tampoco en dicha segunda parte se expresa que la Constitución debe ser acatada con preferencia a las leyes federales, cualquiera que sea su naturaleza".

"Esas dos omisiones notorias que afectan al artículo 133 constitucional en cuanto que no se previene que toda autoridad del Estado debe observar preferentemente las disposiciones de -- la Ley Fundamental sobre las secundarias, ni establece dicha -- obligación en el caso de que las normas contraventoras sean de índole federal, pueden subsanarse mediante una recta interpretación del aludido precepto, tomando en cuenta el principio de la supremacía constitucional tal como se ha expuesto con antela -- ción y coonestando aquél, con la disposición contenida en el -- artículo 128 del Código Supremo, que ordena: "Todo funcionario público, sin excepción alguna, antes de tomar posesión de su -- cargo, presentará la protesta de guardar la Constitución y las --

leyes que de ella emanen". "En efecto, el principio de supremacía constitucional implica que la Constitución tiene en todo -- caso preferencia aplicativa sobre cualquier disposición de indo le secundaria que la contrarie, principio que tiene eficacia -- y validez absolutas tanto por lo que respecta a todas las autoridades del país, como por lo que atañe a todas las leyes no -- constitucionales". (15)

d).- PARTE DOGMÁTICA Y PARTE ORGÁNICA DE LA CONSTITUCIÓN

Superada la etapa del absolutismo, la humanidad comprendió que no bastaba organizar todo un aparato gubernativo investido de una serie de poderes y funciones necesarios para realizar determinados fines, sino que era indispensable para garantizar una estabilidad política, social y económica, que se pensara en el bienestar de toda esa masa de población frente a la que se proyectan los poderes del aparato gubernativo, que era necesario establecer un mínimo de derechos para los gobernados, los que vendrían a ser como un valladar frente a los poderes -- desplegados por el Estado, y es así como a partir de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789 la mayoría de las Constituciones que pretenden organizar jurídicamente a un Estado determinado, se estructuran dividiéndose en dos partes: Parte Dogmática y Parte Orgánica.

(15) Obra citada, págs. 418 y 421.

Adolfo Posada al referirse a la estructuración de las -- constituciones en parte dogmática y parte orgánica, dice: "Las -- declaraciones de Derechos de las Constituciones norteamericana -- y de la francesa de 1791, así como los títulos primeros de -- otras, forman esa parte o elemento dogmático, con sus declara -- ciones, definidoras o imperativas, que consagran determinados -- principios y formulan normas fundamentales, por ejemplo, la -- fuente o residencia de la soberanía, las garantías de la perso -- nalidad, etcétera. El resto de las constituciones, o sea las -- disposiciones sobre organización de poderes, determinación de -- sus respectivas funciones y de las relaciones entre las institu -- ciones que las desempeñan, forman la parte orgánica; No todas -- las Constituciones políticas escritas tienen la misma estructu -- ra ni desarrollan en los mismos términos el sistema del derecho político. Los textos constitucionales cambian mucho respecto de la existencia, extensión y contenido de la parte dogmática y -- respecto de la parte dispositiva no dogmática".

"La parte Dogmática de las Constituciones contiene en -- términos diversos, un sistema de limitaciones a la acción del -- Poder público, que surgen y se afirman históricamente en el pro -- ceso de las luchas políticas entre subditos y soberanos, bajo el -- influjo de las nociones de la escuela del Derecho natural, y de -- la idea de los Derechos subjetivos, propios, naturales del indi -- viduo en el Estado y que se estiman incluso anteriores a éste: --

se considera que el Estado se constituye lógicamente para hacer-respetar esos derechos".

"La significación de la parte Orgánica de la Constitución es análoga a la de la Dogmática. Se trata en la Orgánica de regular jurídicamente la organización y funcionamiento del Estado, una organización, más o menos compleja, reducida a formulas: - - una Constitución política; se obtendrán seguramente principios - normativos de organización, y así tendrá aquella su parte orgánica; pero las características del régimen constitucional consiste en que la organización se concreta a un sistema de condiciones, - merced a las cuales el Estado se organiza según exigencias jurídicas, acomodando su estructura y el funcionamiento de sus magistraturas a normas, obra del poder que se estima soberano, y el - cual, por actos de soberanía, se somete también a ellos "(16)

Por lo que hace a la Constitución Política que nos rige - actualmente, su parte Dogmática se encuentra regulada en su Título Primero con sus primeros veintinueve artículos en donde se -- contienen una serie de garantías a favor de los gobernados frente al poder público del Estado, estableciendo para éste prohibiciones para vulnerar dichas garantías, exigiendo llenar ciertas-formalidades para que puedan ser afectadas: la parte Orgánica -- se encuentra prevista en el Título Tercero, desde el artículo --

(16) Tratado de Derecho Político, pág. 28 y 30.

49 al 107 en donde se trata sobre la organización y funcionamiento de los poderes federales, dotandolos de sus respectivas competencias. El Título Cuarto que comprende del artículo 108 - al 114 y en el que se trata de la responsabilidad de los funcionarios públicos, también forma parte de la parte Orgánica de -- nuestra Constitución.

e).- LOS FACTORES REALES DE PODER Y SU INFLUENCIA EN LA CONSTITUCION

En toda comunidad humana existen fuerzas sociales con intereses discimbolos, en ocasiones comunes, de carácter jurídico, político o cultural que actúan e influyen sobre la sociedad en que se desenvuelven, a tal grado que en un momento dado son tomados en cuenta por el orden jurídico fundamental, ya que el -- principal objetivo de esas fuerzas sociales es la de ser toma--das en cuenta por el resto de la comunidad, hasta llegar a legitimarse en un ordenamiento jurídico eficaz, vigente en esa comunidad, para en esa forma influir sobre las instituciones y so--bre los titulares de los organos estatales para que éstos emi--tan determinadas decisiones favorables a los intereses de esas--fuerzas sociales. A esas fuerzas sociales les llamó Fernando -- Lassalle factores reales de poder y los definió de la siguiente manera: Son esa fuerza activa y eficaz que informa todas las--leyes e instituciones jurídicas de la sociedad en cuestión, ha--ciendo que no puedan ser, en sustancia, más que tal como son (17).

(17) Fernando Lassalle ¿Que es una Constitución?.

El maestro Ignacio Burgoa al referirse a los factores reales de poder dice: "son los elementos diversos y variables que se dan en la dinamica social de las comunidades humanas y que determinan la creaci3n constitucional en un cierto momento hist3rico y condicionan la actuaci3n de los titulares de los organos -- del Estado en lo que respecta a las decisiones que estos toman -- en el ejercicio de sus funciones p3blicas que tienen encomenda-- das".

Los factores reales de poder, dice el maestro Burgoa, -- "siempre han existido y existir3n en toda sociedad humana. Esta afirmaci3n la funda en la circunstancia evidente de que los mencionados factores forman parte inescindible o inseparable de la constituci3n real o teleol3gica del pueblo, puesto que se dan -- en ella como elementos del ser, modo de ser y querer ser populares".

"Estos factores no son sino las conductas distintas, di-- vergentes o convergentes, de las diferentes clases, entidades o grupos que existen y act3an dentro de la sociedad de que forman parte, para conservar, defender o mejorar las infraestructuras -- variadas en que viven y se mueven. Tales tendencias actuantes, -- que traducen un conjunto de objetivos y de medios para realizarlos, prestanan politicamente para reflejarse en el ordenamiento -- jur3dico fundamental del Estado, que es la Constituci3n, es de-- cir, para normativizarse como contenido dogm3tico e ideol3gico --

de esta". (18).

Estamos de acuerdo con el maestro Burgoa cuando considera que el soporte humano de los factores reales de poder lo -- constituyen los grupos de presión, los partidos políticos, las agrupaciones de diferentes índole y finalidad y sus "uniones" o "alianzas", los sectores obrero, campesino, industrial, burgués, profesional, estudiantil, universitario, etc.; también estamos de acuerdo en que dichos factores se manifiestan en el ámbito -- económico, así como en el cultural, religioso y político. En el campo económico los factores están representados por los banque ros, industriales, obreros, campesinos, propietarios urbanos -- y rurales, comerciantes y demás grupos vinculados a la produc-- ción, comercio, consumo y servicios de distinta índole; en la -- esfera cultural, operan con ese carácter los intelectuales, pro fesionistas y técnicos de diversas especialidades, así como -- los estudiantes universitarios en general; en el ámbito religio so el clero, las diferentes organizaciones eclesíasticas y las -- agrupaciones conexas; y en el terreno político los partidos y -- el ejército (19).

Estimamos que el papel específico de los factores reales de poder difiere, ya que éste depende del momento histórico en -- que se desenvuelvan, de la ideología que sustenten o de los gru

(18) Obra citada, pág. 401.

(19) Obra citada, pág. 404.

pos sociales que representen; ya que en una etapa revolucionaria dichos factores actuarán de una determinada forma para influir sobre los grupos antagónicos; en una etapa pre-constitucional el papel que desempeñan los factores reales de poder será determinante sobre los legisladores que integren el Congreso Constituyente para que éste les dé expresión escrita en el ordenamiento jurídico fundamental o Constitución; y una vez establecida la Constitución, su influencia será decisiva sobre las instituciones y los titulares de los órganos del Estado, e incluso, esos factores reales de poder de que hablamos, condicionarán las futuras reformas que se hagan a la Constitución vigente, de lo que se concluye que gracias a la influencia ejercida por los factores reales de poder, la Constitución jurídica-política de un país, es dinámica y está en constante evolución, ya que dichos factores están presionando constantemente para que la Constitución se adecue a la realidad jurídico-política de cada momento histórico de ese país.

f).- EVOLUCION DEL CONSTITUCIONALISMO

La idea de Constitución como un medio para organizar jurídica y políticamente a la comunidad humana ha sufrido una constante evolución, ya que si hacemos un estudio retrospectivo, nos damos cuenta de que la idea de ley fundamental o Constitución, destinada a regir la vida de un grupo social políticamente organizado, lo podemos ubicar en los pueblos teocráticos-

de Oriente. Esa ley fundamental es siempre de carácter religioso, reviste el significado de una voluntad divina y se manifiesta al pueblo en forma de precepto, obligatorios o normas, que en su origen han revestido formas rudimentarias de tabú.

El rey es el ejecutor de una voluntad superior, de carácter divino, y esa voluntad se manifiesta por medio de leyes permanentes, que fueron escritas apenas se creó la escritura.-- Se trata de una voluntad impersonal que se forma en la colectividad, atribuida a un ser divino, y que se impone por igual -- a todos los miembros del grupo social, sean gobernantes o gobernados.

Entre los antiguos griegos existieron diversos ordenamientos constitucionales cuyo objetivo fundamental era reglamentar jurídicamente la organización y funcionamiento de la polis griega, prueba evidente de ello, son las obras legislativas de Licurgo y de Solón que organizaron social, jurídica y políticamente a Esparta y Atenas, respectivamente.

En los pueblos de la antigüedad la organización política no estaba comprendida en una Constitución unitaria, sino que estaba contenida en diversos cuerpos legales, de allí que la organización establecida por Solón no estuviera comprendida en un cuerpo legal único, sino en una serie de leyes especiales.

Aristoteles en su obra "Política" habla de la Constitución como ordenamiento jurídico de la ciudad, definiendo a la -

misma como el ordenamiento de la ciudad con respecto a sus magistraturas y señaladamente a la suprema entre todas. Dondequiera, dice, el gobierno es el titular de la soberanía y la Constitución es, en suma, el gobierno. Después de analizar y criticar las Constituciones de su época como son: la Constitución espartana, la cretense y la cartaginense, analiza las formas de gobierno tales como: la Monarquía, la Aristocracia y la democracia, -- como formas puras, y las impuras como: la Tiranía, la Oligarquía y la Demagogia, diciendo que a cada una de estas formas de gobierno debe corresponder una constitución adecuada a las mismas, de allí que existan tantos regímenes constitucionales como formas de gobierno, los cuales se establecen de acuerdo con las circunstancias imperantes en la época.

Por su parte los romanos crearon las dos grandes manifestaciones del Derecho que denominaron Derecho Público y Derecho Privado. El Derecho Público concebido por los romanos tenía por objeto el gobierno de los "Civitas", la organización de las magistraturas, las relaciones de los ciudadanos con los poderes públicos.

Los ordenamientos jurídicos que regulan las instituciones gubernamentales romanas, van variando de acuerdo con cada una de sus tres etapas históricas, así vemos que durante la monarquía la organización política se basa en ordenamientos de carácter puramente consuetudinarios; durante la República, debido a la pre-

sión ejercida por los plebellos sobre los patricios, se estableció la ordenación y fijación de leyes mediante su reunión en un código escrito, así fue como surgió el monumento legislativo inmortal de las XII tablas, inspirado en la legislación griega; - en el Imperio se desarrolló la tradición jurídica y la enseñanza del derecho y durante él surgieron los grandes tratadistas - que reunieron en admirables textos el derecho romano vigente -- e histórico, y establecieron las primeras teorías jurídicas. En esta época sobresalen las constituciones imperiales, que eran - decisiones emanadas del emperador y que tenían fuerza de ley, - y en ocasiones eran aplicables en todo el imperio.

Los juristas de la edad media heredaron de los helenos - su brillante concepción ética y de los romanos su sutileza jurídica, pero estos legados se vieron amordazados por la preponderancia de las doctrinas teológicas que invadieron el campo del Derecho, haciendo de los conceptos jurídicos un tedioso relacionar entre lo humano, lo natural y lo divino. Menguada fue por - lo general, excepto en los casos de España e Inglaterra, la - - aportación en la época medieval para la evolución del constitucionalismo.

Durante la Edad Media tanto en Inglaterra como en España encontramos multitud de documentos escritos con un carácter, en cierto modo, constitucional. Los antecedentes escritos del derecho constitucional inglés, remontanse a la Edad Media. En Espa-

ña, las instituciones de Aragón y otras disposiciones legales - de la época tienen una importancia constitucional indudable.

Adolfo Posada al referirse a la época histórica que analizamos dice: "Si el régimen constitucional significa, en su -- esencia, la sumisión del Estado a la ley, al Derecho o a la -- primacia de la ley frente al poder, deberán estimarse como cali-- ficados antecedentes ideológicos, sin influjo directo quizás, - las concepciones del poder del Príncipe y del Soberano de los - grandes pensadores españoles: Teólogos, filósofos, jurisconsultos, teóricos de la política de los siglos XVI y XVII. Una idea generadora podría verse expresada en la face del Escolasticismo de la Edad Media. (20).

El primer fuero español escrito que presenta los caracte-- res de un ordenamiento jurídico político de naturaleza constitu-- yente es el de León, otorgado ante las cortes convocadas para - ese efecto por el rey Alfonso IX.

Este documento elaborado en el año de 1188, veintisiete-- años anterior a la Carta Magna de Inglaterra, contiene clausu-- las en las que el rey reconoce la limitación de su autoridad por la voluntad del reino representado en las Cortes por el arzobis-- po, obispos, magnates y apoderados de cada ciudad, y extiende - su aplicación a todos los habitantes del reino, sin perjuicio - de administrar la justicia por el sistema de los pares.

El Fuero de León contiene cláusulas relativas a la atri--

(20) Adolfo Posada "Limitado de Derecho Político".

bución de declarar la guerra y hacer la paz, a la administración de justicia, a la inviolabilidad del domicilio, a la propiedad -- y a la competencia de los tribunales. Comienza con la solemne -- promesa que hace el rey de no declarar la guerra ni hacer la paz sino con el acuerdo del concilio de obispos, nobles y hombres -- buenos, por cuyo consejo debe regirse.

En esta clausula y en el encabezamiento del fuero, el -- rey de León y de la Galicia reconoce ante las Cortes y ante la -- nación toda, que las leyes por él establecidas tienen origen en -- un acuerdo, o pacto, o contrato politicocivil entre el rey y el -- reino, y que los actos más graves del gobierno solo podrá reali- -- zarlos el rey con el acuerdo de las Cortes, o Concilio, o Congre- -- so, o, si se quiere, Parlamento, que es el nombre adoptado luego -- en Inglaterra para designar un cuerpo semejante. De esto resulta -- que el sistema parlamentario inglés, difundido luego por toda -- Europa, fue precedido, cronológicamente, por el sistema que el -- reino de León consagró en el año 1188, y que había adoptado en -- la practica antes de 1070.

Además, conviene hacer notar, de paso, que el Fuero de -- León aventaja a la Carta Magna por su método de ordenamiento ju- -- rídico, por la precisión de sus disposiciones relativas a la ad- -- ministración de justicia, a la propiedad y a la inviolabilidad -- del domicilio.

El constitucionalismo en Inglaterra es producto de un pro

ceso evolutivo que arranca en la Carta Magna de 1215; Carlos -- Sánchez Viamonte hace un comentario de la evolución del constitucionalismo inglés, durante la Edad Media, que por la importancia que reviste dicho estudio, lo reproducimos a continuación:

"La Carta Magna de 1215 debe ser, pues, considerada como un acto constituyente para Inglaterra, pero esté muy lejos de -- alcanzar la significación institucional de un acto constituyente único, integral y completo, capaz de dar su fisonomía a todo el sistema institucional de Inglaterra. Es solamente un primer --- pacto, convenio o acuerdo entre las fuerzas políticas actuantes en su época, y sirve como punto de partida a una lenta evolu- -- ción ulterior, que va dando lugar a nuevos actos constituyentes sucesivos y complementarios, con los cuales se estructura el -- equilibrio de las fuerzas políticas actuantes, que queda finalmente establecido con el triunfo de la clase media y la preponderancia de su representación parlamentaria en la Cámara de los Comunes".

"En Inglaterra la evolución constitucional ha sido siempre precedida de una lenta transformación de las costumbres, -- por lo que ha podido decirse que el pueblo inglés no se ha apartado jamás de los caminos trillados, convertidos para él en caminos del progreso, y que cada cambio en la ley ha sido no la -- introducción de algo enteramente nuevo, sino el desenvolvimiento y el mejoramiento de algo que ya era antiguo".

"Esta lenta evolución institucional se opera registrando sus mayores conquistas, aunque no todas, por cierto, en leyes -- fundamentales escritas, dadas por el Parlamento con motivo de -- grandes cambios en el gobierno, ya sea por restauración de una -- dinastía monárquica, como ocurre con los Estuardo después de la -- república, o como cuando se produce un cambio de dinastía que -- pasa a la familia Hannover".

"En Inglaterra el problema se resuelve empíricamente por el camino de la conciliación de fuerzas políticas actuantes. -- Primero se enfrentan la corona y la nobleza feudal (barones). -- La conciliación de estas dos fuerzas, o por lo menos de la tregua en la lucha comenzada, se logra por medio de la Carta Magna. Así parece la diversificación de la voluntad política de carácter constituyente y se pluraliza el titular del poder constituyente".

"En la Carta Magna ya figuran dos titulares: los barones y la corona. El acto constituyente reviste formas contractuales típicas en la Edad Media. El Estado se organiza política y jurídicamente (monarquía limitada)".

"La fiscalización de la monarquía por los barones, para el cumplimiento de la Carta Magna, da origen a la formación del Parlamento, en el que interviene la clase media en representación de comunas, burgos, ciudades, villas condados, etcétera".

"Esta población urbana, organizada corporativamente, --- obtiene su representación en la Cámara de los Comunes, que adquiere personería de fuerza política, con personalidad propia, y que interviene desde entonces (1295) como voluntad política - en la organización del Estado, y, en consecuencia, como poder - constituyente" (21).

La situación política en la última parte de la Edad Media se caracteriza por la existencia de gran cantidad de estamentos basados en pactos jurados. Estos estamentos concluían -- pactos de múltiples clases entre sí y con el señor del país, -- y en ocasiones con príncipes extranjeros contra el príncipe -- del país. Sus pactos con el príncipe del país afectaban la garantía de privilegios, limitaciones del poder del príncipe, e -- incluso con frecuencia, el derecho de resistencia. La organización estamental de fines de la Edad Media demuestra que no existía unidad política definida y que la idea de un ordenamiento -- jurídico como base de una organización política eficaz, era aún remota.

Concluida la Edad Media, se inicia la etapa revolucionaria de mayor trascendencia que haya conocido la humanidad, ya -- que en esa época se inician los grandes descubrimientos geográficos, los pensadores más destacados contribuyen con sus ideas-

(21) Carlos Sánchez Viamonte, El Poder Constituyente, pág. 72 y 73.

a la estructuración de una nueva organización política.

