

LECCIONES SOBRE

DERECHO ADMINISTRATIVO

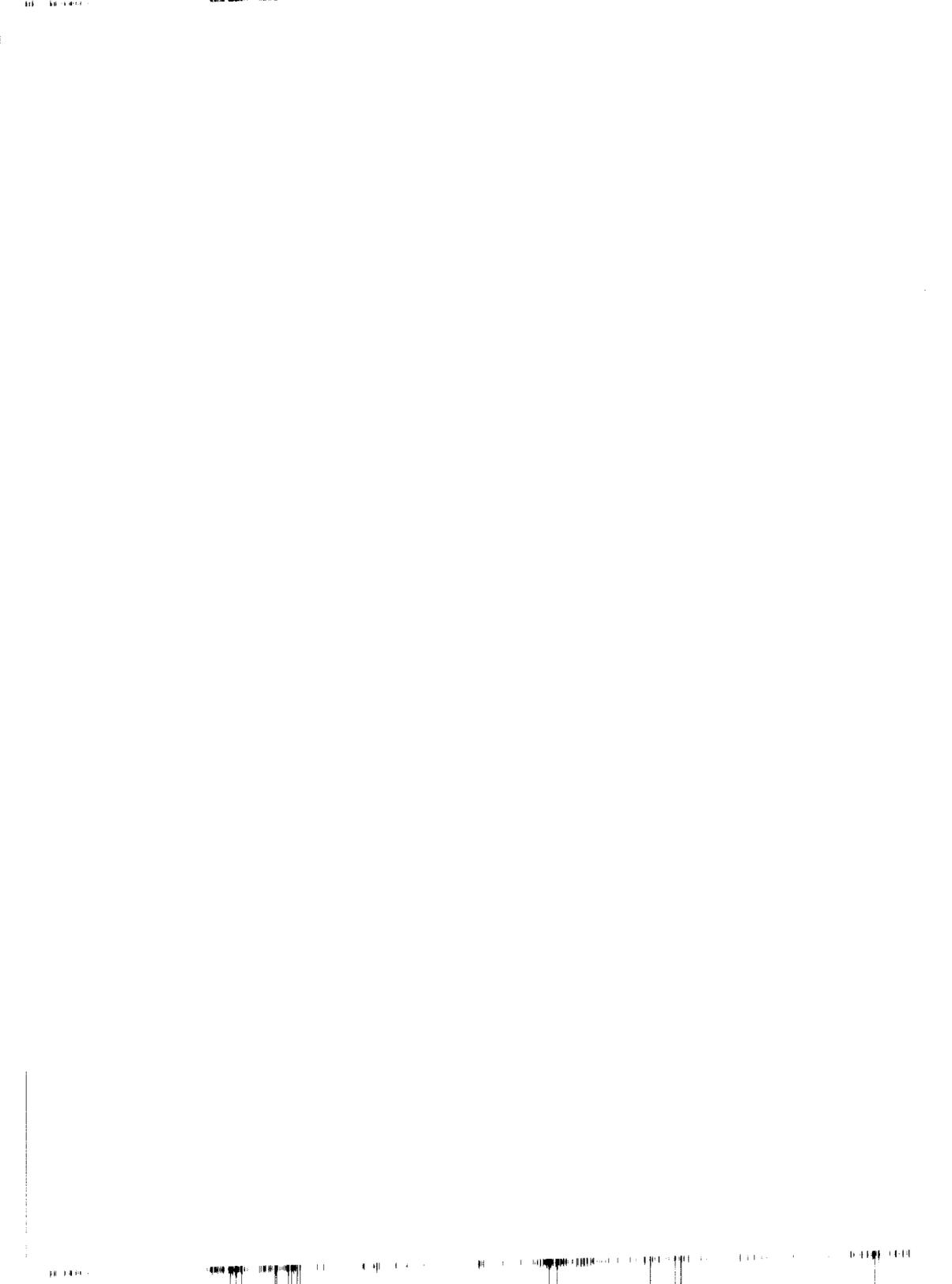
Mario Ayluardo Saúl



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA

UNIDAD XICHIMILCO

División de Ciencias Sociales y Humanidades



LECCIONES SOBRE

DERECHO
ADMINISTRATIVO

Mario Ayluardo Saúl



UNIVERSIDAD AUTONOMA METROPOLITANA
UNIDAD XOCHIMILCO División de Ciencias Sociales y Humanidades



UNIVERSIDAD AUTONOMA METROPOLITANA
Rector General, doctor Gustavo Chapela Castañares
Secretario General, doctor Enrique Fernández Fassnacht

UNIVERSIDAD AUTONOMA METROPOLITANA
XOCHIMILCO
Rector, doctor Avedis Aznaburián Apajián
Secretaria, maestra Magdalena Fresán Orozco