En el Continente europeo, en España, Francia y en los Estados territoriales alemanes, se desarrolla el Estado moderno-- al hacerse absoluto el príncipe, mediante la supresión de los derechos feudales y estamentales y el quebrantamiento y aniquilación del principio de legitimidad del status que en que descansaba en aquella situación feudal. Las formaciones políticas-- así surgidas eran Monarquías absolutas. La palabra "Estado", -- ideada por Maquiavelo (22), designa con singular acierto la particularidad de esta moderna formación política, porque ofrece -- la anexión verbal y mental con la palabra status. Este Estado -- moderno es soberano y su poder es indivisible. El concepto de-- soberanía tuvo una gran función en la historia universal: la de -- superar la legitimidad del status que feudal y estamental.

La nueva organización política, según afirmación de -- Herman Heller, se nota tenuemente desde el siglo XV en Inglaterra, cuando gracias a la fuerza decidida de los reyes normandos se logra una estructura política más o menos sólida en medio -- de las numerosas unidades de poder del régimen feudal. Los orígenes propiamente dichos del Estado moderno y de las ideas que -- a él corresponden, hay que buscarlos, sin embargo, en las Ciuda -- des Repúblicas de Italia Septentrional en el Renacimiento.

(22) Nicolás Maquiavelo, El Príncipe.

Los demás pueblos Europeos no hacen sino organizarse de acuerdo con el modelo que les ofrecían la organización política de Italia. Se inicia así la época de un régimen político nuevo, el absolutismo, que acaba con el sistema, para entonces caótico, el feudalista. En pleno siglo XVI, tienen lugar las sangrientas luchas religiosas que ayudan a consolidar el poder del rey. Este siglo es el de España, el imperio de Carlos V y Felipe II. El siguiente siglo, o sea el XVII es el de Francia, que inicia su grandeza con Enrique IV y la ascensión al trono de Luis XIII en 1610, siendo la época del absolutismo que logra mayor apogeo -- con el reinado de Luis XIV. Inglaterra por su parte, entra en la época moderna exterminando el régimen feudal con el reinado de Enrique VIII (1509-1547), monarca tan absoluto que a consecuencia de un problema personal creó una religión oficial para su pueblo, el Anglicanismo.

El absolutismo, como toda organización política, tuvo razón de ser y se justificó, nació como sistema revolucionario -- al acabar con el viejo régimen feudal, se liquidó este sistema -- para dar lugar a una organización nueva, misma que por sus características de unidad y centralización prestó seguridad a los -- intereses y derechos de los hombres, cuya situación en el régimen feudal era incierto.

El absolutismo marca una etapa más del surgimiento y consagración de algunos fundamentos del Estado, durante los siglos

XV. XVI. XVII. quedan definitivamente estructurados la mayor -- parte de los Estados europeos.

Pero como toda creación humana, el absolutismo como forma de organización jurídico-política de los Estados, devino en problema cuando ya no responde a las aspiraciones de las grandes mayorías y así vemos que en Inglaterra comienzan los tropiezos del absolutismo en donde la clase burguesa alcanza grandes progresos en los aspectos económico, político y social. Desde el siglo XVI desde el reinado de Isabel, Inglaterra se convierte en una de las potencias europeas, su comercio le proporcionó riquezas fabulosas, además su poder naval, con el fracaso de la invencible de Felipe II, se pone de manifiesto quedando como única dueña de los mares. Son clásicas de la época las operaciones mercantiles y el desarrollo de la piratería, fomentada y tutelada oficialmente como medios para llevar riquezas a la Metrópoli, es la época de los prosperos comerciantes miembros de la clase burguesa, que al tiempo que acrecienta su riqueza toma conciencia de sí misma y se prepara para tomar posiciones en la vida política.

Inglaterra participa en la integración cultural del mundo occidental, con su revolución originó el sistema parlamentario, con su monarquía limitada, en la que el rey reina pero no gobierna, sus instituciones van a servir de modelo a otros pueblos, los pensadores como Montesquieu y Locke, al estudiarlas -

fijan los lineamientos conforme a los cuales se estructuran las modernas unidades políticas. La Declaración de Derechos, producto de la Revolución de 1699, es el antecedente directo de la -- Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de Francia de 1789. El principio de la División de Poderes, el de la -- representación política, los derechos individuales institucionalizados desde entonces en Inglaterra, pasan al continente Europeo.

Las luchas revolucionarias del siglo XVIII van a ser decisivas para el constitucionalismo, ya que los teóricos de la -- época, quienes inspirados en las instituciones inglesas, como -- Montesquieu, Voltaire y otros, logran influir en el animo de -- los grupos revolucionarios y es así como surge la Constitución de los Estados Unidos de Norteamérica, primero, y la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano y la Constitución -- Francesa después.

El acontecimiento político de mayor trascendencia para -- la historia constitucional tiene lugar con la institucionalización plena de todos los principios del Estado Moderno y que llega a su culminación con la Constitución de los Estados Unidos -- de Norteamérica. Así surge el primer Estado típico de la historia política de los Estados occidentales; es él la organización que ha llegado hasta nuestros días con todas sus características y fundamentos definitivamente consagrados; encontramos

en él la Soberanía del pueblo, el Estado Federal, los Derechos del Hombre, la Representación Política, la División de poderes con miras a evitar el abuso de autoridad, la Democracia Indirecta, la separación de la Iglesia y del Estado, el concepto de Estado de Derecho; todo ello consagrado y garantizado en una -- Constitución escrita.

La Constitución Norteamericana es precedida por un proceso histórico que contribuye a crear conciencia política en la población que formaba las trece colonias que en ese entonces -- componían lo que más tarde serían los Estados Unidos de Norteamérica. Así vemos que en el año de 1776 cuando los colonos consideran que el rey al violar el pacto que le une con sus súbditos americanos, ha perdido toda pretensión de lealtad de ellos, y por tal motivo las colonias en el Segundo Congreso Continental de 2 de julio de 1776, se declaran libres e independientes -- y el 4 de julio del mismo año es aprobada la Declaración de Independencia de las trece colonias británicas.

Una vez independizadas las colonias, de la Gran Bretaña, estas se organizan políticamente por medio de una Constitución -- en la que se establecía una tabla de derechos inherentes a la -- personalidad humana, y en función de los cuales se estructura -- la organización del Estado y en los que se afirma el principio de soberanía de la ley. Todas esas constituciones, de las colonias, fueron establecidas por Asambleas constituyentes.

Posteriormente, ante las necesidades de la unidad política, se crea la Confederación cuyo proyecto es aprobado por el -- Congreso el 5 de noviembre de 1777, que es ratificado por la totalidad de los Estados hasta 1781. La Confederación tenía por objeto la defensa común de los Estados, la seguridad de sus libertades y su bienestar general y recíproco. Dentro del sistema confederal cada Estado conserva su soberanía, libertad e independencia y todo poder, jurisdicción y derecho que no haya sido delegado expresamente a los Estados reunidos en Congreso. Este Congreso en el que cada Estado tenía un voto, es el único órgano de la Confederación y le correspondía la dirección de la política exterior, la declaración y conducción de la guerra y la conclusión - de la paz, el establecimiento del sistema postal, las relaciones con los indios y el sistema de pesos y medidas.

Al correr del tiempo el sistema confederal resulto inadecuado, por lo que el 25 de mayo de 1787 la Convención reunida en Filadelfia con el objeto de revisar los artículos de la Confederación, abandona el proyecto de modificaciones parciales y decide reorganizar de modo total la existencia política del pueblo - norteamericano, elaborando un proyecto de Constitución que se -- firma el 17 de septiembre y en el que se establece el Estado -- Federal, proyecto que más adelante sería ratificado por la --- mayoría de los Estados. Tan eficaz resultó la organización po--

lítica de los Estados Unidos de Norteamérica, por medio de una Constitución escrita, que dicha Constitución aún subsiste hasta nuestros días, la cual ha sido reformada y adicionada para adecuarla a la realidad histórica cambiante.

Las ideas generadoras de una Constitución escrita como un medio de organizar jurídicamente al Estado en forma eficaz, encuentran gran acogida en Francia, en la que debido al influjo de las ideas de Montesquieu y de Rousseau, se da, previa a la Constitución, la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789; posteriormente, tomando como base los principios jurídico-políticos que divulgaban los teóricos de la época, y siguiendo el ejemplo de Estados Unidos, Francia se da una Constitución escrita a cuya cabeza resalta la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano. Es así como en Francia surge una estructura constitucional que llega a universalizarse. Esa estructura establece la distinción entre parte dogmática (derechos individuales, límites y obligaciones del poder estatal) y parte orgánica (estructura, atribuciones y relaciones de los órganos del Estado).

A partir de la Revolución quedó profundamente arraigada en la conciencia política del pueblo francés la idea de la necesidad de una Constitución escrita, ello lo demuestra la historia política de Francia en la que desde 1789 tienen lugar las más variadas experiencias en el campo del constitucionalismo, -

ya que a pesar de las diferentes formas de gobierno que se suceden, debido a la inestabilidad política, siempre se pensó en -- una Constitución escrita como un medio de organizar al Estado, prueba de ello son las diferentes Constituciones que se ha dado el pueblo francés desde 1791 a la V República de 1958 en las -- que siempre se observan determinadas constantes o principios -- jurídico-políticos, tales como: el reconocimiento y garantía -- de los derechos individuales; la afirmación de la soberanía -- nacional como principio de legitimación del poder político; el principio del Estado de Derecho como sistema de garantías de -- los ciudadanos frente a los excesos y desviaciones de la administración pública.

"Cuando Napoleón caía para no levantarse jamás, dice -- Adolfo Posada, citando a Borgeaud, la Revolución había dado la vuelta por toda Europa y una de las ideas propagadas con la Revolución es la de la necesidad jurídica de una Constitución escrita; quizá debiera decirse la necesidad jurídica de una Constitución política escrita. En vano los grandes reformadores, -- como Hardenberg y Stein, preferían el sistema tradicional inglés al establecimiento de Constituciones escritas para formar o rehacer los Estados después de abatidas Francia y la Revolución. La idea de la Constitución escrita habíase infiltrado de tal modo en el espíritu general y, por otra parte, eran las -- circunstancias tan propicias (Estados que hacer o que consti --

tuir después del Congreso de Viena), que lo primero que había - de salir de manos de los mismos enemigos del constitucionalismo era un verdadero pacto fundamental".

"Al indicar como se ha difundido en los Estados europeos la forma escrita del Derecho Constitucional, conviene hacer una distinción, según se trate de Estados en los cuales el establecimiento del régimen constitucional es una consecuencia de la - transformación de sus instituciones políticas, Estados Alemanes, Suiza, España, Portugal, etc., o bién Estados que surgen a consecuencia a veces de la afirmación de aspiraciones nacionales-- (vgr., Grecia, Italia), mas para formar una más cabal idea de - la expansión del constitucionalismo escrito, deben tenerse también en cuenta los Estados que, sin ser geográficamente euro - peos, lo son por la cultura, y que habiendo sido colonias, tienen, como Estados independientes o como Estados libres, institu ciones constitucionales establecidas y reguladas en Constituciou nes escritas: las Repúblicas hispanoamericanas y el Brasil, y - los antiguos dominios ingleses o Estados Libres de la - - -- Commonwealth británica: Irlanda, Canadá, Australia, Nueva Zelanu da y Africa del Sur".

"La idea de la Constitución escrita propagase por los di ferentes territorios de la Confederación germánica. Bajo el pro tectorado de Napoléon tuvieron sus Constituciones escritas, - - aún que sin valor práctico, el Reino de Westfalia (1807), el de

Baviera (1808), el Ducado de Sajonia-Weimar (1809), el Gran Ducado de Francfort (1810) y el Principado de Anhalt-Coethen - - (1810). En 1814, en Baviera se propuso una Constitución (promulgada en 1818): de igual modo se propuso una en Wurtemberg y en - Baden (1818), y luego en Schwartzburgo-Pudolstadt (1816), - --- Schaumburgo Waldeck (1816), Sajonia-Weimar-Eisenach (1816). Prusia tuvo su derecho constitucional en 1815: más tarde, a partir de 1819, se elaboran y promulgan algunas Cartas Constitucionales. En efecto, en diciembre de 1819, el Hannover alcanzó su -- Carta Fundamental, y en septiembre del mismo año, Wurtemberg: - en abril de 1820 alcanzó la suya Brunswick, en diciembre, Hesse (Gran Ducado); en agosto de 1821, Sajonia-Coburgo; en 1824 Sajonia-Meiningen; en 1831, Hesse (electora), Sajonia Altburgo, -- Reino de Sajonia; en 1833, el Principado de Hoenzollern-Sigmaringen; en 1836, el de Lippe; en 1848, la Ciudad de Lubeck tuvo su Constitución; en 1848, los Ducados de Anhalt; del mismo año es la otorgada por el rey de Prusia. De 1849 es la primera Constitución otorgada por el emperador de Austria, y las Constituciones de Bressa, Ducado de Oldemburgo, Principado de Reuss-Schleiz, y no pocas revisiones y tentativas de revisión: todas ellas bajo el influjo del movimiento de 1848. En 1860 tuvo su Constitución Hamburgo, y la tuvo en 1867 el Principado de Reuss-Greiz".

El año del Congreso de Viena redactóse por la Dieta de - los cantones suizos (de Zurich) el pacto de 1815, inspirado en-

el Acta de mediación de mediación, de Napoleón, de 1803. La importancia especial de este Pacto, desde nuestro punto de vista, es el supuesto de que parte, y según el cual, se conceptuaba -- que el Derecho político de los diferentes cantones debía ser -- codificado. El resto de la Europa continental hubo de adoptar -- poco a poco el régimen político francés. España recibe de Na-- poleón su primer impulso constitucional. A Napoleón se debe la reunión de la Junta afrancesada de Bayona y la Constitución de 1808, que no alcanzó verdadera vigencia; pero España, que rechazó tal Constitución, procedía poco después a redactar su primera Constitución nacional de 1812, que inicia aquí el régimen de las Constituciones escritas".

"Portugal dióse, en 1822, una Constitución escrita, que fue derogada poco después (1824). En 1826, el emperador del Brasil y rey de Portugal, Pedro I, otorgaba, al abdicar la corona de éste último Estado en su hija María, la Carta que, a vuelta de muy azarosas vicisitudes, fue ley fundamental de la Monarquía Suecia inicia, en rigor, el régimen moderno en 1809. De esta fecha es la Constitución que, modificada y adicionada por leyes -- posteriores, llega a ser ley fundamental del reino. Noruega tiene su Constitución el año de 1814. Dinamarca tuvo su Constitución en 1849. El establecimiento del régimen constitucional en los Países Bajos siguió las vicisitudes de la formación del Estado. Tuvo este pueblo, como República báltava, una primera Cong

titución en 1798, Constitución revisada en 1805. El rey Luis -- le otorgaba una en 1806, y en 1814, al instalarse en el trono -- de Holanda el príncipe Guillermo Federico, hizo adoptar por la Asamblea de notables de Amsterdam una Constitución".

"Antes de la guerra de 1914-1918, los Estados de Europa -- que últimamente habían transformado sus instituciones políticas, aceptando formas más o menos atenuadas o simplemente aparentes -- del régimen constitucional, habían sido Rusia y Turquía".

"La Reforma de Rusia iniciase como consecuencia de la -- guerra con el Japón, en 1904-1905; del 12 al 25 de diciembre de 1904, un ukase prometió la revisión general de la legislación -- de imprenta, sobre libertad de conciencia, una legislación obrera y la abolición parcial de las leyes excepcionales, y por fin, mayor autonomía a las entidades locales; la creciente presión -- de los sucesos obligó al Gobierno a dictar algunas de las leyes prometidas. El 18 de febrero al 3 de marzo de 1905 se publicó -- el rescripto imperial que prepara la formación de la Duma, el -- cual encuentra su realización en la ley electoral de 6-19 de -- agosto. El 17-30 de octubre del mismo año se publicó el mani -- fiesto que se suele considerar como la Carta Constitucional ru -- sa. Posteriormente se dictaron otras leyes; el 20 de febrero al 3 de marzo de 1906 apareció un manifiesto con dos ukases sobre -- organización del Consejo del Imperio y de la Duma; el 24 de -- abril del mismo año se promulgó un nuevo estatuto referente al --

Consejo: al día siguiente apareció la nueva edición de las llamadas leyes fundamentales del Imperio ruso, y en las cuales, -- manteniéndose el poder supremo autocrático del emperador, se -- organizaban el Consejo del Imperio, la Duma imperial y el Consejo de Ministros, determinándose los derechos y deberes de los súbditos rusos. Como consecuencia de la guerra europea, se modificó radicalmente la situación y organización política de Rusia, que viviera bajo el régimen despótico, incapaz de comprender -- las exigencias de su momento. La derrota militar, el desorden -- moral, la incultura de la masa y la miseria, provocaron allí -- la revolución de marzo de 1917, que, mediante rápida tramitación-abdicación del Zar, Gobierno liberal Kerensky, había de -- entregar el poder en noviembre del mismo año, al bolchevismo -- de Lenin y de Trotsky, organizándose el régimen dictatorial de los Soviets, dictadura del proletariado. La Asamblea constituyente que se eligiera en noviembre de 1917, fue disuelta en enero de 1918, arrancando así el último baluarte de los elementos -- liberales, para entregar íntegramente el poder dominador a los consejos de obreros, campesinos y soldados- -Soviets, de los -- cuales se hiciera dueño el bolchevismo, pues aunque al principio, en 1917, cuando el Soviet renace, tuviera éste un matiz -- moderado, Lenin logró imperar con los bolchevistas en los -- Soviets de Petrogrado y Moscú, y ellos le sirvieron de base y -- apoyo para realizar el avance definitivo. Así en el tercer Con-

greso panruso de los Soviets, se proclamó la República Socialista Federativa de los Soviets, y en el quinto se adoptó la Constitución soviética de 19 de julio de 1918, Constitución de una dictadura de clase, completada después de 1919 a 1925. El 6 de julio de 1923 fue aprobada por el Comité Central Ejecutivo de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas la nueva Constitución donde se inserta el pacto federal entre la República socialista federal de los Soviets de Rusia, la de Ucrania, la de Rusia Blanca y la de Transcaucasia (compuesta por las Repúblicas de Azerbaidjan, Georgia y Armenia). Posteriormente, reunidos los delegados de cuatro Repúblicas socialistas se elaboró y dió la Constitución de 6 de julio de 1923, que se limita a regular la organización federal que forman las Repúblicas de Rusia, Ucrania, Rusia Blanca y Transcaucasia. La Constitución de la Unión se ratificó en el segundo Congreso de los Soviets, celebrado en enero y febrero de 1924".

"La primera Constitución de Turquía es la de diciembre de 1876; pero tal Constitución quedará letra muerta desde 1878-bajo Abdul-Hamid II, que restableció la autocracia; en julio de 1908 restauróse la Constitución citada, con algunas modificaciones, promulgadas en agosto de 1909, y otras posteriormente acordadas (1914). Después de la guerra europea sufrió Turquía hondas transformaciones territoriales y políticas. Desde el punto de vista del régimen constitucional, se debe recordar la ley --

fundamental votada el 20 de enero de 1921, que modificó radicalmente el régimen de la Constitución de 1878, proclamando la soberanía del pueblo y atribuyendo a la gran Asamblea Nacional -- los poderes legislativo y ejecutivo. 2o. La labor de la Asamblea Nacional en 1923-24, después del triunfo del kemalismo sobre Grecia. 3o. La abolición del Califato y la instauración de la República (1923-1924). 4o. La Constitución de Angora de 1924".

"La guerra de 1914-1918 produjo de modo inmediato grandes transformaciones en la estructura política de los Estados europeos, provocando muy diversos cambios en el régimen constitucional. De un lado, desaparecieron algunos Estados; de otro, surgieron Estados nuevos; de otro, determinados Estados modificaron radicalmente sus Constituciones. Considerando el mapa político y constitucional de Europa inmediatamente después de los tratados que dan fin a la guerra europea, se advertía lo siguiente: 1.- La desaparición de la Monarquía dual o Estado compuesto por unión real: Imperio austro-húngaro. 2.- Como consecuencia de la Monarquía dual, se constituyen: a) La República austriaca; b) Hungría, por ahora Monarquía acéfala; c) Checoslovaquia, un Estado nuevo, formado con el antiguo Reino de Bohemia y Moravia, Silesia y Eslovaquia y organizado políticamente en República; d) Yugoslavia, el Reino de serbios, croatas y esloveneses, transformación de la antigua Serbia. 3.- Como consecuencia de la recomposición de los territorios rusos, alemanes-

y austriacos, resurgió Polonia, bajo forma republicana, constituyéndose además como Estado, bajo la tutela-control de la Sociedad de las Naciones, la Ciudad de Dantzing. 4.- A causa de la descomposición rusa, se constituyeron las Repúblicas de Finlandia, Estonia, Lituania y Letonia. 5.- Dentro de Alemania formóse, con los siete pequeños Estados de Turingia, el Estado único de Turingia, en diciembre de 1919. 6.- En el Reino Unido de la Gran Bretaña e Irlanda produjo la diferenciación de ésta última como Estado Libre (1922) en la Commonwealth británica de Naciones, tal como ésta se ha constituido después de la conferencia imperial de 1926. Se organizaron entonces todos los nuevos Estados, y los transformados, en régimen de Constituciones y, salvo Rusia, en régimen constitucional estricto republicano, con algunas excepciones, como Irlanda (dentro del régimen británico de la Monarquía), Yugoslavia y Hungría" (23).

No hay que olvidar que durante la primera postguerra surgen a la vida política la Constitución de Weimar, que organizó políticamente a Alemania, adoptando la forma republicana de gobierno en 1919, y la española de 1931 que también adopta la forma republicana; ambas son Constituciones de gran altura técnica, pero de escaso contenido político, ya que no crearon instituciones políticas lo suficientemente fuertes para hacer frente al empuje, cada vez mayor, del fascismo, por lo que tuvieron que sucumbir.

(23) Adolfo Posada, "Tratado de Derecho Político".

También de la época de la primera postguerra son las dos Constituciones rusas de 1924 y 1936. La primera establece el -- sistema federal y también establece la Unión de Repúblicas So-- cialistas Soviéticas; la segunda vuelve a reconocer el sistema-- federal, así como la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéti--- cas, pero ahora constituida en quince Repúblicas federadas, es-- tableciendo como organos políticos federales, tres: el Soviet - Supremo, el Presidium y el Consejo de Ministros.

Superada la crisis ocasionada por la segunda conflagra-- ción mundial, se volvió a reconsiderar el mapa europeo, con la-- consabida división de Alemania (Oriental y Occidental), habien-- do crecido la influencia del bloque socialista, influencia que-- se pone de manifiesto con la gran cantidad de países que deci-- den reestructurar sus instituciones políticas por medio de una-- Constitución de carácter socialista; tal es el caso de Bulgaria que adopta una Constitución socialista en 1947, Checoslovaquia - en 1948, Alemania Oriental en 1949, Hungría en 1949, Polonia y-- Rumanía en 1952. China implanta el socialismo después de una -- larga guerra civil de carácter revolucionario, habiendo adopta-- do en 1954 una Constitución muy parecida al modelo soviético.

Los sistemas socialistas se basan en la dominación de un partido único, que funciona en el marco constitucional de un rē-- gimen de asamblea fundada en elecciones monolíticas, confieren-- importancia esencial a su contexto social e ideológico. Las - -

Constituciones socialistas definen de modo preciso y detallado la estructura socioeconómica de la nación, y especialmente, la socialización de los medios de producción. El marxismo en los sistemas socialistas es considerado como ciencia de las relaciones sociales, por lo que se le reconoce un carácter fundamental.

Pero aún después de transcurrido tanto tiempo desde que el liberalismo, como doctrina política, empezó a funcionar, aún en nuestros días sigue ejerciendo gran influencia en la organización política de los Estados, así vemos como Japón, que se proyecta como una tercera potencia industrial, se da una Constitución de carácter liberal en 1946, instaurando un régimen parlamentario de tipo occidental; otro tanto hacen Italia en 1949 -- y Alemania Federal en el mes de marzo del mismo año y Francia en 1946 y 1958.

Con el presente estudio sobre la evolución del constitucionalismo, ha quedado de manifiesto que a medida que avanza el tiempo la humanidad ha ido convenciéndose que la forma más eficaz de organización política, se logra por medio de un Estado--organizado por una Constitución escrita, así vemos que las colonias que aún existen y que paulatinamente se van independizando, adoptan una Constitución escrita como un medio eficaz de --organización política de los poderes del Estado. Por otro lado, vemos como Cuba tiene el mérito de ser el primer país del Continente Americano que adopta una Constitución de carácter socia

lista (24 de febrero de 1976); y por el momento Portugal proyecta implantar un régimen parlamentario por medio de una Constitución escrita, de acuerdo con el pacto constitucional de 26 de febrero de 1976.

Por lo que hace al constitucionalismo mexicano, éste experimenta una constante evolución que se inicia a principios -- del siglo pasado y culmina brillantemente con la Constitución -- de 1917 que nos rige actualmente; sobre éste tópico, el maestro Felipe Tena Ramírez dice lo siguiente: "Desde el año de 1808, -- en que apuntaron las primeras inquietudes de emancipación, hasta el de 1867 en que se consumó el triunfo de la República, la historia de México registró un número considerable de asambleas constituyentes, de instrumentos constitucionales y de planes -- que se proponían convocar a las primeras o modificar a los segundos".

"Se diverso origen y con varia fortuna, once asambleas -- constituyentes se reunieron en México durante esos casi sesenta años: el Congreso Constituyente que inició su obra en Chilpancingo el año de 1813; el Congreso Constituyente de 1822, dos -- veces convocado; la Junta Nacional Instituyente de 1823, que -- actuó durante el tiempo en que el anterior Congreso permaneció disuelto; el Congreso Constituyente de 1831; el Congreso ordinario, erigido en Constituyente en 1835; el Congreso ordinario erigido en Constituyente en 1839; el Congreso Constituyente de 1842; La Junta Nacional Legislativa de 1843; el Congreso Cons--

tituyente extraordinario de 1846, con funciones al mismo tiempo de Congreso ordinario; el Congreso Constituyente de 1856. Además de las Asambleas, tres individuos llegaron a asumir en sus respectivas personas la función constituyente, así haya sido en forma provisional y con alcance limitado: Antonio López de Santa -- Anna, Ignacio Comonfort y Maximiliano de Habsburgo".

"Al período que se indica corresponden catorce instrumentos constitutivos: las Bases Constitucionales de 1822 y de octubre de 1835; los Estatutos Provisionales de 1823, de 1853, de -- 1856 y de 1865; las Actas Constitutivas de 1824 y de 1847; las -- Constituciones de 1814, de 1824, de 1836, de 1843 y de 1857, así como la española de 1812, expedida por las Cortes de Cádiz, en -- las que hubo representantes de la Nueva España, y que aunque -- efímera y parcialmente, llegó a estar vigente aquí. Fueron formu -- lados, además, varios proyectos de Constitución, que en condición de tales quedaron, y diversos votos particulares cuyos autores -- discrepaban del sentir de la mayoría. Descuellan entre los prime -- ros el proyecto que con el título de Elementos Constitucionales -- elaboró Rayón en 1812, el presentado en la segunda etapa del -- Constituyente de 1822 por un grupo de diputados que encabezaba -- don José del Valle, el que en 1840 debía haber servido de base -- para discutir el Congreso erigido en Constituyente el año ante -- rior y los dos proyectos que con el mismo fin se llevaron al co -- nocimiento del Constituyente de 1842. Entre los votos particula --

res figuran el de don José Fernando Ramírez, relativo al proyecto de 1840; el de la minoría de la Comisión de Constitución de 1842; el de don Mariano Otero en 1847, y el de don Ponciano -- Arriaga respecto al proyecto de la Comisión de Constitución de 1856."

"Si se relacionan los instrumentos constitutivos con los órganos constituyentes, se advertirá que el Congreso de Chilpancingo expidió la Constitución de Apatzingán; el Constituyente -- de 22, las bases constitucionales de Febrero de ese año; la -- Junta Nacional Instituyente, el Reglamento Político Provisional del Imperio, de febrero de 23; el Constituyente de 24, el Acta Constitutiva y la Constitución federal; el Constituyente de -- 35, las Bases para la Constitución y la Constitución de las Siete Leyes; la Junta Nacional Legislativa, la Constitución de 43, llamada de las Bases Orgánicas; el Congreso Constituyente de -- diciembre de 46, el Acta de Reforma de 47; el Constituyente de 56, la Constitución de 57. De las once asambleas constituyentes, sólo las ocho que se enumeran realizaron, en mayor o menor grado, su tarea constitutiva; no así los Constituyentes de 39, 42 y de junio de 46. Por lo que hace a quienes ejercieron individualmente esa tarea, Santa Anna expidió en 53 las Bases para la administración de la República hasta la promulgación de la -- Constitución; Comonfort, en 56, el Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana, y Maximiliano, en 65 el Estatuto-

Proviaional del Imperio Mexicano".

"Tocante a los planes políticos de alcance constitutivo -- por haber influido en la posterior organización constitucional, registranse como fundamentales el Plan de Iguala y el Tratado de Córdoba, el Plan de Ayutla y sus reformas de Acapulco. Documentos que sin merecer el nombre de planes reflejan, no obstante, ideologías políticas o sociales de trascendencia, son la representación que en 1808 dirigió el Ayuntamiento de México a -- Iturrigaray; el Bando de Hidalgo en Guadalajara, de diciembre de 1810; los puntos que en 1813 presentó Morelos al Congreso de Chilpancingo, con el título de Sentimientos de la Nación, y las actas de independencia de 1813 y de 1821, así como las que el 10. y 2 de marzo de 21 acogieron el Plan de Iguala. Conviene -- mencionar, por último, otros los documentos que, a pesar de no haber sido constitutivos, representan episodios importantes en la trayectoria constitucional del país: el voto del Constituyente de 23 en favor del sistema federal (12 de junio de 23) y el dictamen del Supremo Poder Conservador, que en noviembre de 39 -- autorizó al Congreso ordinario para reformar la Constitución".

"En la actividad constituyente así sintetizada ocupan -- lugar aparte las Leyes de Reforma, expedidas por el presidente Juárez durante los años de 59 a 62, no por línea adversa de la Carta de 57, entonces en vigor, antes bien favorable a su espíritu; más por tratarse de leyes que afectaron a la Constitución.

sin observancia de las normas relativas a su reforma. fueron --
actos constitutivos de indole singular".

"Con el triunfo de la República en 67 cambió de pronto --
y definitivamente el panorama constitucional de México. Las ---
armas republicanas vencian al Imperio y a la intervención ex- -
tranjera; pero en su victoria estaba incluida, de una vez por -
todas, las del partido liberal sobre el conservador, lo que ---
significaba la liquidación de la querrela entre los dos bandos,
desarrollada en torno del contenido constitucional".

"De este modo la historia de la organización política --
de México, se escinde en dos periodos, el anterior y posterior-
al año de 1867. Durante el primero, la inquietud social toma --
por blanco a la ley básica, y en reemplazarla fundan sus pro---
gramas los planes de la rebeliones. Federación o centralismo, -
república o monarquía, democracia u oligarquía, gobierno popu--
lar o gobierno de clase, reivindicación de los atributos del --
Estado o su parcial entrega a organismos extraestatales, esos -
eran los temas que dividian a los dos partidos fuertes y cuya -
solución no admitia sino ser llevada al ámbito constitucional.-
Los movimientos armados se hacen durante este periodo en contra
de la Constitución vigente, atribuyéndole los males sociales, -
y en nombre de una nueva Constitución, promesa cierta de salud-
pública. Pero la inestabilidad de los partidos en el poder, - -
agravada con la ambición de los personajes de la política que -

medran en ese jugar a las instituciones, sólo engendra la consecuencia de que se multipliquen los ensayos constitucionales, según en líneas precedentes se acaba de verificar".

"Durante el segundo período, la Constitución vive de su victoria y no bajará ya al campo de la lucha. En su nombre y no en contra suya, se hacen los levantamientos y se piden los amparos, para reparar reales o supuestos agravios a ella cometidos. Sigue pensandose, sin duda, en que el texto constitucional carece en buena parte de vida lozana y fecunda, pero su mejoramiento se busca por medio de reformas pacíficas y meditadas, como - las que propuso el gobierno de Juárez en la circular de 14 de agosto de 67, algunas de las cuales se realizaron el año de 74".

"La Constitución de 57 y las Leyes de Reforma que se le incorporaron en 73, habían silenciado con su triunfo el ruidoso debate político que hasta entonces llenaba la historia de México independiente. Ya nadie objetará por medio de la violencia - la forma de gobierno y la soberanía del Estado. Pero el abatimiento económico, moral y cultural del pueblo mexicano reclamaba la satisfacción de otras necesidades distintas de aquellas - meramente políticas que preocuparon, hasta absorberla, la atención del siglo XIX".

"Con la aurora de la siguiente centuria, los adelantados de la reforma social mexicana empezaron a plantear las reivindicaciones del campesino y del obrero. Tales reclamos no podían

conciliarse con la Constitución liberal e individualista, que al ser formulada en 56 expresamente les había cerrado sus puertas. Y sin embargo, nadie pensó atacar, sino sólo en reformar la Constitución que seguía siendo enseña del partido Liberal. La lucha se entabló en contra del gobierno y en nombre de la ley suprema, invocando el respecto al sufragio y la no reelección, móviles por lo pronto puramente políticos. Eso fue la insurrección de Madero contra Díaz; eso comenzó por ser la revolución que al salir en defensa de la Constitución se llamó constitucionalista. Pero en la historia de México sonaba ya la hora que habían anunciado los presagios, y sin menoscabo del respeto debido a la Constitución de 57, que había izado por bandera, la revolución constitucionalista emitió una nueva Constitución:

"A pesar de alzarse contra el individualismo liberal de la Constitución anterior, la de 1917 se consideró su causahabiente, no solo porque recoge y enciende los postulados políticos de aquélla, sino también porque si la Reforma no le hubiera rescatado sus fueros soberanos, la Constitución habríase hallado en imposibilidad material y jurídica de quebrantar la resistencia a la reforma social".

Por lo que tienen de elementos populares se identifican en el común destino, así se distinguen por la misión circunstancial a cada una confiada, las tres revoluciones mexicanas: la -

de Independencia, la de Reforma y la Social. Por ser las tres -- expresión airada y violenta, unánime y vigorosa del reclamo popular, a la luz de ellas adquiere sentido y unidad histórica -- nuestra aparente dispersión constitucional".

"En efecto, el Estado mexicano tuvo su enunciado y su esperanza en la Constitución de 1814; luchó por su forma de gobierno en las de 24, de 36 y de 47, hasta alcanzar la republicana, democrática y federal; enseguida consagró en el Acta de Reforma la protección de los derechos públicos de la persona; a continuación reivindicó a la Constitución de 57 y en las Leyes de -- Reforma los atributos que como a Estado le correspondían, frente a las desmembraciones que había operado el régimen colonial; por último, cuando el Estado mexicano había alcanzado ya la -- integración completa de su ser, la Constitución de 1917 se preocupó por la resolución del problema social".

"La sangre derramada en la lucha por la Constitución, no lo había sido por una quimera siempre en fuga. Más que el alien to jurídico de éste pueblo, su ley suprema ha sido el pretexto jurídico de su redención" (24).

g).- POSIBILIDAD DE SER ADICIONADA O REFORMADA

En la actualidad todo Estado está sujeto a constante -- evolución en sus diferentes aspectos, de allí que sea saludable el que toda Constitución admita la posibilidad de ser reformada

(24) Felipe Tena Ramírez, "Leyes Fundamentales de México". Nota -- preliminar.

o adicionada, como una forma de actualizar sus ordenamientos jurídicos de acuerdo con el proceso evolutivo, que en cada Estado, impone la realidad histórica; pues de lo contrario, si en la -- Constitución no se establece esa posibilidad, las grandes masas de la población, cuyas necesidades exigen esos cambios, no tendrían otra opción, que no fuera la violencia revolucionaria para adecuar el ordenamiento jurídico fundamental, la Constitución -- a la realidad imperante en un momento determinado.

Actualmente todas las Constituciones admiten la posibilidad de ser reformadas o adicionadas, estableciendo un procedimiento adecuado para tal objeto, de donde se desprende la clasificación de las Constituciones en: flexibles y rígidas.

Constituciones flexibles son aquellas que establecen para su reforma o adición un procedimiento semejante al establecido para las leyes secundarias, o sea, que en esos casos la Constitución puede ser reformada o adicionada por el mismo órgano legislativo que expide y reforma las leyes secundarias.

Constituciones rígidas son aquellas que establecen para su reforma o adición un procedimiento especial, ya que no pueden ser reformadas ni adicionadas por el mismo órgano legislativo que expide y reforma las leyes secundarias. Al respecto, el procedimiento varía, según la Constitución de que se trata; por ejemplo, hay Constituciones que establecen la consulta al pueblo por medio de referendun, hay otras que exigen que la proce-

puesta de reforma sea acordada por una mayoría parlamentaria, - con la aprobación de la mayoría de las legislaturas de los Estados.

La reforma de una Constitución puede revestir dos aspectos: la de la supresión de una o varias disposiciones o la sustitución de ellas por una diferente. Una Constitución es adicionada cuando se agrega un nuevo precepto a ella, regulando alguna situación no prevista anteriormente.

Con respecto al alcance de las reformas a la Constitución, existen dos criterios: hay quienes sostienen que la facultad para revisar la Constitución es ilimitada, excepto en -- las Constituciones que expresamente establecen límites, argumentando que el Constituyente originario delegó su soberanía en el Constituyente derivado. llamandole a éste Constituyente permanente, al respecto Felipe Tena Ramírez dice que en un sistema -- de Democracia Representativa, los órganos constituidos, Congreso de la Unión y Legislaturas de los Estados, en representación del pueblo pueden reformar ilimitadamente la Constitución (25). Otros autores sostienen que la facultad para revisar la Constitución se encuentra limitada, aunque no se establezca expresamente. Carl Schmitt considera que el órgano revisor de la Constitución tiene limitada su competencia, porque competencia es --

sinónimo de limitación. La facultad de revisión de la Constitución es como toda facultad legal-constitucional, limitada; de tal manera que el órgano revisor no puede alcanzar en el ejercicio de su competencia las decisiones políticas fundamentales, la Constitución en su verdadero sentido, la obra principal del Poder Constituyente del pueblo (26).

El maestro Ignacio Burgoa considera que la facultad de reformar y adicionar la Constitución se encuentra limitada por ciertos principios básicos derivados del ser, modo de ser y querer ser del pueblo, de tal manera que los órganos constituidos no pueden cambiar la esencia de la Constitución al punto de transformarla en una nueva, mediante alteración, supresión o sustitución de los referidos principios, ya que, de lo contrario, sería tanto como desplazar el poder Constituyente, o sea, la soberanía del pueblo, hacia los órganos constituidos que deben actuar conforme a la Constitución que estatuye su existencia (27).

Por nuestra parte consideramos que esa facultad de revisión debe ser limitada, ya que los órganos constituidos por ningún motivo deben pasar por alto la voluntad soberana del pueblo que es la que determina el contenido de los principios que menciona el maestro Burgoa.

(26) Teoría de la Constitución.

(27) Obra citada, pág. 438.

Nuestra Constitución vigente establece un procedimiento especial para su reforma y adición en el artículo 135 que dice:—"La presente Constitución puede ser adicionada o reformada. Para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte de la misma, -- se requiere que el Congreso de la Unión, por voto de las dos terceras partes de los individuos presentes, acuerde las reformas -- o adiciones y que éstas sean aprobadas por la mayoría de las Legislaturas de los Estados. El Congreso de la Unión o la Comisión Permanente en su caso, harán el computo de los votos de las Le--gislaturas y la declaración de haber sido aprobadas las adicio--nes o reformas".

El procedimiento establecido por nuestra Constitución para su adición o reforma, la coloca dentro de las llamadas rígi--das, ya que para ser adicionada o reformada es necesario satisfacer un procedimiento diferente al utilizado en las leyes secundarias. El maestro Ignacio Burgoa al comentar este procedimiento dice que el principio de rigidez consagrado por nuestra Constitución, no siempre ha dado los resultados apetecidos, ya que las--reformas y adiciones que se le han hecho a nuestra Constitución, no siempre han sido justificadas, por otro lado, dice que desde el punto de vista de nuestra realidad política, los Poderes Le--gislativos de ambos ordenes son los menos indicados para intro--ducir adiciones o reformas a la Constitución, atendiendo a la -- falta de preparación cultural, específicamente jurídica, que ha-

caracterizado, aún en épocas bastante recientes y salvo excepciones que confirman la penosa regla; asimismo, propone como un medio para darle efectividad al principio de rigidez constitucional, el darle ingerencia en toda adición o reforma de nuestra Constitución, a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, pues siendo dicho alto organismo jurisdiccional el supremo interprete de la Ley Fundamental, es evidente que sería el mejor habilitado y el más apto para juzgar la conveniencia, acierto y eficiencia de toda enmienda aditiva o reformativa que se proponga a la Constitución, o en su caso, propone como otro medio de darle eficacia al principio de rigidez constitucional, que los legisladores ausculten a la opinión pública y recaben el parecer de los sectores interesados en las alteraciones que se propongan y acojan las observaciones que éstos hagan (28).