DIVISION DE CIENCIAS SOCIALES Y HUMANIDADES
Directora, doctora Sonia Comboni Salinas
Secretario Académico, maestro Felipe Campuzano Volpe
Responsable de Publicaciones de la DCSH,
licenciado Víctor Ortega

Comité Editorial
Gerardo Zamora/ Graciela Rahman/ Roxana Muñoz/
Felipe Campuzano/ Silvia Gutiérrez/ María Eugenia Reyes/
Luis Arturo García/ Francisco Suárez/ Iris Santacruz

Edición y diseño: Víctor Ortega

© D.R. 1990 UNIVERSIDAD AUTONOMA METROPOLITANA
Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco
Calzada del Hueso 1100, Col. Villa Quietud, Coyoacán,
C.P. 04960, México, D.F.

ISBN 968-240-860-3

Impreso y hecho en México



PRESENTACIÓN

Con este nuevo título, la colección “La Llave” inaugura su segunda época, ahora con una reorganización de su Comité Editorial, integrado por los Coordinadores de Estudio de la DCSH.

“La Llave” surge como un proyecto editorial de la División de Ciencias Sociales y Humanidades, con el fin de publicar material de apoyo a la docencia en las diferentes licenciaturas y posgrados.

Esta colección parte de la idea de que es indispensable encauzar y capitalizar la experiencia y dedicación que por muchos años han acumulado los profesores de nuestra División en el ejercicio de la docencia. Para fortalecer y mejorar esta función básica de la Universidad, es necesario estimular la producción de textos que sirvan de apoyo a la enseñanza y que contribuyan a la superación académica del alumnado.

Estas publicaciones cumplen también con las funciones de actualizar y enriquecer de manera sistemática los planes y programas de estudio, enriquece el acervo bibliográfico para la docencia y fomenta el interés de los profesores en la elaboración de materiales como el que en esta ocasión presentamos.



PROLOGO

Es obvia la conexión del tiempo que vivimos, tiempo de modernización, con lo breve, lo lógico, lo sencillo. Son condiciones necesarias de la eficiencia, la cual destaca como el requisito esencial para poder ser productivos y prósperos, competitivos y justos.

Epoca de cambio acelerado en el mundo. Cambio global en naciones, economías e instituciones. Facilidad, coherencia, transparencia, es el reclamo de una compleja y dinamizada sociedad civil frente a las instituciones gubernamentales, para optimizar recursos, tiempos y movimientos.

Etapas de reto para todas las ciencias, para todas las disciplinas, para todos los hombres. El acto administrativo, el procedimiento administrativo, en una palabra, el Derecho Administrativo, quedan especialmente involucrados, con una destacada presencia en el acelerado proceso de cambio en esta era de acentuado pragmatismo.

De ahí el gran dinamismo adquirido por el Derecho Administrativo. Materia de suyo compleja, la pretensión de darle concisión, coherencia y sencillez es en sí misma plausible. Este es el mérito mayor de estas *Lecciones sobre Derecho Administrativo* que el lector, el estudiante de Derecho, de Ciencias de la Administración y de Contaduría, tiene en sus manos.

El autor, Mario Ayluardo Saúl, con perfecto conocimiento de la complejidad del tema en lo general y en particular en lo referente a nuestro país, por sus certeras y abundantes citas legislativas y jurisprudenciales, ha enfrentado el problema básico al establecer proposiciones concretas buscando, como él mismo señala, corregir lo asistemático, extenso, contradictorio y complejo de la legislación administrativa mexicana. Si logró o no su objetivo, es una cuestión que más temprano que tarde tendrá que discernir el legislador. En lo que no puede haber ninguna duda es en el alto mérito de haberse planteado el difícil pro-

blema y en intentar resolverlo de manera seria, informada, profesional y con loable objetivo didáctico.

En la reforma del Estado mexicano –reforma hacia su modernización– será inevitable la reforma a su Derecho Administrativo en el sentido apuntado por el autor de estas *Lecciones*. Es indudable que los avances de discernimiento que se logren en la cátedra –con el concurso de maestros y estudiantes– habrán de repercutir en el progreso teórico y práctico del Derecho Administrativo.

El reto es difícil, pero el campo de batalla está abierto. Estas *Lecciones* no agotan el esfuerzo del autor, quien las contempla como una parte de otro mayor hacia la elaboración de un *Tratado* sobre la materia. El tema es importante y sugerente y el desafío motivador y promisorio, porque los resultados que se obtengan seguramente contribuirán a la modernización social. Ojalá que este meritorio estudio de Ayluardo Saúl promueva la participación de otros investigadores del Derecho Administrativo.

Lic. Francisco Reyes Retana.

A mis abuelos maternos Inés⁺ y Luis⁺

A Graciela

A mis hijos Beatriz Eugenia, Mario Alejandro y Jorge Luis

A la Universidad Autónoma Metropolitana

y a todos quienes la hicieron y la hacen posible.