Por nuestra parte consideramos que las observaciones del maestro Burgos son dignas de ser tomadas en cuenta, ya que se ha visto que el principio de rigidez constitucional se ha visto menoscabado, en virtud de que por lo general las reformas y adiciones que se hacen a nuestra Constitución no siempre son estudiadas y reflexionadas debidamente antes de entrar en vigor, y por otra parte, nunca se toma en cuenta la opinión de los sectores a quienes directamente afectan las reformas e adiciones he-

(28) Obra citada, pág. 437.

chas a nuestra Ley Fundamental, por lo que nos adherimos a la -
propuesta hecha por el maestro Burgoa en el sentido de que sea
la Suprema Corte de Justicia de la Nación la única facultada pa
ra hacer esas adiciones y reformas a nuestra Constitución.

SEGUNDO CAPITULO

SURGIMIENTO DE LOS ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS

- a).- SU DESARROLLO;
- b).- SU ORGANIZACION;
- c).- CARACTERISTICAS QUE LOS IDENTIFICAN;
- d).- FUNCIONES QUE DESEMPEÑAN;
- e).- DEPENDENCIAS SEMEJANTES EXISTENTES EN OTROS PAISES;
- f).- RELACIONES ENTRE LAS SECRETARIAS DE ESTADO Y LOS ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS;
- g).- OBJETIVOS QUE PERSIGUE EL ESTADO CON LA CREACION DE LOS ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS;
- h).- CONTROL DEL ESTADO SOBRE LOS MISMOS.

SURGIMIENTO DE LOS ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS.

Contrariamente a lo que sucedía en siglos pasados, en que el Estado, limitado en sus funciones por la doctrina liberal que asignaba al Estado el papel de "gendarme" que debía limitarse a garantizar la seguridad interior y la protección exterior sin inmiscuirse en actividades de tipo económico que eran desempeñadas por los particulares exclusivamente; en la actualidad, debido a circunstancias diversas, (políticas, económicas, sociales, etc.), el Estado moderno para el cumplimiento de sus funciones tiene que realizar un sinnúmero de actividades, incluso económicas, para poder satisfacer las necesidades de la población.

Podemos afirmar que en la misma medida en que nuestro medio ambiente se ha ido transformando por la influencia del progreso de la ciencia y de la técnica, para sobrevivir el Estado también se ha ido transformando, ya que si partimos de la época del Estado absolutista, en que existe un riguroso centralismo, debido a que todas las decisiones parten de la voluntad del soberano, el cual señala las directrices a seguir para el buen funcionamiento de la administración del Estado, también es de considerarse que en siglos pasados los problemas que tenían que afrontar los gobernantes eran mínimas, pero a medida en que las ciudades se multiplican a conag-

cuencia del acelerado aumento de la población, la cual demanda la satisfacción de gran cantidad de necesidades, tales como: - fuentes de trabajo, educación, salubridad, asistencia social, - medios de comunicación en sus diferentes modalidades, etc., -- necesidades que ya no es posible satisfacer con el solo concurso de los particulares, en los que impera el ánimo de lucro, - por lo que el Estado ante esta situación se ve obligado a abandonar poco a poco las limitaciones que le imponía la doctrina liberal, y paulatinamente va incurriendo en actividades que le estaban vedadas anteriormente, y para la realización de tales actividades crea determinadas instituciones de tipo comercial, industrial, cultural o de otra índole, para por medio de ellas, dar satisfacción a las necesidades que la población requiere, y es como surge una nueva forma de organización administrativa, la organización descentralizada de la administración pública.

Por descentralización administrativa entendemos, siguiendo al maestro Andrés Serra Rojas, aquella forma de organización mediante la cual se integra legalmente una persona jurídica de derecho público para administrar sus negocios y realizar fines específicos del Estado, sin desligarse de la orientación gubernamental ni de la unidad financiera del mismo. (1)

(1) Derecho Administrativo, Andrés Serra Rojas, pág. 597.

Con la evolución del Estado y de su organización, a medida que fué avanzando el tiempo la ciencia jurídica se fué enriqueciendo con el surgimiento de nuevas ramas de dicha ciencia; así vemos surgir en el siglo pasado al Derecho administrativo como una rama del Derecho Público, cuyo campo de acción se ha ido ampliando día con día. La ciencia jurídica también se enriquece con las nuevas organizaciones o instituciones que el Estado va creando en la medida en que se ha ido convirtiendo en promotor y organizador del desarrollo económico y que le han permitido incursionar en actividades de tipo económico, industrial, científico, cultural, organizaciones o instituciones que son reguladas por el Derecho Administrativo y que adoptan diferentes denominaciones, según se trate del país en donde se desarrollen, así vemos que adoptan el nombre de establecimientos públicos, entes autónomos; por lo que respecta a México, esas organizaciones destinadas a realizar ciertos fines específicos del Estado mexicano, adoptan el nombre de organismos descentralizados a cuyo estudio está destinado el presente capítulo.

a).- SU DESARROLLO.

Es indiscutible que el desarrollo que han tenido en nuestro país los organismos descentralizados está íntimamente ligado con nuestra evolución histórica, política, social y e-

conómica, de allí que sea inevitable dejar de mencionar acontecimientos histórico-políticos de gran trascendencia al referirnos al desarrollo de tales organismos.

Consideramos que la Constitución de 1917 fué determinante para que los organismos descentralizados empezaran a desarrollarse, ya que los preceptos de dicha Ley Fundamental de nuestra la preocupación del Constituyente del 17 de detener la explotación de las grandes masas de la población y de alcanzar un disfrute equitativo y un nivel de vida decoroso para el país, habiendo concebido a nuestra Ley fundamental como un instrumento de integración y desarrollo de la vida económica, social y cultural, es el motivo por el cual el desarrollo de los organismos descentralizados lo iniciemos partiendo de nuestra Constitución Vigente.

Durante los primeros años post-revolucionarios, después de promulgada la Constitución, Don Venustiano Carranza crea los primeros departamentos administrativos que operan diferenciados de las Secretarías de Estado, uno encargado de los Establecimientos fabriles y Militares, otro de Aprovisionamientos generales, uno más encargado de la Contraloría de la Federación, el Universitario y de Bellas Artes. La educación primaria y secundaria se encomendó en forma directa a los Ayuntamientos locales, conservando como responsabilidad federal únicamente la educación superior, que sería imparti-

da por el Departamento Universitario y de Bellas Artes, bajo la dirección del Rector de la Universidad.

A consecuencia de la lucha faccional entre los anti--guos grupos revolucionarios, el Gobierno de la República tuvo que frenar numerosos elementos de descontento. El esfuerzo --o respuesta gubernamental se orientó fundamentalmente a la pa--cificación del país y al logro de la estabilidad política y --económica. En consecuencia, fué necesario hacer frente a la --expresión violenta de intereses conflictivos, producto del --incipiente ajuste de las diversas corrientes existentes, que--se expresaron principalmente en las revueltas de 1920, 1923, --1929, incluyendo la rebelión de los cristeros. Durante esa --época los esfuerzos de participación del país culminaron, en--lo político, con la creación del Partido Nacional Revolucionario (PNR), que procuró la transferencia de la lucha de los in--tereses faccionales y regionales al seno del partido, buscando la creación de mecanismos para resolverlos, en un intento--de sustituir las armas por la negociación, la disuasión y el--compromiso basado en el interés nacional.

En el frente económico se imponía la necesidad de poner orden y generar los recursos mínimos necesarios para el --desarrollo del país, con tales finalidades se subrayó la com--petencia del Estado en materia de política fiscal y monetaria, dando lugar a la creación de la Comisión Monetaria, y poste--

riormente a la del Banco de México en 1925. Igualmente se presentó la necesidad de restaurar, mejorar y extender la red -- caminera en el país, así como la infraestructura hidráulica, -- a la par con ella se propiciaba el desarrollo de una tecnología nacional para la construcción de obras de ese calibre. -- Con esta intención se instituyeron la Comisión Nacional de Caminos y la Comisión Nacional de Irrigación, así como las Juntas Federales de Mejoras Materiales y las Juntas de Caminos. Se aprobó en este mismo año de 1925, el 26 de Diciembre la -- primera Ley del Petróleo que vino a instrumentar el derecho -- del Estado sobre los recursos del subsuelo. También en materia de energéticos se reguló la industria eléctrica mediante una ley federal expedida el 20 de abril de 1926, en este mismo año debido a los crecientes requerimientos del campo y a -- lo dispuesto por el artículo 27 constitucional se creó el Departamento Agrario y el Banco Nacional de Crédito Agrícola.

Debido a la crisis económica mundial que comprendió -- de 1929 a 1933, cuyos efectos se dejaron sentir en nuestro -- país, ya que en ésta época nuestra economía era fundamentalmente de exportación y dependía en buena medida de la demanda internacional de nuestros productos, que eran principalmente -- minerales e hidrocarburos, por lo que con la gran depresión -- se evidenció la enorme dependencia de nuestra economía frente a la demanda externa. Esto llevó a considerar indispensable --

ble la industrialización del país a la brevedad posible, con la idea de sustituir importaciones y ampliar el mercado interno, como la vía más segura para constituir una economía nacional menos dependiente del exterior y que respondiera a los objetivos fijados por el Constituyente de 17.

Con la idea de orientar y coordinar los esfuerzos del Estado en torno del desarrollo económico y social se estableció la primera Ley de Planificación y al mismo tiempo se fortalecieron las facultades del Banco de México a través de la aprobación de las leyes bancarias de 1931 a 1932. En 1933, para coadyuvar en los planes de desarrollo del gobierno, se estableció el Banco Nacional Hipotecario, Urbano y de Obras Públicas y se instituyó la Nacional Financiera como banco de desarrollo. esta última institución conjuntamente con el Banco de México, habría de impulsar la expansión de nuestra economía, constituyendo las piedras angulares de nuestro desarrollo económico.

En 1934 el General Lázaro Cárdenas llegó al poder como el primer Presidente que gobernaría durante seis años, con un vasto programa formal estructurando el Plan Sexenal, el primero con que contó un gobierno post-revolucionario. Durante su gestión presidencial, Cárdenas buscó el establecimiento de los instrumentos legales y los mecanismos institucionales que

a nivel nacional y en forma coherente fuesen capaces de coordinar y transmitir las demandas y aspiraciones de los grupos sociales que surgían en el proceso revolucionario; por una parte, promovió que ningún grupo activo dentro de la economía fuese desatendido y coadyuvó al fortalecimiento de los grupos relativamente más débiles. Con la idea de asistir al sector agrícola, se crearon en 1935 el Banco Nacional de Crédito Ejidal y en 1936 los Almacenes Nacionales de Depósito.

Debido a que la industria precisaba de obras de infraestructura básica y requería de apoyo financiero y de un insumo seguro de energéticos, a ello se debió que en esa época -- Nacional Financiera y el Banco de México adquirieran la verdadera importancia que se les había atribuido jurídicamente y -- que se instituyera la Comisión Federal de Electricidad con facultades para generar y distribuir energía eléctrica con visión de conjunto; aprovechando la coyuntura histórica, se expropió el petróleo que se encontraba en manos de empresas extranjeras y a consecuencia de dicha nacionalización se creó -- Petroleos Mexicanos como organismo descentralizado.

Por lo que hace al área de las comunicaciones, por Decreto de 23 de junio de 1937 se expropió por causa de utilidad pública la empresa Ferrocarriles Nacionales de México, habiéndosele dado el carácter de organismo descentralizado a la citada empresa, el 31 de diciembre de 1940.

Con el objeto de acrecentar y defender el patrimonio cultural, se creó el Instituto Nacional de Antropología e Historia, también durante la época cardenista, dándosele el carácter de organismo descentralizado.

Durante el conflicto bélico de la Segunda Guerra Mundial de los años de 1939 a 1945 se experimentó una gran demanda tanto de materias primas como de productos manufacturados sin precedente en la historia del comercio internacional mexicano, habiendo influido en ello factores muy importantes, tales como los avances realizados en materia de política económica y social, la existencia de inversionistas actuales y potenciales merced a las trabas con que encontró la movilización de los capitales en los países altamente desarrollados durante la época de la guerra, y debido también, al influjo de inmigrantes y refugiados que llegaban capacitados en diversos oficios, además de que algunos de ellos eran poseedores de capital y tecnología avanzada. La oportunidad que entonces se presentó parecía recomendar un esfuerzo sustancial hacia la industrialización del país, oportunidad que el Gobierno aprovechó permitiendo al sector privado aprovechara las oportunidades que la situación internacional le ofrecía; el sector público continuó invirtiendo grandes sumas, orientadas sobre todo, en consolidar las posiciones ya ganadas en el petróleo y los ferrocarriles.

En este período el Estado llevó a cabo sus primeras -- inversiones en el sector manufacturero, ya que empezó a parti- cipar en la industria pesada con Altos Hornos de México, S.A., Fundiciones de Hierro y Acero, S.A. Aceros Esmaltados, S.A., - Máquinas y Herramientas, S. A., e Industria Eléctrica Mexicana, S.A., empresas que aunque no adoptaron la forma de orga- nismos descentralizados, constituyen un factor importante de- la economía nacional mexicana y en donde el Estado tiene la - oportunidad de participar.

Por lo que respecta al sector de bienestar social, se- establecieron el Instituto Mexicano del Seguro Social en 1943; el Comité Federal de Construcción de Escuelas en 1944 y el -- Instituto Federal de Capacitación del Magisterio.

Concluida la conflagración mundial, cambió sustancial- mente el panorama económico para México, ya que las condicio- nes de los mercados internacionales que habían permitido au- mentar el volumen de las exportaciones, cambiaron por comple- to, por lo que el Estado optó por utilizar las restricciones - que hasta entonces había aplicado el Banco de México para -- impulsar la inversión del sector privado; por otro lado, se - iniciaron grandes inversiones públicas en caminos, puertos, -- turismo, irrigación, agricultura comercial, así como en ferrocarriles y producción de energía eléctrica y petróleo, medi- das encaminadas a proporcionar alicientes al inversionista y-

a consolidar un sector industrial que no tenfa aún suficiente articulación.

Tomando en consideración la gran importancia que tiene la industria cinematográfica y por la proyección social que tiene, el Gobierno Federal optó por crear en 12 de agosto de 1947 el Banco Nacional Cinematográfico, S.A.

Ante el constante aumento de los organismos descentralizados, los que a medida que avanzaba el tiempo engrosaban el aparato administrativo del Estado, se expidió en 1947 la primera Ley para el Control de los Organismos Descentralizados; habiéndose creado también el Banco Nacional del Ejército y la Armada con el fin de mejorar las prestaciones de los miembros del Ejército Nacional.

La década de los años 1950-1960 conocida como de crecimiento económico equilibrado, se caracteriza por las presiones sociales, agravadas por el fenómeno inflacionario que trajo como consecuencia la devaluación del peso frente al dolar de \$8.65 a \$12.50, paridad que se mantuvo hasta el 31 de agosto de 1976. (2) Con esa devaluación, la de 1954, se situan momentaneamente los productos agrícolas de México en mejores condiciones de competir con el extranjero, esto significó un aumento de divisas y una mayor captación fiscal por impuestos a la exportación.

(2) La Reforma Administrativa en México, Alejandro Carrillo Castro.

La política de bienestar social se orientó a realizar transferencias a sectores no privilegiados a través de la seguridad social, por medio del Instituto Mexicano del Seguro Social y con la Creación del Instituto de Seguridad y Servicio Social a los Trabajadores del Estado.

Para llevar a cabo una política de crecimiento económico, el Estado continuó echando mano de los mecanismos institucionales previamente creados, orientándolos con vistas a -- consolidar a la industria vía insumos baratos, infraestructura requerida y apoyo a la sustitución de importaciones. Por su parte, el Banco de México, Nacional Financiera y el Banco Nacional de Comercio Exterior iniciaron una activa búsqueda de créditos en el exterior; es en esta época que, como resultado de las tareas encomendadas a Nacional Financiera, el Estado adquirió participación, tanto mayoritaria como minoritaria, en numerosas empresas manufactureras nacionales, algunas de -- las cuales habían fracasado en manos de la iniciativa privada, todo esto como parte de una política de desarrollo económico y de empleo; asimismo, la producción de Altos Hornos y de Guanos y Fertilizantes aumentó sensiblemente gracias a sustanciosas inversiones. Se establecieron también empresas Hoteleras estatales, como la Operadora de Hoteles, S. A., y el Hotel --- Club de Pesca, S. A., y por lo que toca a transportes, la empresa Aeronaves de México, pasó a ser de participación esta---

tal.

La electrificación del país ha sido otra de las grandes metas gubernamentales, congruentes con la nacionalización de las industrias energéticas, por reforma constitucional de 1960, previa adquisición a precios comerciales de las empresas extranjeras, se incorporó al patrimonio nacional esta fuente industrial de gran importancia.

La década de los sesenta, descrita por varios autores como de desarrollo estabilizador, se caracterizó por el aumento del deterioro de las relaciones de intercambio en el comercio exterior; el desarrollo vía industrialización cobró entonces más fuerza que nunca y el estado canalizó buena parte de sus capacidades a fomentar la actividad privada, utilizando para ello, no sólo sus facultades en materia monetaria y crediticia, sino también la capacidad económica de las empresas descentralizadas que mantuvieron bajos sus precios; poniéndose de manifiesto en esta década la preocupación del Gobierno Federal por impulsar la prestación de servicios públicos de importancia por medio de la creación de organismos descentralizados que han venido favorable acogida por parte de la población que se beneficia con los servicios que el Estado presta por conducto de tales organismos, así vemos surgir el primero de febrero de 1961 al Instituto Nacional de Protección a la Infancia como un organismo encargado de brindar grandes --

beneficios en favor de la población infantil; en 1963, el 27- de junio del citado año, se crea Caminos y Puentes Federales- de Ingresos y Servicios Conexos como un organismo que ha desa- rrollado un papel muy importante en la ampliación y mejora- miento de las vías de comunicación; el primero de abril de -- 1965 se crea la Compañía Nacional de Subsistencias Populares, organismo con funciones importantísimas que contribuyen al de- sarrollo económico del país y a la justa distribución de la - riqueza, ya que entre las funciones que desempeña este orga- nismo y que nosotros consideramos de mayor relevancia, están- las de planear y controlar la producción, venta e Industriali- zación de artículos de primera necesidad, así como la influen- cia que ejerce éste organismo para el mantenimiento de los -- precios de garantía; en abril de 1967 se crea el organismo -- descentralizado denominado "Industrial de Abastos" cuya tarea fundamental consiste en la distribución de productos alimen- ticios a la población del Distrito Federal; también en abril de 1967 se crea el organismo denominado "Sistema de Transporte - Colectivo" con la pretensión de resolver uno de los proble- mas más lacerantes de la actualidad, como es el de la trans- portación masiva de personas. Los dos organismos mencionados- en último término, aunque fueron creados para una circunscrip- ción determinada, son considerados de suma importancia por el papel que desempeñan.

También en el decenio que comentamos, el 5 de enero de 1966, comenzó a regir una nueva ley, la Ley para el Control -- por parte del Gobierno Federal de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, ley que derogó la anterior de 1947 que tenía la misma denominación. Esta nueva ley tuvo por objeto instituir un sistema de control y vigilancia sobre el funcionamiento, en general, de los organismos -- descentralizados y empresas de participación estatal.

Por lo que hace a la pasada administración, se preocupó bastante por fortalecer los organismos descentralizados -- existentes, habiendo promovido reformas administrativas sustanciales con el objeto de impulsar el desarrollo de los organismos descentralizados, habiendo creado gran número de este tipo de organismos en los diferentes sectores de actividad en que interviene el Estado, también puso especial interés en la creación de organismos que impulsaran la investigación científica y tecnológica en el país, así como la creación de organismos con la pretensión de solucionar el problema de la vivienda. Entre los principales organismos descentralizados que se crearon en la pasada administración, tenemos los siguientes: La Comisión Nacional Coordinadora de Puertos, Comisión -- Nacional de la Industria Azucarera, Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, Instituto Mexicano de Comercio Exterior, -- Universidad Autónoma Metropolitana, Centro para el Estudio de

Medios y Procedimientos Avanzados de la Educación, Consejo Nacional de Fomento Educativo, Instituto Nacional de Astrofísica, Óptica y Electrónica, Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad Rural, Comité de Unificación de Frecuencia, Forestal "Vicente Guerrero", Hospital General "Doctor Manuel Gea González", Instituto Nacional de Energía Nuclear, -- Productos Forestales de la Tarahumara, Comisión Nacional de Zonas Áridas. También en la pasada administración, el 31 de diciembre de 1970, se expidió una nueva Ley para el Control -- por parte del Gobierno Federal de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, la cual derogó a -- la anterior de 1960.