Advertencias

Primera.

El objeto de estas *Lecciones Sobre Derecho Administrativo* es el de servir de material docente para estudiantes de nivel de licenciatura; sin embargo, algunos temas son útiles a los de maestría y doctorado.

En tanto el Derecho Administrativo es, hoy, la disciplina más dinámica de las ciencias jurídicas, su evolución ocupa y preocupa a estudiosos de la materia y resulta una difícil tarea abarcar su contenido.* Esta es una primera limitación; empero, surge otra: lo complejo de su estudio requiere de la interdisciplinariedad para su tratamiento político y jurídico en cuanto a los marcos de referencia obligados. Su propia denominación implica una incursión por el campo del Derecho y de la Economía.

Estas dos características, evolución e interdisciplinariedad, explican el plan general de mi obra: *Lecciones Sobre Derecho Administrativo* son parte del *Tratado de Derecho Administrativo* en cuatro tomos.

El primero refiere el *hábitat* político del Derecho Administrativo –El Estado– sin cuyas previas explicaciones no sería posible ubicar a esta rama jurídica.

El segundo, aborda su marco jurídico –La Constitución.

El tercero, las conceptualizaciones fundamentales del Derecho Administrativo.

El cuarto, la parte más extensa, comenta leyes y la normatividad jurídico-administrativa de ellas emanada, con el énfasis requerido en torno a la Administración Pública Federal como la estructura encargada de su ejecución.

* Acosta Romero, Miguel; y Martínez Morales, Rafael I. *Catálogo de Ordenamientos Jurídicos de la Administración Pública*. Editorial Porrúa, S.A. México, 1986.

Apunto la conclusión de mi obra: buscar en una Gran Tarea Jurídica Nacional corregir lo extenso, contradictorio y complejo del derecho positivo vigente en México.

Segunda.

El texto *Lecciones Sobre Derecho Administrativo* fue aprobado por el Comité Editorial de la colección “La llave”, de la División de Ciencias Sociales y Humanidades de la Unidad Xochimilco, de la Universidad Autónoma Metropolitana, de gran seriedad y rigor académicos. Sin embargo, esta versión final incorpora sus recomendaciones para incluir ejemplos de lo tratado en el libro.

Tercera.

El “*Reestablecimiento del Régimen Mixto en la Prestación del Servicio de Banca y Crédito*”, cuando el libro había sido terminado, afecta sensiblemente el Apartado B, Nacionalización Bancaria; del Capítulo IV, Algunas Formas de Intervención Gubernamental en la Economía; del Título II, Formas de Organización Gubernamentales. Al comunicársele, el Comité Editorial me autorizó a incorporar un capítulo adicional sobre el nuevo tema para impedir la obsolescencia del texto apenas publicado. Este es un caso más del dinamismo de la materia.

El proceso bancario ya decidido políticamente y adecuado en lo jurídico, no ha culminado. Estas lecciones sólo llegan hasta octubre de 1990. Las autoridades hacendarias consideran un año, aproximadamente –agosto de 1991– para su conclusión.

Finalmente, un reconocimiento especial a la tarea de mecanografía y revisión para las Sritas. Rosa Ma. Escamilla Espinoza, a quien le aseguro un futuro profesional brillante, Maricela Espiricucta Luna; y, a la Sra. Ma. del Carmen Sandoval Avila.

Para Victor Ortega, promotor de la edición y encargado de ella, mi amistad y reconocimiento.

INTRODUCCIÓN

Esta obra recoge mis conocimientos, experiencias y sentimientos como estudiante y profesor de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México. También incluye mis años vividos al servicio de la administración pública de mi país, en donde he podido practicar; pero, también aprender tan importante disciplina parte muy importante de mi vida y desarrollo profesional; diversas causas me llevaron a la Facultad de Comercio y Administración para estudiar la carrera de Contador Público la cual culminé. No obstante, mi deseo de niño y joven, orientado a las ciencias jurídicas, me condujo a estudiar la carrera de Licenciado en Derecho.

Era el año de 1971 cuando inicié su estudio formal; fue el 8 de marzo de 1976 cuando el Sínoo, en la Facultad, tuvo a bien aprobarme para ejercer la Licenciatura en Derecho.

Habían quedado atrás años muy difíciles de estudio y trabajo, Permanecían los recuerdos gratos de un grupo de inolvidables compañeros y de las figuras de mis Maestros todos ellos muy queridos quienes sacrificaban –lo siguen haciendo– las mejores horas de su tiempo para engrandecer la institución pilar de la República en docencia, investigación, asistencia –servicio–, difusión interna y externa de la cultura; y crítica. Ese engrandecer a su Universidad, la Nacional Autónoma de México les enaltece a ellos serios y respetables. La patria les quedará, siempre, muy reconocida.