Por su parte la presente administración que acaba de -- iniciar su período constitucional, al expedir la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal de 22 de diciembre de -- 1976 (publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 -- de diciembre de 1976 y que entró en vigor el primero de enero del presente año), reconoció una situación que de hecho siempre había operado en la realidad de nuestro país desde que se inició el desarrollo de los organismos descentralizados, al establecer en el artículo primero del citado ordenamiento legal que los organismos descentralizados forman parte de la Administración Pública Federal, reconociendo en esta forma, la -- gran importancia que para el desarrollo del país representan

estos organismos, habiendo destinado el Título Tercero de la citada Ley a la regulación de la Administración Pública Parastatal, en la que incluye a los organismos descentralizados.

El presente estudio nos da una idea de la importancia que los diferentes regímenes que se han sucedido en nuestro país a partir de 1917, le han dado a la creación de organismos descentralizados como un medio para impulsar el desarrollo del país en sus diferentes aspectos, así como para lograr una justa redistribución de la riqueza.

En el estudio que nos ocupa únicamente hemos mencionado a los organismos descentralizados que consideramos de mayor interés, atendiendo a la importancia de las funciones que se les ha encomendado desempeñar. Según la relación publicada por la Secretaría del Patrimonio Nacional el 8 de septiembre de 1976 en el Diario Oficial de la Federación, existían en esa fecha 124 organismos descentralizados registrados en la citada Secretaría, a los que hay que agregar las instituciones docentes que están organizadas como organismos descentralizados; la gran cantidad de organismos descentralizados que existen en la actualidad, nos da una idea de la forma tan acelerada como se han desarrollado y a la vez nos da también una idea de los grandes esfuerzos que el Ejecutivo Federal tiene que desplegar para lograr una organización eficaz de los referidos organismos, organización de la que nos ocupamos a continuación.

b).- SU ORGANIZACION.

Por lo que hace a la organización de los organismos -- descentralizados consideramos que hay que considerarla desde dos puntos de vista:

- a).- La organización de cada organismo descentralizado en particular, y
- b).- La organización de los organismos descentraliza-- dos considerados en su conjunto.

La organización interna de cada organismo descentralizado en particular se establece por la Ley o el Decreto que - lo crea, organización que debe ser adecuada a la índole de -- servicio o actividad que desarrolle el organismo que se cree.

Cada organismo descentralizado está organizado por normas de derecho público, que puede ser una Ley dada por el Congreso de la Unión o un Decreto del Ejecutivo Federal; su fundamento es ese derecho público que los dota de personalidad - jurídica, lo que significa que todo organismo descentralizado es una persona moral con plena capacidad para ser sujeto de - derechos y obligaciones, capaz de celebrar los actos propios- del servicio o actividad de que se trata y de actuar como --- demandante y como demandado, bajo su exclusiva responsabili-- dad; ese derecho público a que nos referimos al crear un orga- nismo descentralizado lo dota de un patrimonio propio que se- constituye 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 (3).

Por lo general cada organismo descentralizado está regido por un órgano colegiado que adopta diferentes denominaciones, según el organismo de que se trate, así se habla de consejo de administración, junta de gobierno, asamblea general, consejo directivo, etc., órganos colegiados de los que depende el director, gerente o administrador del organismo en cuestión, así como los demás órganos de que esté integrado dicho organismo. Los órganos que integran a cada uno de los organismos descentralizados difieren en número y en especialidad, ya que la organización de dichos órganos depende de la importancia del organismo de que forman parte.

En cuanto a la organización de los sistemas financieros y administrativos, cada organismo descentralizado debe someterse al control que al respecto ejerza la Secretaría de Programación y Presupuesto, ya que así lo dispone la Ley en su artículo 32 fracción XII (4).

La organización de los organismos descentralizados con

(3) Ley para el Control por parte del Gobierno Federal de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal.

(4) Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

siderados en su conjunto, o sea, desde el punto de vista macro-administrativo, hay que considerarla como una parte importante de la administración pública, ya que contribuye a robustecer la capacidad económica del Estado, y por medio de esa organización el Ejecutivo Federal impulsa el desarrollo del país en sus diferentes aspectos, por lo que su organización está coordinada por el mismo Ejecutivo Federal a través de sus Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos, tomando en cuenta el sector de actividad a que pertenezca determinado organismo descentralizado, corresponderá a determinada Secretaría o Departamento Administrativo esa coordinación.

La organización del sector descentralizado ha sido materia de preocupación de los últimos tres regímenes, debido a la gran proliferación de organismos descentralizados y a la importancia que ha ido adquiriendo. Con el propósito de incrementar la eficiencia de los servicios prestados por los referidos organismos, se les ha organizado agrupandolos en sectores de actividad, habiéndose establecido a la fecha los siguientes sectores de actividad: 1).- El agropecuario, forestal y pesquero; 2).- El de Beneficio Social; 3).- El Industrial; 4) El de Comunicaciones y Transportes; 5).- El financiero; 6).- El de Política Interior y 7).- El de Política Ex-

terior (5). A cada uno de los sectores de actividad antes mencionados, se les han ido incorporando determinados organismos descentralizados, atendiendo al servicio o actividad que tengan encomendados.

c).- CARACTERISTICAS QUE LOS IDENTIFICAN

Es evidente que en los organismos descentralizados -- existen ciertas características que les son comunes y que hacen posible su identificación entre las que sobresalen, a --- nuestra manera de ver, las siguientes:

a).- Son personas morales de derecho público, creadas por una Ley del Legislativo Federal o por un Decreto emanado del Ejecutivo Federal.

b).- Tienen personalidad jurídica plena, lo que quiere decir que son sujetos de derechos y obligaciones, cuentan, -- además con un patrimonio propio constituido con bienes y fondos del Estado.

c).- Constituyen una parte importante de la organización administrativa del Gobierno Federal, a través de los --- cuales el Estado realiza funciones de interés general.

d).- Existe cierta subordinación hacia el Poder Central

(5) Informe sobre la Reforma de la Administración Pública Mexicana, Publicación de la Dirección General de Estudios Administrativos.

ya que son controlados por la Secretaría de Programación y -- Presupuesto y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

e).- Por lo general los organismos descentralizados -- prestan un servicio de carácter técnico, lo que quiere decir -- que para su adecuado funcionamiento requieren de personal con conocimientos especiales o una preparación técnica o universi -- taria.

f).- Este tipo de organismos contribuyen para que gran cantidad de particulares participan en la actividad adminis -- trativa del Estado, lo cual hace posible que se cree concien -- cia entre la población de la importancia de la gestión guber -- namental.

d) FUNCIONES QUE DESEMPEÑAN

Para la exposición de esta parte de nuestro estudio, -- consideramos indispensable precisar el concepto de función. -- "La misma etimología de la palabra función determina cumplida -- mente su concepto: proviene de "fungere" que significa hacer, cumplir, ejercitar que a su vez deriva de "Finire", por lo -- que dentro de las relaciones jurídicas, de cualquier clase -- que ellas sean, la función significará toda actuación por ra -- zón del fin jurídico en su doble esfera de privada y pública" (6).

(6) Andrés Serra Rojas, Derecho Administrativa, pág. 112.

Atendiendo el concepto etimológico ya mencionado y siguiendo el criterio del maestro Andrés Serra Rojas, consideramos que las funciones del Estado son los medios y formas diversas y adopta el derecho para realizar los fines del Estado.

Es necesario aclarar que las funciones que el Estado desempeña son de tres clases: a).- Función Legislativa; b).- Función Administrativa, y c).- Función Jurisdiccional; cada una de las funciones mencionadas son de gran importancia para el buen funcionamiento del Estado moderno y se encuentran reguladas por el ordenamiento jurídico fundamental de cada Estado, pero para los efectos de esta parte de nuestro estudio, únicamente nos referiremos a la función Administrativa del Estado.

"La Función Administrativa es una de las funciones del Estado que se realiza bajo el orden jurídico y limita sus efectos a los actos jurídicos concretos y a los actos materiales que con ella se relacionan, que tienen por finalidad la prestación de un servicio público o la realización de las demás actividades que le corresponden, en sus relaciones con otros entes públicos o con los particulares, bajo un régimen de policía" (7).

(7) Andrés Serra Rojas, Obra Citada, pág. 149.

De lo anteriormente expuesto deducimos que los organismos descentralizados tienen encomendada la realización de funciones administrativas en las diferentes áreas de actividad - en que el Estado interviene y que dichos organismos constituyen los medios necesarios para que el Estado realice fines de suma importancia; ya que si tomamos en cuenta que el Estado moderno en la actualidad se ha fijado como fines, entre otros los siguientes: el lograr el desarrollo óptimo del país por medio de la explotación y distribución racional de los recursos naturales, el impulso de la investigación científica y -- tecnológica, así como de la cultura, la ampliación y mejoramiento de los servicios públicos, la redistribución del ingreso, el mejoramiento de las condiciones de vida de la población, etc.; que mejor que el Estado logre la realización de los fines que se propone por medio de la creación de organismos descentralizados, ya que por la magnitud de las inversiones y las obras de infraestructura que se tienen que realizar, no sería posible el logro de los objetivos antes mencionados si se diera facilidades a la iniciativa privada para su -- realización, no porque a la iniciativa privada le hagan falta recursos económicos para invertir en esas obras, sino que por lo general la iniciativa privada es desconfiada y además la -- impulsa un ánimo de lucro, lo cual obstruiría el buen funcionamiento de los servicios que el Estado presta por medio de -

los organismos descentralizados que crea, los que como ya dijimos, realizan funciones administrativas de interés general, funciones que corresponde al Poder Ejecutivo su realización.

La Ley para el Control por parte del Gobierno Federal de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, en su artículo 2o. Fracción II, establece como objeto o fines de los organismos descentralizados, los siguientes: La prestación de un servicio público o social, la explotación de bienes y recursos propiedad de la Nación, la investigación científica y tecnológica, o la obtención y aplicación de recursos para fines de asistencia o seguridad social. Del texto del precepto legal antes invocado, se desprende que el Estado para la realización de los fines que le son propios, puede incurrir en cualquier actividad, actividad que realizará por medio de los llamados organismos descentralizados, los que únicamente pueden desempeñar las funciones que se les tienen encomendadas según lo dispuesto por el artículo 22 del ordenamiento jurídico invocado.

e) DEPENDENCIAS SEMEJANTES EXISTENTES EN OTROS PAISES

Los organismos descentralizados a que nos hemos venido refiriendo, no solamente en nuestro país se han desarrollado, ya que también existen con matices propios, en una multitud de países en donde también forman parte importante de la orga

nización administrativa descentralizada de los Estados en donde se han venido desarrollando, con la salvedad de que en esos otros países en donde han surgido dependencias semejantes a las que nosotros denominamos organismos descentralizados, adoptan otros nombres. Así vemos que en Francia, país en donde surge la organización administrativa descentralizada a fines del siglo pasado, la creación de este tipo de dependencias tiene lugar con la creación de "establecimientos públicos", que originalmente fueron concebidos como medio para organizar servicios públicos.

El tipo de organización administrativa que nos ocupa se empezó a desarrollar en Francia cuando se empezó a reconocer a ciertos servicios una personalidad jurídica, lo cual trajo como consecuencia que a esos servicios se les atribuyera un patrimonio propio y se les diera a sus órganos cierta libertad de acción administrativa.

La organización administrativa descentralizada por servicio en Francia, se encuentra debidamente regulada por una amplia legislación que se apoya en la Constitución francesa de 1956 que en su artículo 34 dice: "La Ley fija las normas que conciernen a: La creación de categorías de establecimientos públicos; Las nacionalizaciones de las empresas y la transferencia de la propiedad de empresas del sector públi-

co al sector privado" (8).

Al respecto Enrique Sayagués Lazo dice: "Las leyes y decretos establecen regímenes muy variados para los establecimientos públicos, especialmente en lo relativo a los poderes jurídicos que ejercen y controlan a que están sometidos. En algunos casos tienen gran libertad de acción y en otros -- ésta se encuentra reducida a un mínimo. Por la extrema variedad de leyes y decretos vigentes, resulta imposible establecer reglas generales a este respecto".

"Tomando en consideración el derecho positivo de su país, sigue diciendo el autor mencionado, la doctrina francesa procuró sistematizar los principios que lo inspiraban. No obstante, hasta hoy no se ha logrado completo acuerdo de opiniones. La doctrina distingue unánimemente la descentralización y la desconcentración; esta última consiste en confiar poderes de decisión a agentes locales del poder central. El ejemplo típico lo constituye la transferencia de poderes del ministerio a los Prefectos. En cambio, la descentralización implica una transferencia de poderes más enérgica".

"Pero la descentralización no puede llegar al federalismo, él supone un desplazamiento de potestades mucho más intenso, que alcanza incluso a la legislación."

(8) "Leyes Constitucionales", de Taurus Ediciones, pág. 230.

"Los autores distinguen la descentralización territorial y la descentralización por servicios. La primera aparece en los departamentos o comunas, especialmente en las últimas. La segunda tiene lugar mediante la creación de Offices y establecimientos públicos que son modos de organizar servicios -- públicos, y también, en opinión de algunos, utilizando la concesión de servicios públicos."

"Ambos tipos de descentralización administrativa difieren en puntos fundamentales. Además hay diferencias importantes entre los diferentes servicios descentralizados. No obstante, la doctrina ha procurado desentrañar sus caracteres -- esenciales comunes:

a).- "La descentralización supone el otorgamiento de la personalidad jurídica al servicio. Generalmente el legislador lo establece expresamente. Pero el silencio de la Ley al respecto no excluye que pueda llegarse a su reconocimiento -- tácito".

b).- "Deben existir determinados asuntos que interesen esencialmente a la colectividad que se personifica o que requieran una administración individualizada. La existencia de estos asuntos propios determina la especialidad del ente."

c).- "Los servicios descentralizados son dirigidos por autoridades propias. En opinión de algunos autores éstas deben ser designadas por elección, a fin de independizarlas del

poder central. Pero se objeta que ese elemento no es esencial de la descentralización, ya que pueden existir y existen servicios descentralizados cuyas autoridades son nombradas, en todo o en parte, por el poder central."

d).- "Asimismo es imprescindible la existencia de un patrimonio y una disponibilidad de recursos propios o, por lo menos, recursos del presupuesto nacional afectados especialmente al servicio."

e).- "Los órganos descentralizados actúan con autonomía mas o menos amplia, es decir, disponen de poderes de decisión en grado variable; paralelamente, la autoridad central tiene poderes de contralor de amplitud también variable."

"Respecto a este punto la doctrina francesa reconoce la imposibilidad de establecer reglas precisas, porque la extensión de los poderes dados a los órganos descentralizados admite múltiples gradaciones, igual que el contralor a que quedan sometidos."

"Pero existe acuerdo sobre que el servicio descentralizado tiene a su favor un principio general de competencia y que los poderes de control de la autoridad central no llegan a permitir la reforma del acto impugnado, salvo que el texto legal lo establezca expresamente."

"Finalmente, cabe señalar que la extensión de los poderes de decisión del órgano descentralizado y la intensidad --

del contralor de la autoridad central, como criterio determinante de mayor o menor descentralización administrativa, va adquiriendo en la doctrina francesa creciente importancia" (9)

De los planteamientos legales y doctrinarios antes expuestos, se deduce que en Francia la Constitución si autoriza expresamente la creación de entes descentralizados, dandole facultades al Poder Legislativo para establecer la organización y funcionamiento de dichos entes; por otra parte, la doctrina al respecto es bastante amplia, cuyos teóricos hacen planteamientos bastante amplios, entre los que destacan los de Duguit, Jéze, Bonnard y Waline y otros más, los que exponen diferentes puntos de vista sobre la organización administrativa descentralizada por servicio, cuya expresión es el establecimiento público, cuyas características ya quedaron expuestas anteriormente.

Una de las definiciones aportadas por la doctrina francesa sobre el establecimiento público es la siguiente: "Es una persona administrativa descentralizada, encargada de dirigir un servicio público o un grupo de servicios públicos conexos, a cargo del Estado, se supone, y en consecuencia forman parte de la administración pública, del mismo Estado." (10)

(9) "Derecho Administrativo", Enrique Sayagués Lazo, pág. 228.

(10) "Derecho Administrativo", Eustogio Serría, pág. 203.

Los establecimientos públicos a que hemos venido haciendo referencia, desempeñan en Francia funciones tan importantes como las que realizan los organismos descentralizados en nuestro país, ya que el Estado Francés por medio de los establecimientos públicos impulsa el desarrollo de actividades tan importantes como son la explotación de los bancos y compañías de seguros, la prestación de servicios de transporte, -- la investigación nuclear, la producción de energía eléctrica, de gas y de carbón, el impulso de la cultura a través de las universidades, etc.

En la República Federal Alemana también existen dependencias semejantes a nuestros organismos descentralizados y adoptan el nombre de "instituciones públicas", las que se encuentran reguladas por la Ley de Instituciones. La Constitución alemana de 8 de mayo de 1949 faculta al Estado alemán para crear este tipo de instituciones al establecer en su artículo 87, que corresponde al capítulo de ejecución de las leyes federales y la administración, la siguiente: "Con carácter de entidades federales de derecho público se organizarán aquellos institutos de seguro social cuya competencia se extienda más allá de los límites de un Estado."

"para asuntos en los cuales la legislación corresponda a la Federación podrán crearse, además, por Ley federal, autoridades federales autónomas y nuevas entidades e institucio

nes federales de derecho público." (11)

"Debe entenderse por "institución pública" una organización jurídicamente autónoma, dotada normalmente de un poder público, dirigida e influida permanentemente por una o varias personas soberanas y destinada al servicio inmediato de fines públicos. El fin de una "institución pública" no tiene que ser necesariamente de gestión de una empresa pública: antes bien, entre las "instituciones públicas" se cuentan por ejemplo, escuelas públicas, bibliotecas, asilos de ancianos, cementerios, etc.; por tanto, el concepto de "institución pública" es mucho más amplio. Sin embargo, las empresas públicas suelen gestionarse precisamente bajo la forma de "instituciones públicas".

"Actualmente están organizadas como instituciones públicas con capacidad jurídica plena, entre otras, las emisoras de radio, además de un buen número de empresas pertenecientes a los sectores de cajas de ahorro, del crédito y de los seguros. Su fundación y organización se encuentra regida por leyes especiales. La marcha de sus negocios está controlada por órganos ejecutivos y consultivos, que se denominan con sejos de administración o de otro modo parecido; además, la legalidad y, a veces también, la oportunidad de sus actividades

(11) "Leyes Constitucionales", Taurus Ediciones, pág. 84.

des se encuentran sujetas a un control estatal especial"(12).

A diferencia de lo que sucede en nuestro país, en donde solamente la Federación está facultada para crear entes -- descentralizados, en la República Federal Alemana dichos entes pueden ser creados tanto por la Federación, como por los Estados federados, así como por los Municipios.

Por lo que hace a la doctrina alemana, es muy parecida a la francesa y está representada por Otto Mayer, quien denomina a los entes descentralizados "empresa pública", también figuran Adolfo Merkl y Fritz Fleiner, quienes a semejanza de los publicistas franceses, denominan a los entes descentralizados por servicio "establecimientos públicos".

También en Inglaterra, país de gran tradición liberal, la actividad de los entes descentralizados por servicio es de importancia fundamental para el desarrollo de la economía en su conjunto, ya que intervienen en actividades tan importantes como la banca, el transporte ferroviario, transporte --- aéreo, la minería, la energía eléctrica, el gas, transmisiones de televisión y otras más, adoptando el nombre de "public corporations".

En Inglaterra la creación de entes descentralizados -- por servicio, con el nombre de "public corporations", fué im-

(12) "La Empresa Pública", publicación de Real Colegio de España en Bolonia, pág. 756.

pulsada por medio de la nacionalización de las grandes industrias durante el período del Gobierno Laborista comprendido de los años de 1945 a 1951.

Las "public corporations" que particularmente fueron fundadas para regir las industrias nacionalizadas, se crearon especialmente por la Ley y de acuerdo con las leyes del parlamento. Cada entidad descentralizada está encabezada por un consejo que se compone generalmente de miembros de dedicación plena y otros con dedicación parcial, siendo determinadas por el Ministro correspondiente la amplitud del consejo y la proporción de los miembros, a ese consejo le está confiada la dirección de la "public corporation" de que se trate.