Aquel año, 1976, después de experiencias al lado del Licenciado Emmanuel Velázquez Carmona, de quien fui profesor ayudante en Derecho Constitucional de 1972 a 1976 y del Licenciado Jorge Moreno Collado de quien también fui profesor ayudante, en 1973, en Teoría del Estado, inicié mi carrera de abogado como profesor al servicio de la Facultad de Derecho de mi alma Mater.

En 1974 había ingresado a la Universidad Autónoma Metropolitana; poco más de dos años después hube de retirarme. En 1979 me reincorporé y desde entonces hasta la fecha, he ejercido en su espacio en la investigación, la docencia y la crítica (como creación y recreación del conocimiento) y la difusión de la cultura; mi actividad profesional y académica de Jurista.

Título I.
Teoría del Derecho Administrativo
y del Acto Administrativo



La hipótesis de este título consiste en afirmar: los estudiosos dedicados al Derecho Administrativo han elaborado una avanzada teoría en relación con esta disciplina; y, en consecuencia, del acto administrativo. Así, lo han dotado de unidad e identidad.* Por tanto, respecto de la materia sólo convienen adecuaciones y modernizaciones y no reformas absolutas o totalizadoras. No obstante lo anterior, el Derecho vigente en cada Estado o Estado-Nación, le imprime propias características.** El estudioso deberá, por lo mismo, propiciar esa unidad e identidad incorporándole lo singular distintivo propio de su criterio académico y lo derivado del derecho positivo vigente; pues, en el Derecho Administrativo, la doctrina y la legislación se unen para integrarlo. Sin esta simbiosis, no se pueden comprender.

Para el marco teórico seleccioné –de entre los diversos puntos de vista al Derecho referidos: Marxismo, Anarquismo, Iusnaturalismo, Formalismo, etcétera– el criterio del profesor alemán Heller en tanto la escuela por él fundada es, en mi opinión, la más inteligible de la disciplina jurídica en el medio estatal al considerarla como una condición de la unidad estatal. El propio Heller acepta “no se ha podido llegar, en nuestra época a un concepto del Derecho que, por lo menos en cierta medida, sea universalmente aceptado, ni tampoco se ha llegado a un concepto de Estado que reúna esa misma condición... debemos así, contentarnos, en este lugar, con suponer al Estado como una unidad que opera en la realidad histórico-social. Pero la realidad social ha de constituir también el punto de partida para determinar el concepto de Derecho...”¹

En cuanto a la denominación de los temas *La Teoría General del Derecho Administrativo* utilizada por casi la totalidad de los administrativistas, convienen algunas precisiones conceptuales. En primer término, para llamarle a una teoría, General, habrían de cubrirse categorías de universalidad en cuanto al tiempo y al espacio. Respecto a

* Esta afirmación es resultado de la consulta de las obras de la materia señaladas en la bibliografía general.

** Tratadistas del Estado le agregan el concepto de Nación para incorporarle una parte sociológica a lo político-jurídico. A. Hauriou y M. Duverger son dos entre muchos.

¹ Heller, Herman. *Teoría del Estado*. Fondo de Cultura Económica. México, 1971. Págs. 199 y 200.

la primera, Heller señala, no es correcto un propósito para construir una teoría general, refiriéndose al Estado, con carácter de universalidad para todos los tiempos, porque no lo estima, en absoluto, posible.*² En mi opinión tampoco es aceptable la universalidad para todo el espacio por cuanto el Estado tiene antecedentes netamente occidentales. Heller, en torno a este inicial problema señaló, "...tanto en la teoría como en la práctica, se apela, en primer término, al recurso de sustraer de una radical relativización un fenómeno histórico y social cualquiera y elevarlo a la categoría de criterio absoluto y de constante, del cual se derivan todos los demás fenómenos histórico-sociológicos. Esta absolutización de fenómenos temporales, típica de nuestra época, aparece como la contrapartida de la historicización y sociologización de todos los contenidos absolutos. Sobre la base de una tan pésima metafísica, la cual considera ciertos hechos de la experiencia como los únicos reales y afirma para los otros su naturaleza de ideológicos discuten hoy los movimientos extremistas su fundamentación científica. Y ello es aplicable lo mismo a la deificación del Estado o de la Nación como a la absolutización de la raza o de la clase, o a la afirmación de ser la economía, la voluntad de poder o una libido cualquiera los únicos móviles de toda la vida política".³

Pudiera intentarse la justificación del término *General* señalando su no referencia a las categorías universales de tiempo y espacio sino, en cambio, a una visión amplia del fenómeno. Este argumento no es convincente; pues, el término teoría lo comprende.** En este sentido expreso: el derecho administrativo y el acto administrativo, pueden estudiarse en sentido amplio y en sentido estricto.