El Gobierno británico controla a los entes descentralizados por servicio por medio de sus Ministros, que tienen poderes de tipo general y poderes específicos; entre los poderes de tipo general están los de decidir los programas de inversión de capital, los planes de investigación, instrucción y educación; por lo que hace a los poderes específicos, éstos son de acuerdo a la importancia de los "public corporations" de que se trate.

En Bélgica el proceso de desarrollo de la organización descentralizada por servicio empieza a configurarse después de la primera conflagración mundial por medio de la creación de entes descentralizados, que al igual que en Francia, adop-

tan el nombre de "establecimientos públicos".

Crisis y guerras obligan al Estado belga a intervenir por vía autoritaria para normalizar la vida económica, financiera y social del país. La aspiración creciente de las masas hacia una mayor justicia y un mayor bienestar, sobre todo después de los sacrificios consentidos en 1914-1918, ejerce una presión irresistible sobre la orientación de la política general y hace triunfar la idea de que los poderes públicos deben asumir, incluso con pérdida, ciertas actividades económicas - desinteresadas y, o bien suplir a la iniciativa privada que - se considere insuficiente. Bajo la presión de las necesidades económicas y de opinión los gobernantes belgas paulatinamente fueron incurriendo en diferentes actividades económicas mediante la creación de "establecimientos públicos".

Los publicistas belgas definen a los establecimientos públicos como servicios públicos dotados de personalidad y de autonomía orgánica y técnica para administrar, bajo la tutela del poder público que los ha creado, un patrimonio especial - afectado al realización de un fin de interés general señalado por el poder público. (13)

En Bélgica, como en otros países, los entes descentralizados juegan un papel importante en el desarrollo económico

(13) Publicación del Real Colegio de España en Bolonia, obra citada, 814.

del país, ya que por medio de dichos entes el Estado belga ha logrado intervenir en los servicios de transporte, de crédito en la banca nacional, en la navegación, etc.

La Constitución belga no prevé la creación de establecimientos públicos: por lo general son creadas por medio de una Ley del Poder Legislativo o por un Decreto Real.

En los Estados Unidos de Norteamérica la creación de entes descentralizados ha tenido una fuerte oposición por parte de la opinión pública norteamericana, es por ello que en este país el desarrollo de los entes descentralizados, los que adoptan el nombre de "comisiones" o "public corporations" no ha sido muy voluminoso.

En los Estados Unidos de Norteamérica los entes descentralizados se dividen en dos grupos de acuerdo con sus funciones. Un primer grupo es integrado por los entes que regulan una rama de la industria, el comercio o la agricultura, como la Interstate Commerce Commission, el Civil Aeronautics Board, la Federal Power Commission, la Security Exchange Commission y la Federal Communications Reserve System; el otro grupo se compone de los entes que desarrollan funciones de contralor y policía, como la Federal Trade Commission y la National Labor Relations Board. Los entes del primer grupo tienen la responsabilidad de garantizar el correcto y equitativo funcionamiento de una rama de la vida económica nacional

norteamericana; los del segundo grupo ejercen un control sobre ciertas prácticas consideradas desleales; para la Federal Trade Commission, las prácticas de concurrencia desleal en el comercio, y para la National Labor Relations Board, las prácticas desleales en las relaciones colectivas de trabajo. (14)

Debido a la creciente hostilidad pública hacia la creación de entes descentralizados sobre todo a raíz de la creación de la Tennessee Valley Authority, en 1936 el Tribunal Supremo de los Estados Unidos decidió "que la creación de una "public corporation", constituía el ejercicio legítimo de un derecho del Gobierno, aunque ello implicase la disolución de las empresas privadas" (15).

Los entes descentralizados en el país que nos ocupa -- por regla general son creados mediante estatutos expedidos por las Asambleas Legislativas Federal o del Estado. El estatuto les atribuye el status de persona jurídica.

En los países latinoamericanos la organización administrativa descentralizada por servicio también ha sido acogida favorablemente, ya que se han creado gran cantidad de entes -- descentralizados por medio de los cuales los Estados latinoamericanos prestan servicios de gran importancia a la colectividad e intervienen en actividades económicas que anteriormente-

(14) Eustaquio Serrín, obra citada, pág. 217

(15) Publicación del Real Colegio de España en Bolonia, obra citada página 1830.

estaban reservadas únicamente a los particulares. En la mayoría de los países latinoamericanos los entes descentralizados, inspirados en la doctrina francesa, adoptan el nombre de "establecimientos públicos", a excepción de Argentina y Brasil en donde se les llama "entes autárquicos" y de los países centroamericanos, en donde al igual que en nuestro país, se les conoce con el nombre de "organismos descentralizados".

En los países latinoamericanos los entes, descentralizados se han ido adaptando a la realidad de cada país, generando una legislación especial aplicable a dichos entes, así como una cuantiosa doctrina sobre la materia; a excepción de Uruguay, la organización descentralizada por servicio no se encuentra regulada por las Constituciones Latinoamericanas; por lo general son creadas por una ley del Poder Legislativo o por Decreto del Ejecutivo; al respecto la Constitución uruguaya establece en su artículo 297 lo siguiente: "Los servicios que constituyan el dominio industrial y comercial del Estado podrán ser administrados por consejos o Directivos Autónomos, cuando así se disponga por la ley para la mayor eficacia del mismo servicio y para el bien público" (16). En nuestro país la Constitución vigente no llega a regular la -

(16) Enrique Sayagués Lazo, obra citada página 234.

creación ni la organización o el funcionamiento de los organismos descentralizados, únicamente hace referencia a tales organismos en dos artículos, en el 93, en cuyo párrafo segundo establece la facultad de las Cámaras para citar a los directores y administradores de los organismos descentralizados para que informen cuando se discuta una ley o se estudie un negocio concerniente a sus respectivos ramos o actividades; - el artículo 123 constitucional también hace referencia a los organismos descentralizados en su fracción XXXI, estableciendo la competencia de las autoridades federales en materia laboral.

f) RELACIONES ENTRE LAS SECRETARÍAS DE ESTADO Y LOS ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS.

La administración pública en México se organiza y funciona: 1o.- Por ramos que tienen encomendada la planeación y despacho de los negocios administrativos en la forma distribuida por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, por lo que hace a las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos; y 2o.- Por propósitos señalados específicamente, en el caso de los organismos descentralizados.

A los organismos descentralizados por ningún motivo se les debe concebir como cuerpos aislados en acción unilateral, ya que por regla general dichos organismos para realizar de manera satisfactoria las funciones que les son propias, tienen

que establecer relaciones de diferente tipo con las Secretarías de Estado, así como con los Departamentos Administrativos, relaciones entre las que consideramos de mayor importancia, las de coordinación, mismas que fueron reconocidas por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; un ejemplo de este tipo de relaciones lo constituye el hecho de que los consejos de administración de los organismos descentralizados se integren parcialmente por funcionarios de las Secretarías de Estado; otro ejemplo de relaciones de coordinación lo ilustra el sistema de acuerdos que operan entre los directores de los organismos descentralizados con uno o varios funcionarios de las Secretarías de Estado.

Otro ejemplo de relaciones de coordinación lo representa el hecho de que tanto las Secretarías de Estado como los organismos descentralizados están incluidos en el mismo programa administrativo del Ejecutivo Federal, lo que trae consigo un constante intercambio de información, de experiencias, así como de bienes y servicios entre las entidades centralizadas y las descentralizadas.

Con la organización de la administración pública por sectores de actividad, se ha venido a establecer un nuevo tipo de relaciones de coordinación, así vemos que en el sector del beneficio Social las Secretarías de Salubridad y Asistencia y de Educación Pública, representando al sector centralizado,

en el desarrollo de sus funciones establecen relaciones de --
coordinación con varios organismos descentralizados, tales co
mo el Instituto Mexicano del Seguro Social, el Instituto de -
Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Esta--
do, con la Compañía Nacional de Subsistencias Populares, con-
el Instituto Nacional de Bellas Artes, con el Instituto Nacio--
nal de Investigación Científica, así como con otros organis--
mos incluidos en el mismo sector de actividad: en el Sector -
de Comunicaciones y Transportes las Secretarías de Asentamien--
tos Humanos y Obras Públicas, de Marina y la de Comunicacio--
nes y Transportes mantienen relaciones de coordinación con --
los organismos descentralizados Ferrocarriles Nacionales de -
México, Caminos y Puentes Federales de Ingresos y Servicios -
Conexos, Puertos Libres Mexicanos, y otros organismos del mis--
mo sector de actividad: en el Sector Agropecuario, Forestal y
Pesquero las Secretarías de Agricultura y Recursos Hidráulic--
os y la de la Reforma Agrario mantienen este tipo de relacio--
nes con organismos tales como el Instituto Nacional de Inves--
tigaciones Agrícolas, el Instituto del Café, el Fondo Nacio--
nal de la Industria Azucarera, la Escuela Nacional de Agri--
cultura, incluyendo a otros organismos del mismo sector de -
actividad: dentro del Sector Industrial las Secretarías de --
Comercio, del Patrimonio y Fomento Industrial mantienen rela--
ciones con Petroleos Mexicanos, el Instituto Mexicano del Pe-

tróleo, con la Comisión Nacional de Energía Nuclear, con la -
Comisión Federal de Electricidad, el Instituto Nacional de --
Investigación Científica y con otros organismos del sector --
que se menciona: en el Sector de Política Interior las Secre-
tarías de Gobernación, de la Defensa Nacional, la de Trabajo-
y Previsión Social y la Secretaría de Marina coordinan sus ag-
tividades con el organismo descentralizado denominado Juntas-
de Coordinación y Estadística, así como con el Patronato de -
Reos Liberados; en el Sector de Política Exterior las Secre--
tarías de Relaciones Exteriores y la de Turismo mantienen re-
laciones de coordinación con el Instituto Mexicano de Comer--
cio Exterior y con Impulsora y Exportadora Nacional, que son-
considerados como organismos descentralizados; en el Sector -
Financiero la Secretaría de Hacienda y Crédito Público mantie-
ne relaciones de coordinación con el Banco de México, con Na-
cional Financiera, con la Comisión Nacional Bancaria, así co-
mo con otros organismos que pertenecen al mismo sector de ac-
tividad. (17)

Otro tipo de relaciones que existen entre las Secreta-
rías de Estado y los Organismos Descentralizados y que son de
suma importancia para el buen funcionamiento de éstos últimos
son las relaciones de colaboración, así vemos, por ejemplo, -
que para que el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales -

(17) Publicación de la Secretaría de la Presidencia, obra citada -
pág. 35.

de los Trabajadores del Estado (I.S.S.S.T.E.) pueda cumplir con su cometido de proporcionar a los trabajadores al servicio del Estado las prestaciones a que tienen derecho, es necesario que las Secretarías de Estado envíen constantemente los datos de los trabajadores y empleados que ingresen a dichas dependencias, así como los datos de los trabajadores que causan baja; debiendo también enviar al Instituto los expedientes y datos que éste solicite de los trabajadores, asimismo, deben descontar a los trabajadores la cuota que están obligados a aportar al Instituto para tener derecho a los servicios que él presta y además las Secretarías de Estado deberán cubrir al Instituto determinada aportación en numerario, de acuerdo con el número de trabajadores a su servicio, todo esto, conforme a lo dispuesto por los artículos 5, 12, 17, 20 y 21, respectivamente, de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

Por su parte la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas colabora en la construcción y conservación de las Carreteras, caminos y puentes que administra el organismo descentralizado Caminos y Puentes Federales de Ingresos y Servicios Conexos; la Secretaría de Marina colabora con dicho organismo en la operación de los transbordadores que administra el mencionado organismo, esto, conforme a lo dispuesto por el artículo 2 del Decreto que crea al organismo de

referencia.

Otro ejemplo de relaciones de colaboración lo encontramos en las relaciones que existen entre el Instituto Mexicano de Comercio Exterior y la Secretaría de Comercio en la fijación de las normas de calidad de los productos destinados a la exportación. (fracción IV, V y VI del artículo 34 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal).

Un ejemplo más de relaciones de colaboración lo encontramos cuando el Instituto Mexicano del Seguro Social obtiene la colaboración de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para el cobro de las liquidaciones que no le son cubiertas a tiempo al Instituto, por medio de un procedimiento administrativo de ejecución previsto por el artículo 271 de la Ley del Seguro Social; igualmente sucede en el caso del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, organismo que también obtiene la colaboración de la Secretaría de Hacienda para el cobro de sus cuotas que no le son cubiertas a tiempo.

g) OBJETIVOS QUE PERSIGUE EL ESTADO CON LA CREACION DE ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS.

Consideramos que los objetivos que persigue el Estado con la creación de organismos descentralizados son de primordial importancia, ya que con ello el Estado trata de dar fiel cumplimiento a los postulados de carácter social estableci---

dos por nuestra Constitución política actualmente en vigor; -- así vemos que interpretando fielmente el espíritu normativo -- del artículo 3o. constitucional que consagra el derecho a la educación para todo individuo y señala al Estado objetivos -- de gran trascendencia para la plena realización del individuo en cuanto tal, tales como: a).- Luchar contra la ignorancia -- y sus efectos, las servidumbres, los fanatismos y los prejuicios; b).- propugnar por un sistema de vida fundado en el -- constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo; c).- fomentar la conciencia de nacionalidad y atendiendo a la comprensión de nuestros problemas, al aprovechamiento -- de nuestros recursos, a la defensa de nuestra independencia -- política, al aseguramiento de nuestra independencia económica y a la continuidad y acrecentamiento de nuestra cultura y d)- contribuir a la mejor convivencia humana, robusteciendo el -- aprecio a la dignidad de la persona y la integridad de la familia e infundiendo en los individuos los ideales de igualdad de derechos de todos los hombres, el Estado mexicano en -- su afán de cumplir con tales objetivos se ha preocupado por -- crear centros de investigación científica y tecnológica, universidades, institutos, dotándolos de capacidad jurídica y -- de un patrimonio propios, atribuyéndoles la categoría de organismos descentralizados, entre los que podemos mencionar -- a la Universidad Nacional Autónoma de México, la Universidad-

Autónoma Metropolitana, el Colegio de Bachilleres, el Centro de Investigación y de Estudios Avanzados del Instituto Politécnico Nacional, el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, el Instituto Nacional de Antropología e Historia, el Instituto Nacional de Bellas Artes y Literatura, el Instituto Nacional de Cardiología, así como otros organismos más que al igual que los ya mencionados tienden a satisfacer los objetivos señalados por el precepto constitucional antes invocado.

También el artículo 27 de nuestra Constitución vigente fija al Estado mexicano objetivos de gran importancia y que para los efectos de nuestro estudio destacan los siguientes: 1o.- Realizar expropiaciones por causa de utilidad pública y mediante indemnización. Siguiendo este lineamiento trazado por nuestra Constitución el Estado mexicano creó previa expropiación, dos empresas descentralizadas que han contribuido en gran parte al desarrollo económico e industrial de nuestro país, dichas empresas son Petroleos Mexicanos y Ferrocarriles Nacionales de México; 2o.- Ejercer el dominio directo de todos los recursos naturales de la plataforma continental y zócalos submarinos de las islas; de todos los minerales y substancias que en vetas, mantos, o yacimientos, constituyen depósitos en su naturaleza sea distinta de los componentes de los terrenos tales como los minerales de los que se extraigan metales o metaloides utilizados en la industria; los yacimientos de pie-

dras preciosas, de sal de gema y las salinas formadas directamente por las aguas marinas; los productos derivados de la -- descomposición de las rocas, cuando su explotación necesite -- trabajos subterráneos; los yacimientos minerales u orgánicos-- de materias susceptibles de ser utilizadas como fertilizant-- tes; los combustibles minerales solidos; el petróleo y todos-- los carburos de hidrógeno solidos, liquidos o gaseosos; y el-- espacio situado sobre el territorio nacional, en la extensión y términos que fije el Derecho Internacional. (18) Acatando -- el objetivo impuesto al Estado Mexicano, en el campo de la -- minería, por el precepto que se comenta, se creó el organismo descentralizado denominado "Comisión de Fomento Minero", por-- medio del cual el Estado realiza la explotación de las minas, directamente o por contratos con personas físicas o morales, -- en los terminos de lo dispuesto por el artículo 21 de la Ley Reglamentaria del artículo 27 Constitucional en Materia de -- Explotación y aprovechamiento de Recursos Minerales; habiéndo se creado también el organismo descentralizado denominado -- "Instituto Nacional de Energía Nuclear", entre cuyas funciones fi-- guran las de programar, coordinar y promover los usos pacíficos de -- la energía nuclear, a fin de vincularlos al desarrollo econó--

(18) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, - Art. 27, párrafo cuarto.

mico, social, científico y tecnológico del país, realizar la exploración y explotación de los yacimientos de minerales radiactivos y de los relacionados con la industria nuclear, - así como su beneficio y los demás procesos para la obtención de combustibles nucleares, incluyendo su procesamiento; cooperar o participar en la realización de proyectos de interés nacional, en los que se empleen técnicas nucleares; impulsar las actividades específicas sobre investigación nuclear que se realicen en universidades, institutos o centros de enseñanza superior del país; 3o.- En materia de petróleo el precepto constitucional que se comenta fija al Estado como objetivo la exclusividad en la explotación de petróleo y sus derivados, objetivo que a su vez se subdivide en varios sub-objetivos señalados por el artículo 3o. de la Ley Reglamentaria del artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo - y son los siguientes: a).- La exploración, la explotación, - la refinación, el transporte, el almacenamiento, la distribución y las ventas de primera mano de petróleo, el gas y los productos que se obtengan de la refinación de éstos; b).- la elaboración, el almacenamiento, el transporte, la distribución y las ventas de primera mano del gas artificial y c).-- la elaboración, el almacenamiento, el transporte, la distribución y la venta de primera mano de aquellos derivados del petróleo que sean susceptibles de servir como materias pri-

mas industriales básicas. Para la realización de los objetivos a seguir en el ramo del petróleo se creó el organismo des- centralizado denominado "Petróleos Mexicanos", habiéndose - creado también el Instituto Mexicano del Petróleo, también or- ganismo descentralizado, y que es subsidiario del primero; --

40.- En materia de energía eléctrica, el mismo artículo 27 - Constitucional fija al Estado como objetivo a seguir, los de- generar, distribuir, y abastecer energía eléctrica y para tal efecto se creó la Comisión Federal de Electricidad.

El artículo 28 Constitucional señala al Estado un obje- tivo de primordial importancia para la economía nacional, co- mo lo es el control de la emisión de billetes y la acuñación- de moneda por medio de un Banco Central. Atendiendo el conte- nido del precepto constitucional de referencia, se creó el -- Banco de México, el cual forma parte de la organización admi- nistrativa descentralizada por servicio del Estado, organismo al que se le concedió el monopolio, con base en la Constitu- ción, de emitir billetes, añadiéndole otras facultades neces- rias para el mejor éxito de su función y esenciales a todo - Banco Central, tales como: regulación de la circulación mone- taria, de los cambios sobre el exterior y de la tasa del in- terés; el redescuento de documentos de carácter mercantil y - la realización de operaciones que requiera el servicio de la- Tesorería de la Federación.

Por su parte el artículo 123 constitucional señala al Estado determinados objetivos que tienden a beneficiar a la clase trabajadora del país, así vemos que la fracción XII, -- apartado "A" del citado artículo, prevee la creación de un -- organismo encargado de administrar el fondo nacional de la vivienda de los trabajadores; a efecto de llevar a la realidad el citado objetivo, se creó el organismo descentralizado denominado "Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores", organismo que se encarga de administrar los -- recursos del fondo nacional de la vivienda, así como de establecer y operar un sistema de financiamiento que permita a los trabajadores obtener crédito barato y suficiente para: la adquisición en propiedad de habitaciones cómodas e higiénicas; la construcción, reparación, ampliación o mejoramiento de sus habitaciones o el pago de pasivos contraídos por los -- conceptos anteriores; coordinar y financiar programas de construcción de habitaciones destinadas a ser adquiridas en propiedad por los trabajadores.

El mismo precepto constitucional que se comenta, en su fracción XXIX, apartado "A", establece lo siguiente: "Es de utilidad pública la Ley del Seguro Social, y ella comprenderá seguros de invalidez, de vejez, de vida, de cesación involuntaria del trabajo, de enfermedades y accidentes, de servicios de guardería y cualquier otro encaminado a la protección y ---

bienestar de los trabajadores, campesinos, no asalariados, -- y otros sectores sociales y sus familiares". Como es del dominio público, el Estado mexicano acatando lo establecido por la fracción invocada, creó por medio de una Ley el Instituto Mexicano del Seguro Social, atribuyéndole la calidad de organismo descentralizado.