* El Estado es el marco político del acto administrativo, y por consiguiente, le son aplicables los conceptos de H. Heller.

² *Op. Cit.* pág. 19.

³ *Op. Cit.* pág. 23.

** Una teoría es una proposición o un conjunto de proposiciones conceptualizadas para explicar algo por referencia a hechos o interrelaciones no observables directamente ni patentes en cualquier otra forma.

Bretch, Arnold. *Political Theory: The Foundation of Twentieth Century Political Thought*. Princeton University Press, 1959.

En sentido amplio habría de considerar, de Derecho y Acto Administrativo no limitativamente: sus marcos político y jurídico en ambos casos. Del primero, sus conceptualizaciones básicas y la legislación administrativa de suyo propia; y, del segundo fundamento; hechos y actos; concepto; clasificaciones; elementos; requisitos; efectos; ejecución; silencio administrativo; ejecutoriedad; revocación; inexistencia o teoría de las nulidades en el acto administrativo; irretroactividad; cumplimiento; incumplimiento extinción y procedimiento previo y posterior al acto administrativo.

En sentido estricto los marcos político y jurídico del acto administrativo; fundamento; hechos y actos; requisitos; concepto; características; elementos y clasificaciones. Algunos tratadistas incluyen procedimiento administrativo, efecto ejecución y el principio de no retroactividad; sin embargo, estos temas deben ser tratados en su visión ampliada.

Realizadas las anteriores premisas metodológicas, ordené el capitulo para desarrollar la Teoría del Derecho Administrativo y del Acto Administrativo en sentido estricto. (Como lo he señalado en estas *Lecciones Sobre Derecho Administrativo* sólo abordo por fines didácticos, parte de la temática. En mi *Tratado Sobre Derecho Administrativo* desarrollaré la totalidad de su contenido). En el primero, me refiero a su naturaleza jurídica y política, en el segundo, establezco lo relativo a hechos materiales y jurídicos, actos materiales y jurídicos y actos no administrativos como principio de especificidad para precisar el campo propio del acto administrativo; el seis comprende sus requisitos o modalidades; el tres desarrolla el concepto; el cuarto se refiere a sus características con la problemática en torno a ellas; el cinco trata de los elementos; y, el siete las distintas clasificaciones. Este último tema permite una visión de los distintos criterios conforme a los cuales puede verse el acto administrativo.

Finalmente concluyo el trabajo con el análisis relativo a la hipótesis formulada en un principio: los estudiosos del Derecho Administrativo han elaborado una avanzada teoría en relación con esta disciplina y, en consecuencia, del acto administrativo.

En la bibliografía se mencionan las obras consultadas tanto las utilizadas para el análisis genérico de los temas tratados y su apoyo metodológico y de contenido, como las usadas para el análisis específico, aunque ambas pueden aparecer mencionadas en el cuerpo del trabajo como citas al pie de página o notas explicativas.

Capítulo 1.

Naturaleza Política y Jurídica del Derecho Administrativo y del Acto Administrativo

A.

Su Marco Político: El Estado

El marco político del Derecho Administrativo y por consiguiente del acto administrativo es el Estado; en mi opinión, el análisis de este tema es indispensable para encontrar la naturaleza y fundamento político de ambos. El estudio del Estado es difícil por los muy distintos puntos de vista en torno suyo. Desde quienes aceptan su existencia, con variantes de enfoques, hasta quienes la niegan o buscan su extinción.* Si bien es complejo encontrar un concepto aceptado universalmente, el hecho de su existencia y explicación al través de sus elementos constitutivos es más accesible y bastante menos polémico. Tradicionalmente se le consideran, como sus elementos: el pueblo, el gobierno y el territorio, aún cuando de manera reciente André Hauriou le agrega el orden jurídico, político, económico y sociocultural destinado al cumplimiento de sus fines.⁴ Otros le integran la soberanía; sin embargo, esto no es unánime. Mario de la Cueva, la trata como una característica.⁵ A mayor abundamiento, recientemente, Juan María Alponete

* Entre las más importantes corrientes en torno al Estado encontramos las escuelas iusnaturalistas, formalistas, realistas o sociológica, francesa. De entre quienes no lo aceptan destacan la posición Marxista-Leninista y la de los anarquistas.

⁴ Hauriou, André. *Instituciones Políticas y Derecho Constitucional*. Ediciones Ariel, Barcelona.

⁵ Cueva, Mario de la. *Idea del Estado*. U.N.A.M., 1975. Págs. 49 a 56.

escribió, en el periódico La Jornada del 4 de octubre de 1989: “Apenas existe duda alguna, por grande que sea la perturbación ideológica y los estereotipos que dominan gran parte del espacio político del anacronismo, de que las ideas del mundo sobre la independencia y la soberanía están cambiando aceleradamente. Nuevos problemas entran en escena que obligan a los hombres a redefinir, según un nuevo Derecho y un nuevo orden jurídico-político, su realidad nacional en el mundo... En esas condiciones la mayor parte de los supuestos, y presupuestos, sobre la soberanía entrenan un tipo nuevo de sociedades... Hablamos, pues, de áreas de gran sensibilidad que revelan, por ello, la aparición de formas nuevas de actuar y de vivir que implican un nuevo Derecho de Gentes.(sic) Mitterrand, en un libro deslumbrante, *Politique* (y cabe decir que Mitterrand tuvo, por sus actividades de escritor, regalías muy importantes para el conjunto de sus ingresos) intenta definir qué significa la independencia en nuestros días. En la página 451 del libro dice lo siguiente y que siempre me sobrecoge. Una vez más lo trasmito por si nos sirve de algo: ‘El grado de independencia de un país se mide por la tasa de su expansión, por la calidad de su técnica, la formación de sus dirigentes y por la aptitud de sus estructuras para absorber las aportaciones del progreso en beneficio del mayor número (de los ciudadanos)’. En las líneas siguientes añadía: ‘Francia está en trance de perder su independencia al nivel de la competitividad europea’. Se trata de otra visión de las cosas, de otra preocupación activa y ética que postula un nuevo Contrato Social. No hay, en esa interpretación, exceso de lenguaje. Sin embargo, no siempre el nacionalismo exaltado postula, como forma real de la independencia, o como metro para medir la independencia, ‘la aptitud de sus estructuras para absorber las aportaciones del progreso en beneficio de las mayorías’”.

Uno de estos elementos del Estado, el gobierno –llamado por algunos profesores de otras formas– es el del interés de este estudio para el desarrollo del tema dado. El gobierno, cuya definición y desarrollo escapa al propósito de estas Lecciones, fue dividido para su ejercicio por Aristóteles en deliberante, ejecutivo y judicial.* La terminología adoptada por

* Es un error histórico, necesario de reparación, atribuir a Montesquieu la división de poderes. En realidad tomó el concepto sin citarlo, del filósofo inglés John Locke, quien lo había obtenido de Aristóteles, con la cita obligada. Véase la Política de Aristóteles y el Ensayo Sobre un Gobierno Civil de John Locke.

la doctrina habla, ahora, de Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial; sin embargo, en mi criterio la connotación apropiada debe ser la de funciones legislativa, administrativa y jurisdiccional; tesis, aunque aristotélica, aceptada en el presente.*

Estas funciones pueden ser vistas, como lo expresa Acosta Romero bajo criterios formales y materiales.⁶ El punto de vista formal *per sé*, es la visión de lo esencialmente correspondiente a cada poder o función; así, al legislativo le corresponde legislar, será la ley su resultado; al administrativo le compete decidir y al judicial le es propio juzgar y será la sentencia su resultado. El punto de vista material se refiere a las funciones no esenciales realizadas por excepción. De esta manera, el legislativo también decide y sentencia; el administrativo legisla y juzga y el judicial legisla y decide. Aquí encontramos el fundamento político del acto administrativo: es el cumplimiento, por parte del Poder Ejecutivo o función administrativa, de las tareas gubernamentales a él encargadas, aunque no abarca en forma absoluta todas ellas.⁷

Algunos autores consideran, en lo referente al punto de vista material, la realización por los poderes o funciones legislativo y judicial, de actos administrativos.⁸ En realidad son actos de administración.** Si podrían aceptarse dos vertientes respecto de esto último: la primera se refiere a la necesidad de un estudio amplio del Derecho Administrativo, considerar la parte como función materialmente administrativa por legislativo y judicial; y, la segunda, si se considera al reglamento como un acto admi-

* Los teóricos del poder y los constitucionalistas modernos hablan de la indivisibilidad del poder y, en consecuencia han señalado que en lugar de poderes conviene hablar de funciones: legislativa, administrativa y jurisdiccional. Véase el *Derecho Constitucional Mexicano* de Ignacio Burgoa, Editorial Porrúa, S.A. Segunda Edición, págs. 554 a 562.

⁶ Acosta Romero, Miguel. *Teoría General del Derecho Administrativo*. Editorial Porrúa, S.A., México, 1989. Pág. 290 y siguientes.

⁷ Acosta Romero, Miguel. *Op. Cit.*, Pág. 290 y sigs.

⁸ Canasi, José. *Derecho Administrativo*. Ediciones de Palma, Buenos Aires, 1974. pág. 297.

** Véase, en este mismo trabajo el punto 2. Hechos y Actos.

nistrativo los poderes o funciones mencionados tiene la facultad reglamentaria en lo interno.