El mismo artículo 123 constitucional en su apartado -- "B", fracción XI, prevé el establecimiento de un sistema de seguridad social para los trabajadores al servicio del Estado. Con el propósito de cubrir este objetivo de seguridad social para los trabajadores al servicio del Estado, se creó el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, con la categoría de organismo descentralizado y -- que tiene como funciones, cubrir las prestaciones que se mencionan a continuación; seguro de enfermedades no profesionales y de maternidad; seguro de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales; servicios de readaptación y reeducación de invalidez; servicios que eleven los niveles de vida del servidor público y de su familia, y otras prestaciones más.

De las anteriores aseveraciones se deduce que los objetivos que persigue el Estado con la creación de organismos -- descentralizados, son los mismos que establece nuestra Constitución vigente en diferentes preceptos de carácter social, mismos que ya han sido comentados, tales objetivos fueron encomen

dados para su realización a los Departamentos Administrativos por el Constituyente de 1917 que prevee su creación en el artículo 92 constitucional, pero como a medida que avanzara el tiempo los Departamentos administrativos no cubrieran cabalmente los objetivos previstos, fué necesario que el Estado se valiera de otros medios, como son los organismos descentralizados, para realizar los objetivos señalados por nuestra Constitución.

h) CONTROL DEL ESTADO SOBRE LOS MISMOS

Si como hemos venido afirmando que el Estado al crear los organismos descentralizados no persigue otro objetivo que no sea el de seguir fielmente los lineamientos fijados por nuestra Constitución en materia social, se destaca la conveniencia de que el mismo Estado lleve un control de la organización y funcionamiento de los referidos organismos descentralizados, ya que en la medida en que el Estado controle a dichos organismos, éstos llegarán a realizar las funciones que les son encomendadas de una manera más satisfactoria, lo cual redundará en grandes beneficios hacia la colectividad.

Por otra parte, considerando que el Ejecutivo Federal por regla general incluye al sector descentralizado dentro de su programa general de gobierno, resulta obvio que el Ejecutivo Federal tenga interés en que los programas trazados se lleven a cabo, interés que se manifiesta por medio de un -

sistema de control de la organización y funcionamiento de los organismos descentralizados, exceptuando a las instituciones docentes; hasta el mes de diciembre de mil novecientos setenta y seis, el control a que nos referimos lo llevó a cabo el Ejecutivo Federal por medio de las Secretarías del Patrimonio Nacional, de la Presidencia y la de Hacienda y Crédito Público.- La primera estaba facultada por la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, así como por la Ley para el Control, por parte del Gobierno Federal de los Organismos descentralizados y Empresas de Participación Estatal, para controlar y vigilar la operación de los organismos descentralizados por medio de la auditoría permanente y de la inspección técnica, para informarse de su marcha administrativa; procurar su eficiente funcionamiento económico y correcta operación; verificar el cumplimiento de las disposiciones que dictara la Secretaría de la Presidencia en materia de vigilancia de inversiones, así como las normas que para el ejercicio de sus presupuestos dictara la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. La Secretaría del Patrimonio Nacional también tenía sobre los organismos descentralizados las facultades que se mencionan a continuación: I.- revisar los sistemas de contabilidad, de control y de auditoría internos de cada organismo descentralizado y dictar, en su caso, las medidas que estimara convenientes para mejorar dichos sistemas; II.- Revisar los estados financieros mensua-

les y los anuales, así como los dictámenes que respecto a estos últimos formulara el auditor externo de cada organismo; -- III.- Fijar las normas conforme a las cuales el auditor externo debía presentar los informes que la Secretaría le solicitará; y IV.- Vigilar el cumplimiento de los presupuestos anuales de operación, revisar las instalaciones y servicios auxiliares e inspeccionar los sistemas y procedimientos de trabajo y producción de cada organismo. Además la Secretaría del Patrimonio Nacional contaba con un órgano administrativo que fué creado por Decreto de 31 de marzo de 1969 con el objeto de que la referida Secretaría ejerciera por medio de ese órgano administrativo que era la Junta de Gobierno de los Organismos y Empresas de Estado, funciones de control y vigilancia sobre los organismos descentralizados.

La Secretaría de la Presidencia estaba facultada para planear y vigilar la inversión de los organismos descentralizados, además tenía facultades para aprobar los planes y programas de inversión de los organismos descentralizados.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público ejercía control sobre los organismos descentralizados por medio de la -- aprobación y control de los presupuestos de dichos organismos -- también estaba facultada para autorizar créditos para los organismos descentralizados que lo solicitaran y para dictar las -- disposiciones que fueran necesarias.

Con la reestructuración de la Administración Pública -- Federal llevada a cabo por el presente régimen, al expedir la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, el sistema de control que el Ejecutivo Federal ejerce sobre los organismos descentralizados, cambió radicalmente, ya que ese control lo ejerce ahora únicamente por medio de una sola Secretaría de Estado, la Secretaría de Programación y Presupuesto, la que -- tiene facultades para planear, autorizar, coordinar, vigilar -- y evaluar los programas de inversión pública de los organismos descentralizados, así como para controlar y vigilar financiera y administrativamente la operación de esos organismos, lo anterior, conforme a lo dispuesto por el artículo 32 en sus fracciones VI y XII de la mencionada Ley. Por su parte la Ley de -- Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público (publicada en el -- Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1976 y -- que entró en vigor el primero de enero de 1977), faculta a la misma Secretaría de Programación y Presupuesto para controlar el presupuesto, la contabilidad y el gasto de los organismos -- descentralizados.

Pensamos que con la implantación de este nuevo sistema de control hacia los organismos descentralizados, el Ejecutivo Federal podrá lograr mayor eficiencia en ese control, lo que -- a la postre se traducirá en un mejor funcionamiento de los organismos que nos ocupan, en virtud de que el sistema de control

que existía anteriormente resultaba muy embrollado por estar -
encomendado el control a tres Secretarías de Estado, lo cual -
le restaba eficacia al control ejercido por el Ejecutivo Fede-
ral.

TERCER CAPITULO

REGIMEN JURIDICO DE LOS ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS

- a).- REFERENCIAS CONSTITUCIONALES
- b).- CONSTITUCIONES DE 1824 y 1857
- c).- JURISPRUDENCIA DE LA CORTE AL RESPECTO
- d).- NECESIDAD DE LA EXISTENCIA DE UNA DISPOSICION CONSTITUCIONAL QUE REGULE LA CREACION Y ORGANIZACION DE LOS ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS.

REGIMEN JURIDICO DE LOS ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS

Paralelamente al gran desarrollo que ha experimentado la organización administrativa descentralizada por servicio, - ha proliferado la legislación aplicable a este tipo de organización administrativa, ya que existen gran cantidad de disposiciones jurídicas que hacen referencia a los organismos descentralizados, entre las que debemos distinguir las disposiciones de carácter genérico, que son aplicables a todos los organismos descentralizados, de las disposiciones específicas, que son aplicables a un determinado organismo descentralizado en particular.

Entre las disposiciones de carácter genérico podemos mencionar a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, la que en su carácter de norma fundamental - del Estado Mexicano señala el criterio que los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Federación deben seguir en la expedición de Leyes y Decretos, respectivamente, mediante los cuales es posible la creación de organismos descentralizados. Por otra parte, la misma Constitución faculta al Estado para intervenir en determinadas actividades culturales, industriales, de seguridad social, actividades que en el caso del Estado Mexicano se han venido desarrollando por medio de la creación - de organismos descentralizados.

También destaca entre las disposiciones genéricas la - Ley para el Control, por parte del Gobierno Federal, de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, la que consideramos que sigue teniendo aplicación a los organismos descentralizados en cuanto establece los requisitos que debe satisfacer un organismo descentralizado para ostentarse - como tal, así como por lo que respecta a las obligaciones a que están sujetos este tipo de organismos y a los lineamientos a - seguir en la modificación de estructuras, bases de organiza- ción y operación, disolución, enajenación de sus muebles; este ordenamiento jurídico en la actualidad ya resulta obsoleto debido a la reestructuración que ha habido con últimas fechas en la Administración Pública Federal, por lo que consideramos que sería conveniente que se expidiera una nueva ley para adecuarla a la reestructuración promovida en la Administración Pública.

También es aplicable en forma general a todos los organismos descentralizados, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la que como ya dijimos anteriormente, establece el sistema de control que el Ejecutivo Federal ejerce sobre estos organismos por conducto de la Secretaría de Programación y Presupuesto.

La Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público -- también es aplicable en forma genérica a los organismos descen

tralizados, ya que éstos se encuentran incluidos en ese ordenamiento jurídico por considerar que las erogaciones realizadas por esos organismos forman parte del gasto público federal.

También es de aplicación general a los organismos descentralizados tanto la Ley de Ingresos de la Federación, como la Ley del Presupuesto de Egresos de la Federación, disposiciones legales que se expiden anualmente. Por lo que hace a la Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 1977, en su artículo 14 establece que los organismos descentralizados para gestionar créditos o aceptar pasivos contingentes, cualquiera que sea su destino o forma de su documentación, se requiere la autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Por su parte la Ley del Presupuesto de Egresos de la Federación, para el mismo ejercicio fiscal, en su artículo 3o. faculta a la Secretaría de Programación y Presupuesto para vigilar y controlar el ejercicio del presupuesto de los organismos descentralizados.

Por su parte el Código Civil aplicable al Distrito Federal en asuntos del orden común y, en toda la República en asuntos del orden federal, consideramos que también es aplicable en forma general a todos los organismos descentralizados en lo relativo a lo que de las personas morales establece el referido ordenamiento legal en sus artículos 25, 26, 27 y 28, dada la personalidad jurídica de que se encuentra investido to

do organismo descentralizado.

Consideramos que la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado también es aplicable en forma general a todos los organismos descentralizados, ya que siendo éstos parte de la organización administrativa del Estado, las disposiciones de la ley mencionada necesariamente tienen que ser aplicables a estos organismos y a sus trabajadores.

Por lo que hace a las disposiciones de carácter específico, es muy extensa la legislación que existe al respecto, ya que a cada organismo le son aplicables diferentes ordenamientos jurídicos, los que van de acuerdo a la actividad que desarrolle el organismo de que se trate, de tal manera que es variable el número de ordenamientos jurídicos que en forma específica son aplicables a cada uno de los organismos descentralizados, los que por regla general se rigen por la Ley o el Decreto que los crea, Ley o Decreto que se complementa con otras disposiciones de carácter específico; así por vía de ejemplo podemos citar a Petroleos Mexicanos, organismo descentralizado al que le son aplicables gran cantidad de dispositivos legales, y entre los principales podemos mencionar a la Ley Orgánica de Petroleos Mexicanos, la Ley Reglamentaria del artículo 27 constitucional en el ramo del petróleo, el Reglamento de la Ley Reglamentaria del artículo 27 constitucional-

en el ramo del petróleo, el Reglamento de la Ley Reglamentaria del artículo 27 constitucional en el ramo del petróleo, el Reglamento para la fiscalización del petróleo y sus derivados, - el Reglamento de la Ley Reglamentaria del Artículo 27 constitucional en el ramo del petróleo en materia de petroquímica.

a).- REFERENCIAS CONSTITUCIONALES

Nuestra Constitución política actualmente en vigor, -- inicialmente no hizo referencia alguna a los organismos descentralizados, quizás porque este tipo de organización apenas empezaba a desarrollarse en otros países, o porque el Constituyente de 1916-1917 no la consideró adecuada a la realidad que en ese entonces prevalecía en nuestro país y en su lugar concibió a los Departamentos Administrativos como dependencias cuyo objetivo primordial consistía en realizar funciones de carác--ter técnico y que para cumplir fielmente las funciones que se les encomendaran, deberían de estar totalmente desligados de - la política; la anterior aseveración la deducimos de la sesión ordinaria que el Constituyente celebró el 18 de enero de 1917, en el Teatro Iturbide, en donde se discutió el dictamen que la comisión redactora del artículo 90 propuso, habiendose discutido en la misma sesión el voto particular que sobre el mismo artículo 90 propuso el Diputado Paulino Machorro y Narvaez --

(1). Tanto el dictamen como el voto particular mencionado, propugnaban por la creación de los Departamentos Administrativos con las características antes mencionadas, habiéndose aprobado posteriormente el proyecto de Don Venustiano Carranza, cuyo -- texto permanece intacto, y en el cual no se mencionó en lo absoluto a los Departamentos Administrativos. Los Departamentos Administrativos fueron incluidos en nuestra Constitución en su artículo 92, dispositivo que sirvió de base para que en el período post-revolucionario se crearan varios de estos departamentos, a los que se les encomendó la provisión de diversos -- servicios comunes a todo Sector Público, tales como las estadísticas, los abastecimientos, el presupuesto y el control administrativo y contable de las dependencias públicas. Con el -- tiempo han ido desapareciendo los primeros departamentos que -- fueron creados de 1917 a 1934, así los Departamentos de Contraloría, de Abastecimientos Generales y del Presupuesto fueron -- absorbidos por las Secretarías de Hacienda y Crédito Público y del Patrimonio Nacional y el Departamento de Estadística por -- la otrora Secretaría de la Economía Nacional. El Departamento -- Universitario desapareció en 1929 para dar lugar a la Universidad Nacional Autónoma de México. Los Departamentos de Trabajo.

(1) Diario de Debates del Congreso Constituyente, Segundo Tomo, página número 648.

de Salubridad y de Turismo dieron origen a las Secretarías del mismo nombre y el de Asuntos Agrarios y Colonización a la Secretaría de la Reforma Agraria. Algunos Departamentos, como el de Educación Física o el Autónomo de Prensa y Publicidad, tuvieron una vida relativamente efímera. Actualmente sólo subsisten dos de estas entidades: el Departamento del Distrito Federal y el de Pesca que se encuentran reconocidos por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. La creación de Departamentos Administrativos no ha sido muy voluminoso en nuestro medio, tal vez porque las funciones de carácter técnico -- que el Constituyente de 1917 había preconizado para ellos, no fué posible realizarlas por medio de este tipo de entidades, -- dada la imposibilidad de que sus titulares se mantengan al margen de la política, motivo por el cual se optó por la creación de organismos descentralizados a pesar de que no hubiera disposiciones constitucionales que autorizaran su creación, habiéndose desarrollado paulatinamente la creación de los mismos hasta adquirir la importancia socio-económica que actualmente tienen.

Por medio de una adición y de una reforma hechas a --- nuestra Constitución vigente se introdujeron a la misma referencias sobre los organismos descentralizados; la adición a -- que nos referimos fué hecha el 18 de noviembre de 1942, en la-

fracción XXXI, apartado "A" del artículo 123, en donde se hizo referencia por primera vez en nuestra ley fundamental a los organismos descentralizados al establecerse la competencia de las autoridades federales en la aplicación de las leyes de -- trabajo. Y por medio de la reforma hecha a nuestra Constitu-- ción, a su artículo 93, el 24 de enero de 1974, se hizo refe-- rencia por segunda ocasión a los organismos descentralizados-- al establecer que cualquiera de las Camaras podrá citar a los Directores o Administradores de los organismos descentraliza-- dos para que informen cuando se discuta una ley o estudie un-- negocio concerniente a sus respectivos ramos de actividad.

Únicamente las dos referencias que hemos mencionado -- anteriormente, existen en nuestra Constitución vigente, las -- cuales, como ya dijimos, fueron incorporadas a nuestra ley -- fundamental muy posteriormente a la promulgación de la misma, lo cual indica que a medida que ha ido avanzando el tiempo, -- se han ido convirtiendo estos organismos en verdaderos facto-- res reales de poder, tan es así que el Constituyente permanen-- te no ha podido evitar el hacer referencia a tales organismos en la adición y reforma hechas a nuestra Constitución, las cuales ya-- fueron mencionadas.

b).- CONSTITUCIONES DE 1824 y 1857

La Constitución de 1824 tiene el merito de haber crea

do al Estado Mexicano dándole la forma federal, afianzando en forma definitiva la independencia nacional del país recientemente consumada, atribuyéndole al Estado objetivos de carácter puramente político, objetivos que se deducen del contenido de la referida Constitución, del Acta Constitutiva de la Federación que le precedió y del manifiesto que el Congreso Constituyente lanzó a la nación el 4 de octubre de 1824, por lo que podemos afirmar que durante la vigencia de esta Constitución no hubiera sido posible la creación de organismos descentralizados por parte del Estado como un medio para que éste realizara sus fines, ya que para que ello fuera posible se requerían dispositivos constitucionales de contenido social que le permitieran intervenir en actividades tendientes a lograr el mejoramiento social, cultural y económico de las grandes masas de la población, pero dada la marcada influencia -- que el individualismo ejercía en esa época, la participación del Estado en ese tipo de actividades era aún remota.

Por su parte la Constitución de 1857 también tuvo una trascendental relevancia en la historia política de nuestro país al rescatar el federalismo para el Estado Mexicano y romper el estatus clasista y sectario que hasta entonces había prevalecido, suprimiendo toda clase de fueros y privilegios, pero al igual que la de 1824, se dejó influenciar por el principio "dejar hacer, dejar pasar" del liberalismo-indi-

vidualista, por lo que también se limitó a señalarle al Estado Mexicano objetivos puramente políticos, de tal manera que el Estado en 1857 tampoco contó con un fundamento legal de rango constitucional que le permitiera realizar actividades industriales, comerciales, culturales, etc., de lo que se deduce - que durante la vigencia de la Constitución de 1857 tampoco hubiera sido posible la creación de organismos descentralizados por parte del Estado.

c).- JURISPRENDENCIA DE LA CORTE AL RESPECTO

Para la exposición del tópicó que nos hemos propuesto desarrollar en este párrafo, consideramos pertinente definir lo que entendemos por jurisprudencia en sentido positivo-jurisdiccional, y para tal efecto nos permitimos reproducir - el concepto vertido por el maestro Ignacio Burgoa Orihuela, - al cual nos adherimos y que es el siguiente: "La jurisprudencia se traduce en las interpretaciones y consideraciones jurídicas uniformes que hace una autoridad judicial designada para tal efecto por la ley, respecto de uno o varios puntos de derecho especiales y determinados que surgen en un cierto número de casos concretos semejantes que se presentan, en la inteligencia de que dichas consideraciones e interpretaciones - son obligatorias para los inferiores jerárquicos de las men--

cionadas autoridades y que expresamente señala la ley" (2)

La Jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, funcionando en pleno, se integra cuando se sustenta el mismo punto de vista en cinco ejecutorias consecutivas, no interrumpidas por una en contrario y que hayan sido aprobadas por lo menos por catorce ministros; la Jurisprudencia de las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación se forma cuando cinco ejecutorias de dichas salas son resueltas en el mismo sentido, siempre que estas ejecutorias no sean interrumpidas por una en contrario y que hayan sido aprobadas por lo menos por cuatro ministros, lo anterior, de acuerdo con lo dispuesto por los artículos 142 y 193 de la Ley de Amparo.

Nuestro máximo Tribunal ha sentado jurisprudencia al resolver gran cantidad de controversias en las que interviene como parte un organismo descentralizado. A la fecha existen varias tesis jurisprudenciales al respecto, de las que nos permitimos transcribir las que consideramos de importancia para el desarrollo del presente trabajo, porque en ellas se mencionan los elementos que son propios de los organismos descentralizados, así como otras características que los identifican, por lo que a continuación procedemos a transcribir las tesis-

(2) Ignacio Burgos Grimbela, El Juicio de Amparo, pág. núm. - 786.

a que nos referimos para después hacer el comentario respectivo sobre las mismas.

a).- "Siendo el Instituto Mexicano del Seguro Social, por expresa determinación de su ley constitutiva, un organismo descentralizado con personalidad jurídica propia, es una entidad separada de la administración central. Sólo mantiene con el Poder Ejecutivo Federal, conforme a lo previsto por diversos preceptos legales, relaciones vinculatorias con específica finalidad de regular el control administrativo de su funcionamiento orgánico. De lo que se sigue que, por la peculiar característica de estar dotado de personalidad jurídica propia, constituye un ente que no forma parte integrante de la Federación. Sólo pueden considerarse dentro del sistema administrativo, propiamente dicho del Poder Ejecutivo Federal y como partes integrantes del mismo, los organismos que se instituyen como figuras -- que la doctrina clasifica de "desconcentración administrativa" y que son aquellos a los que se les atribuye, mediante subordinación jerárquica directa, parte de la competencia administrativa, y, por lo mismo, en el desempeño de sus funciones únicamente actúan como órganos del mismo ente estatal, es decir -- que carecen de personalidad jurídica propia" (3).