Aun cuando muy discutible este último criterio, hay profesores en su favor.⁹

Vistos los métodos o criterios formal o material, coadyuvantes en la determinación de la naturaleza y fundamentos políticos del acto administrativo debo señalar: "La doctrina francesa ha establecido una clasificación de los actos jurídicos con la idea de establecer la naturaleza del acto."¹⁰*

Ver en la página siguiente el Cuadro sinóptico para explicar al Estado al través de sus elementos y para mostrar la actividad administrativa de los órganos de gobierno.

B.

Su Marco Jurídico: La Constitución.

El marco jurídico del Derecho Administrativo, por ende del Acto Administrativo lo es la Constitución. Su estudio resulta ineludible para encontrar su naturaleza jurídica y fundamento.

Los especialistas en la materia coinciden en señalar la estrecha relación de la disciplina con el Derecho Constitucional; e, incluso, Serra Rojas afirma: los problemas de derecho administrativo, comienzan siendo problemas de Derecho Constitucional.**

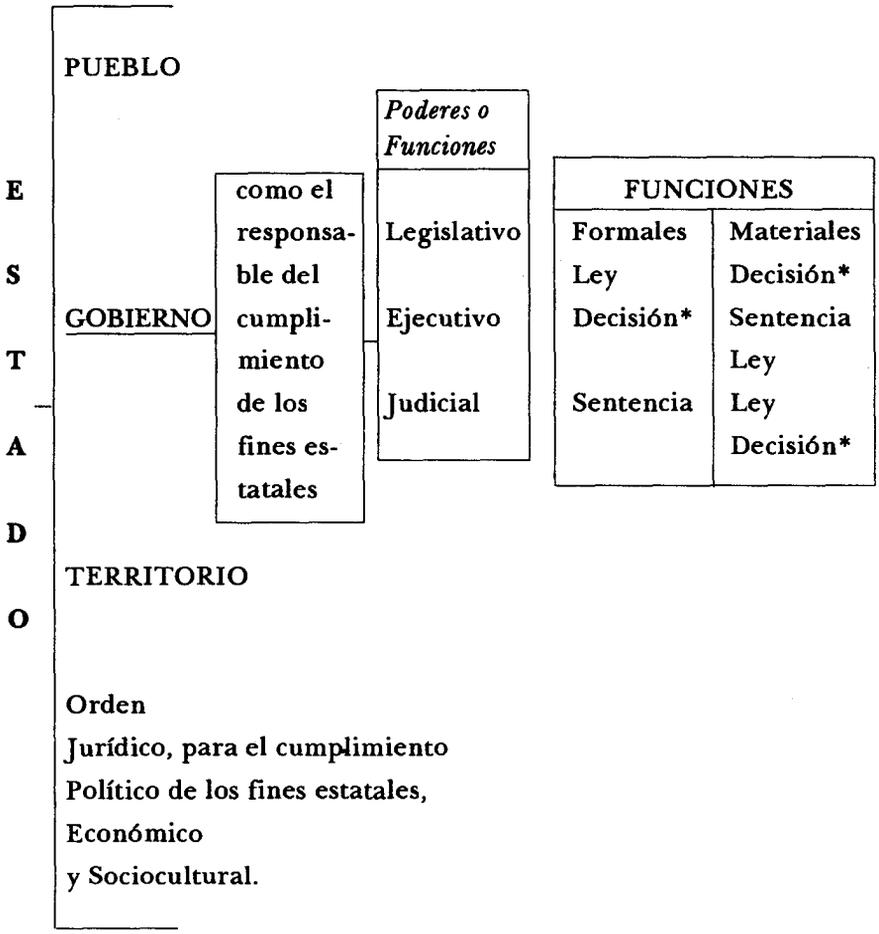
A. Hauriou escribe, el objeto del Derecho Constitucional es el encuadramiento jurídico de los fenómenos políticos; y, su significado es buscar, en el marco del Estado-Nación, el equilibrio entre la autoridad y la

⁹ Canasi, *Op. Cit.*, Pág. 113 y siguientes.

¹⁰ Acosta Romero, Miguel. *Op. Cit.*, Pág. 291.

* En atención al orden previo propuesto, esta clasificación la explico en el Capítulo 7.

** Tuve la agradable experiencia de escuchar de los labios de Don Andrés este comentario cuando fui su alumno en la U.N.A.M.



* Actividad administrativa de los actos de gobierno.

libertad.¹¹ Por cuanto a los fenómenos políticos, para apreciar la dificultad de su encuadramiento jurídico establece tres categorías: el reconocimiento total del hombre por el hombre, la determinación de lo bueno y justo para la sociedad y las relaciones entre gobernantes y gobernados; en mi opinión, es en ésta última en donde encontramos el origen jurídico del Derecho y Acto Administrativo; y, como resultado, su fundamento. Por esto, cualquier definición a ser adoptada para ambos, debe aceptar una relación entre gobernantes –la autoridad administrativa– y los gobernados, en el marco donde la norma ejerza sus atribuciones. Para la búsqueda del equilibrio entre autoridad y libertad en el marco del Estado–Nación, como misión del Derecho Constitucional, es necesario circunscribir Derecho y Acto Administrativo al orden jurídico en el ejercicio de la competencia de autoridad; su abuso degeneraría en dictadura y el rebasamiento de la libertad conduciría al libertinaje; ni una, ni la otra, deben darse en la vida de ambos. La naturaleza jurídica del acto administrativo la completo al analizar, en el Capítulo 2, Los Hechos y Actos, así como en el 7, sus Clasificaciones.