(3) Apéndice al Semanario Judicial de la Federación, Compilación de la Jurisprudencia de la Segunda Sala, página número 636.

b).- "Si la fracción XXIX del artículo 123 de la Constitución Federal considera la implantación del Seguro Social como un servicio público, deben concurrir en su creación y funcionamiento las características generales de todo servicio público; es decir, la satisfacción ininterrumpida de la necesidad social que se trata de cubrir, uniforme y poco onerosa, finalidades éstas que obligan una intervención especial del Poder Público que garantice la realización eficaz de esos objetivos, y que haciendo uso de su potestad de imperium, dicte las disposiciones que crea necesarias, obteniendo la supremacía del interés en la prestación de la necesidad que se trata de satisfacer con el servicio público, en beneficio del núcleo que la padece, por encima de los intereses particulares. De tal manera que procure fijar condiciones en que se preste el servicio, haciendo derivar su obligatoriedad de la ley que el legislador del artículo 135 de la Ley del Seguro Social, dio carácter de aportaciones fiscales a las cuotas que deben cubrir los patrones como parte de los recursos destinados al sostenimiento del Seguro Social, considerando a las cuotas como aportaciones de derecho público de origen gremial o profesional a cargo del patrón, que hayan su fundamento en la prestación del trabajo y su apoyo legal en lo dispuesto por el artí-

culo 123 de la Carta Magna, y su Ley Reglamentaria" (4).

c).- "El artículo 2o. de la Ley del Impuesto sobre el Uso de Aguas de Propiedad Nacional en la Producción de Fuerza-Motriz dispone que son causantes del impuesto los concesionarios, confirmatorios, titulares de permisos de construcción y usuarios sin derechos reconocidos. Ninguna de esas calidades jurídicas puede imputarse a la Comisión Federal de Electricidad en relación con el aprovechamiento de aguas. Efectivamente, el decreto de 11 de enero de 1949, que establece las bases para el funcionamiento de dicha Comisión, la define en su artículo 1o., como un organismo público descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio que tiene entre otros objetos, el de ejecutar las obras relacionadas con la generación, transmisión y distribución de energía eléctrica, y de adquirir instalaciones, así como valores y acciones relativos a la industria eléctrica; y, de acuerdo con el artículo 6o. del propio decreto, su patrimonio se integra entre otros bienes, con los derechos al uso o aprovechamiento de bienes propiedad nacional que el Gobierno Nacional le asigne a las reservas nacionales de energía eléctrica. Tanto la doctrina como la jurisprudencia consideran la concesión como un acto mixto o complejo -

(4) Apéndice al Semanario Judicial de la Federación, Compilación de la Jurisprudencia del Pleno, página número 226.

que reúne caracteres de acto reglamentario, de acto condición y de acto contrato; en cuanto comparte aspectos de contrato, - la situación jurídica del concesionario y algunos de los derechos y obligaciones que éste adquiere derivan de un concurso de voluntades entre el Estado y el propio concesionario. La Comisión Federal de Electricidad no se encuentra en tales condiciones; ha sido creada por un acto unilateral del Estado, - no ha solicitado ni obtenido concesión alguna y las aguas que aprovecha constituyen las reservas nacionales de energía hidráulica, es decir, las aguas de propiedad nacional sustraídas legalmente al régimen de concesión, en términos del artículo 91 de la Ley de Aguas de Propiedad Nacional. Las consideraciones hechas, relativas al concesionario, son válidas para - el confirmatorio, titular de permiso provisional, autorización o permiso de construcción. En consecuencia, dado el sentido - del artículo 2o. en principio mencionado, que debe ser aplicado estrictamente conforme a la disposición general que contiene el artículo 11 del Código Fiscal de la Federación, la Comisión Federal de Electricidad no es causante del impuesto sobre el uso de aguas de propiedad nacional en la producción de fuerza motriz" (5)

d).- "Aún cuando la institución descentralizada Servi

(5) Apéndice al Semanario Judicial de la Federación, Compilación de Jurisprudencia de la Segunda Sala, página número 177.

cio de Transportes Eléctricos del Distrito Federal se encuentra bajo control y vigilancia del Departamento del Distrito Federal, la personalidad jurídica de dicho organismo, distinta de la del Departamento del Distrito Federal, lo coloca en situación de responder ante el Estado por los actos de su funcionamiento, con el patrimonio que tiene en administración independientemente de lo que el propio Departamento del Distrito Federal pueda realizar con ese mismo patrimonio" (6).

Como podrá observarse en las tesis jurisprudenciales que transcribimos, se advierte que la Suprema Corte de Justicia de la Nación conceptúa a los organismos descentralizados como entidades creadas por el Estado, destinadas a la prestación de un servicio público y dotadas de personalidad jurídica y patrimonio propio; haciendo derivar de la personalidad jurídica y del patrimonio de que están dotados los organismos descentralizados su independencia de la administración pública federal.

Por nuestra parte discrepamos del criterio sostenido por nuestro máximo Tribunal, ya que nosotros consideramos que los organismos descentralizados sí forman parte de la organización administrativa federal. Estamos de acuerdo con la doctrina

(6) Apéndice al Seminario Judicial de la Federación, Compilación de Jurisprudencia del Pleno.

na de la personalidad jurídica de los entes colectivos que sog tiene que las personas morales son entes diversos de las personas físicas que las integran (7); y en el caso de los organizmos descentralizados, como personas morales que son, también - estamos de acuerdo que cada uno de estos organismos constitu--yen un ente único, diverso de las personas físicas que los integran (director, subdirector, consejo de administración, etc.), pero no estamos de acuerdo en que se encuentren divorciados -- del ente que los crea, en este caso del Estado, ya que si he--mos venido señalando en el presente trabajo que los organismos descentralizados constituyen un medio por medio del cual el Es tado moderno realiza determinados fines encaminados a lograr - el mejoramiento de la sociedad en general, se deduce que si di chos organismos son utilizados como medios del Estado que los crea para realizar sus fines, no pueden estar desligados de la administración pública del Estado, sino que aquellos se encuentran subordinados a ésta, la que ejerce sobre los mismos su po der de imperio en diferentes formas para evitar que se desvien de los objetivos que motivaron su creación.

Es de tomarse en cuenta que las tesis jurisprudencia--les que se comentan fueron sustentadas durante la vigencia de-

(7) García Mayner Eduardo, Introducción al Estudio del Derecho, pág. número 292.

la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado que fué derogada por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, ley ésta última que incorpora a los organismos descentralizados a la Administración Pública Federal, pero aún cuando las referidas tesis fueron sustentadas antes de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, no estamos de acuerdo con esas tesis, ya que la referida ley únicamente reconoció una situación que de hecho ya existía en nuestro país desde que se inició el desarrollo de los organismos descentralizados, ya que éstos siempre han formado parte de la Administración Pública Federal.

d).- NECESIDAD DE LA EXISTENCIA DE UNA DISPOSICION CONSTITUCIONAL QUE REGULE LA CREACION Y ORGANIZACION DE LOS ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS

Estimamos que en la actualidad la actividad que el Estado Mexicano realiza por medio de los organismos descentralizados ha adquirido gran importancia, ya que a través de dichos organismos el Estado ha logrado impulsar el desarrollo económico, industrial, cultural del país, cumpliendo en esa forma con los fines que la Constitución de 1917 le asigna en materia educativa en su artículo 3o.; en la exploración, explotación y conservación de los recursos naturales de la Nación su artículo 27; en materia económica el artículo 28; y en materia de seguridad social el artículo 123.

La importancia que actualmente tienen los organismos descentralizados en nuestro país, es tan grande que su influencia se deja sentir en todos los ámbitos de la vida nacional. Es tanta la importancia que estas entidades han adquirido, que los titulares de los regímenes que se han sucedido últimamente en la administración pública de nuestro país, han incluido dentro de sus programas gubernamentales a los organismos descentralizados, así lo demuestran los diferentes acuerdos que el titular del Poder Ejecutivo Federal al inicio de su encargo constitucional acostumbra expedir, en donde se fija el programa a seguir dentro de la administración pública federal durante el sexenio respectivo, incluyendo dentro de ese programa a los organismos descentralizados, tal es el caso de los Acuerdos publicados en el Diario Oficial de la Federación el 28 de enero y 11 de marzo de 1971, respectivamente, expedidos por el Jefe del Ejecutivo Federal en turno en ese entonces, acuerdos que contenían aspectos importantes del programa de gobierno trazado por el entonces titular del Ejecutivo y en el cual se dió tanta importancia a los organismos descentralizados, como a las Secretarías de Estado. Así también, el presente régimen ha puesto de manifiesto la importancia que para él representar este tipo de organismos al reconocer legalmente a los organismos descentralizados como partes integrantes de la Administración Pública Federal. Una prueba más-

de la importancia que tienen estos organismos, la constituye el hecho de que en los proyectos de Ley de Ingresos y de Egresos de la Federación que cada año envía el Jefe del Ejecutivo a la Cámara de Diputados para su discusión y aprobación, se incluye a este tipo de organismos, dándoles especial importancia a aquellos que ejercen gran influencia en la economía nacional.

Debido a la gran importancia que los organismos descentralizados han adquirido en nuestro país, estimamos que éstos considerados en su conjunto se han convertido en verdaderos factores reales de poder, ya que debido a la marcada influencia que tienen en los diferentes ámbitos de la vida nacional, los titulares de la Administración Pública Federal, se ven obligados a tomar determinadas decisiones tendientes a lograr un funcionamiento más eficaz de los organismos de referencia, determinaciones que cristalizan en Acuerdos expedidos por el mismo Ejecutivo o en iniciativas de Ley que son enviadas al Congreso de la Unión para su aprobación, por otra parte, debido a la función social que el Estado realiza por medio de estos organismos, el pueblo mexicano en muchas de las veces ya se siente identificado con los mismos por los beneficios que recibe de ellos, ya que no podemos negar que un modesto trabajador que tiene su principal fuente de ingresos para la manutención de él y de su familia de un determinado or-

organismo descentralizado, en el cual presta sus servicios, se sienta identificado con ese organismo; tampoco podemos negar que un próspero profesionalista, ex-estudiante de la Universidad Nacional Autónoma de México, en donde adquirió los elementos necesarios para enfrentarse a la vida, se sienta identificado también con esta institución, y así sucesivamente podríamos seguir ejemplificando; esos mismos organismos descentralizados también pueden contribuir a modelar el ser y el querer-ser del pueblo mexicano, y de hecho en ocasiones lo hacen, de allí nuestra aseveración en el sentido de que los organismos descentralizados constituyen en la actualidad verdaderos factores reales de poder.

De las anteriores consideraciones deducimos la necesidad de la existencia de un ordenamiento constitucional que dé expresión escrita a esos factores reales de poder de que hablamos, los organismos descentralizados, en donde se precisen los elementos fundamentales que deben satisfacerse en la creación de todo organismo descentralizado, ya que si estos están destinados a lograr el bienestar social, cultural y económico de la población, la creación de los mismos debe ser producto de un estudio bien razonado, basado en los lineamientos fijados en la Constitución. También consideramos que en ese precepto constitucional, por el que propugnamos que se establezca por medio de una adición que se haga a nuestra Ley Funda-

mental, se regule la forma de organización de esta clase de organismos, precisandose los nexos que deben mantener con el Poder Ejecutivo Federal, ya que consideramos que ello redundaría en la mayor efectividad de los fines que el Estado se proponga realizar por medio de los organismos descentralizados y además se establecería con precisión la naturaleza jurídica de los mismos.

C O N C L U S I O N E S

I.- La Constitución jurídico-positiva en su carácter de Ley Fundamental de un país, constituye la razón de ser y la fuente de validez de las instituciones y de las normas jurídicas que rigen la vida de ese país, por lo que los titulares de los órganos estatales al realizar las atribuciones que les son propias, necesariamente deben observar los lineamientos establecidos en esa Ley Fundamental.

II.- A lo largo de la historia las estructuras políticas que se han creado para organizar a la sociedad, han experimentado cierta evolución, hasta desembocar en la actual organización estatal, la cual es el resultado del esfuerzo realizado por los pueblos que han decidido autodeterminarse, dándose una Constitución como un medio para organizarse política y socialmente, creando por medio de esa Constitución al Estado como persona moral suprema dotado de los organismos necesarios para lograr la superación de la sociedad en general.

III.- Existen en la realidad social de cada país un conjunto de fuerzas sociales o factores reales de poder que se manifiestan en los diferentes ámbitos de la vida de dicho país (económico, político, social, cultural, etc.), con la pretensión de llegar a ser tomados en cuenta por toda la comunidad, hasta ser incluidos en el derecho fundamental. Debido-

a la influencia ejercida por los factores reales de poder sobre las instituciones y sobre los titulares de los organos estatales, la Constitución adquiere dinamismo, por la presión -- que esos factores ejercen para que la Constitución se adecúe -- a la realidad jurídico-política de cada momento histórico del país en que actúan.

IV.- El Constitucionalismo moderno es el resultado de una larga evolución que se inicia en la Edad Media, que se universaliza en 1787 con la promulgación de la Constitución de -- los Estados Unidos de Norteamérica, que adquiere un desarrollo sorprendente en todo el siglo pasado, y que se vigoriza en --- 1917 con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que aporta una nueva modalidad para el constitucionalismo universal al incorporar las garantías sociales a la Ley Fundamental.

V.- El acelerado aumento de la población originó el -- surgimiento de gran cantidad de problemas, cuya solución no se pudo lograr con la sola participación de los particulares, dada la complejidad de tales problemas, por lo que se hizo indispensable la intervención del Estado el cual adquiere el carácter de "promotor del desarrollo económico y social" al incursionar en actividades de tipo económico, cultural, científico, de bienestar social, por medio de entes cuya creación contribuye al enriquecimiento de la ciencia jurídica y que en nes--

tro país adoptan el nombre de "organismos descentralizados" - y que en su conjunto integran lo que consideramos es la organización pública descentralizada por servicio y constituyen - un medio eficaz para que el Estado impulse el desarrollo económico del país y procure una justa distribución de la riqueza.

VI.- En nuestro país el desarrollo de la organización pública descentralizada por servicio se inicia con la Constitución de 1917, ya que esta Ley Fundamental da al Estado mexicano el carácter de promotor del desarrollo económico y social del país al permitirle realizar actividades tan importantes como son las actividades económicas, con el objeto de lograr la industrialización del país e impulsar la prestación de servicios públicos en beneficio de la población, y para lograr esos objetivos, los regímenes post-revolucionarios propiciaron el desarrollo de los organismos descentralizados.

VII.- La importancia de la organización pública descentralizada por servicio también se ha dejado sentir en otros países, en donde el Estado por medio de entes descentralizados, que adquieren una denominación apropiada, según el país de que se trate, interviene en diversas actividades, ya que por medio de ellos el Estado impulsa el desarrollo económico y social de la población. El desarrollo de los entes descentralizados en otros países, al igual que en el nuestro ha generado

una legislación especial aplicable a dichos organismos, así -- como una cuantiosa doctrina sobre la materia elaborada por los mas destacados publicistas.

VIII.- El Estado mexicano por medio de la creación de los organismos descentralizados como un medio para realizar de terminadas funciones, cubre los objetivos de contenido social- establecidos por nuestra Constitución actualmente en vigor.

IX.- Consideramos que las tesis jurisprudenciales de - la Suprema Corte de Justicia de la Nación que consideran a los organismos descentralizados como entes totalmente independien- tes de la Administración Pública Federal, se encuentran divor- ciadas de la realidad, ya que la realidad nos demuestra que so bre este tipo de organismos, a excepción de las instituciones- docentes, existe un riguroso control por parte del Ejecutivo - Federal por ser los organismos descentralizados los medios de- que se vale el Estado para realizar diversos fines que le seña la la Constitución, de lo que se deduce que si los organismos- descentralizados son medios de que se vale el Estado para rea- lizar determinados fines, esos organismos no pueden ser inde-- pendientes de la Administración Pública Federal, sino todo lo- contrario, forman parte de la Administración Pública Federal.

X.- La actual administración que acaba de iniciar su - periodo constitucional, al expedir la Ley Orgánica de la Admi- nistración Pública Federal en donde incorpora a la Administra-

ción Pública Federal a la organización paraestatal, incluyendo a los organismos descentralizados, reconoció una situación que de hecho siempre había venido funcionando desde que se -- inició el desarrollo de los organismos descentralizados, ya -- que éstos siempre han pertenecido a la Administración Pública Federal.

XI.- Dada la importancia de las actividades que el Es tado mexicano realiza por medio de los organismos descentrali zados, consideramos que resulta conveniente que se dé expresión escrita a este tipo de organización en nuestra Ley Funda mental, ya que si bien es cierto que la actividad que el Esta do realiza por medio de esos entes se encuentra prevista por nuestra Constitución, estimamos que debido al gran desarrollo que han tenido en nuestro medio los organismos descentralizados, en la actualidad no basta que la Constitución faculte al Estado para intervenir en actividades de tipo económico, cultural, científico, etc., sino que también es necesario que la Constitución establezca los medios que el Estado debe utilizar para realizar ese tipo de actividades, por lo que propugnamos por que en nuestra Constitución se regule, por medio de una adición que se haga a nuestra Ley Fundamental, la crea-- ción y la organización de los organismos descentralizados, ya que ello redundaría en un verdadero reconocimiento de la im-- portancia que estos entes representan para el desarrollo del-

país, y además, despejaría toda duda que sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad de este tipo de organización se pudiese presentar.

B I B L I O G R A F I A

- 1.- BRASDEFER GLORIA y otros, "Las Empresas Públicas en México", publicación del Instituto Nacional de Administración Pública. Primera edición 1976.
- 2.- BURGOA ORIHUELA IGNACIO, "Derecho Constitucional Mexicano", Editorial Porrúa, S.A., Primera Edición 1973.
- 3.- BURGOA ORIHUELA IGNACIO, "El Juicio de Amparo", Editorial-Porrúa, S.A., Octava edición 1971.
- 4.- CARRILLO CASTRO ALEJANDRO, "La Reforma Administrativa en México", Publicada por el Instituto Nacional de Administración Pública, Segunda edición 1975.
- 5.- CARL SCHMITT, Editora Nacional 1970.
- 6.- GARCIA MAYNEZ EDUARDO, "Introducción al Estudio del Derecho", Editorial Porrúa, Décima edición 1961.
- 7.- GARCIA PELAYO MANUEL, "Derecho Constitucional Comparado, - Madrid, Revista de Occidente 1958.
- 8.- HANS KELSEN, "Teoría Pura del Derecho", Editorial Universitaria de Buenos Aires, Décima Edición, 1973.
- 9.- LASSALLE FERNANDO, "¿Qué es una Constitución?", Ediciones-Siglo Veinte 1975.
- 10.- POSADA ADOLFO, "Tratado de Derecho Político", Madrid 1928.
- 11.- SANCHEZ VIAMONTE CARLOS, "El Poder Constituyente".
- 12.- SERRA ROJAS ANDRES, "Derecho Administrativo", Editorial - Porrúa, S.A., Cuarta edición 1968.

- 13.- SARRIA EUSTOQUIO, "Derecho Administrativo", Editorial Temis, Bogotá, 1968.
- 14.- SAYAGUEZ LAZO ENRIQUE, "Derecho Administrativo, Uruguay-1958.
- 15.- TENA RAMIREZ FELIPE, "Derecho Constitucional Mexicano",- Editorial Porrúa, S.A., Décima edición 1970.
- 16.- TENA RAMIREZ FELIPE, "Leyes Fundamentales de México", -- Editorial Porrúa, S.A. Sexta edición 1975.
- 17.- TRUEBA URBINA ALBERTO, "La Primera Constitución Político-social del Mundo", Editorial Porrúa, S.A. 1971.
- 18.- Tarus Ediciones, "Leyes Constitucionales", Madrid 1963.
- 19.- VERDERA Y TUELLS EVELIO, "La Empresa Pública", Publicación del Real Colegio de España en Bolonia 1970.
- 20.- Diario de Debates del Congreso Constituyente, Segundo Tomo, publicado por la Cámara de Diputados.
- 21.- "Manual de Organización del Gobierno Federal, publicación de la Secretaría de la Presidencia 1974.
- 22.- Informe sobre la Reforma de la Administración Pública Mexicana, publicación de la Dirección General de estudios-Administrativos 1974.
- 23.- Apéndice al Semanario Judicial de la Federación, Primera parte, Compilación de la Jurisprudencia del Pleno.
- 24.- Apéndice al Semanario Judicial de la Federación, Tercera parte, Compilación de la Jurisprudencia de la Segunda Sala.

LEGISLACION

- 1.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de -
1917.
- 2.- Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 1959.
- 3.- Ley para el Control por Parte del Gobierno Federal de los
Organismos Descentralizados y Empresas de Participación -
Estatal.
- 4.- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
- 5.- Ley del Seguro Social.
- 6.- Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de --
los Trabajadores del Estado.