Un ejemplo ilustrará la estrecha relación entre los Derechos Constitucionales y Administrativos.

Diversas leyes administrativas y sus reglamentos previenen multas teniendo en consideración el monto del salario mínimo. Así, fijan determinados días como sanción. Esta práctica puede dar origen a una violación constitucional porque no previene la excepción fijada en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 21, tercero y cuarto párrafos: “Si el infractor fuese jornalero, obrero o trabajador, no podrá ser sancionado con multa mayor del importe de su jornal o salario de un día. Tratándose de trabajadores no asalariados, la multa no excederá del equivalente a un día de su ingreso”. En consecuencia, si el marco jurídico del Derecho Administrativo es la Constitución y ésta no se tiene presente al formular la norma y al aplicarla, se generan entre gobernantes y gobernados fuentes permanentes de conflicto.

¹¹ Hauriou, *Op. Cit.*,

C. Fundamentos.

Derecho y Acto Administrativo son una de las tareas fundamentales de la actividad gubernamental en el campo de una de sus funciones: la administrativa. En consecuencia y como reseño anteriormente en el Capítulo 1, Apartado A, encuentro la naturaleza y fundamento del acto administrativo en lo político, en la obligatoriedad, para el poder ejecutivo, de dar cumplimiento a sus labores señaladas en la norma por “la responsabilidad de los problemas sociales y su preocupación en todos sus actos por proteger el interés general”¹², lo cual se manifiesta en una intensa actividad que se traduce en numerosos actos de naturaleza diversa, creadores de derechos y obligaciones.¹³ “A diferencia del derecho privado, el Estado –debe entenderse gobierno– impone (por conducto de la administración o poder ejecutivo) unilateralmente obligaciones y cargos a los particulares y dispone de los medios efectivos para cumplirlas, al mismo tiempo que es un creador de derecho”.¹⁴

La naturaleza y fundamento jurídico del acto administrativo aparecen, véase el Capítulo 1, en su Apartado B; primero, en las obligaciones políticas del gobierno consignadas en el texto Constitucional en forma de deberes y derechos para la autoridad administrativa, cuando se den relaciones entre gobernantes y gobernados; y, segundo, en la clasificación formulada por la doctrina Francesa a la cual se refiere Acosta Romero y la cual por consideraciones de orden, reitero, trataré en el punto del capitulado relativo a clasificaciones. Al respecto Heller explica “...el ordenamiento jurídico tiene a su disposición una organización especial a cuyos órganos incumbe la tarea específica de garantizar el nacimiento y mantenimiento del Derecho. En el Estado moderno, estos órganos... son inmediata o mediatamente, órganos del Estado... La relación entre Estado y Derecho hay que considerarla,

¹² Gascón y Marín, José. *Derecho Administrativo*. T.I. Pág. 30 y sigs., Madrid, 1955 citado por Serra Rojas, *Op. Cit.*, Págs. 225 y 226.

¹³ Serra Rojas.– *Op. Cit.* Pág. 225.

¹⁴ Stassinopoulos, Michel. *Traité des acts Administratifs*. Athenes, 1954. Citado por Serra Rojas, *Op. Cit.* Pág. 225.

también, desde el punto de vista histórico y todo lo que, con pretensiones de validez general y trascendiendo de la historia, se diga sobre tal relación hay que tomarlo con cautela suma”.¹⁵

Un caso práctico para hacer vigente lo expresado en este capítulo.

El narcotráfico ha sido considerado como un serio problema para el Estado. Así, se ha emprendido, contra tal actividad, una intensiva y extensiva campaña. Como resultado se han decomisado bienes de las personas dedicadas a esas criminales conductas; sin embargo, el decomiso sólo está previsto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para el “... caso de enriquecimiento ilícito en los términos del artículo 109”, conforme lo establece el párrafo final del artículo 22. El artículo 109 se refiere a las conductas ilícitas de los servidores públicos; consecuentemente, el decomiso de bienes de narcotraficantes es inconstitucional.

Si la política estatal es de lucha frontal contra esos ilícitos, el derecho vigente debe ser consecuente. Aquí se aplica prácticamente la relación entre lo político y lo jurídico del Derecho y del Acto Administrativo. Procede, por tanto, la reforma constitucional de adecuación en el caso mencionado.

¹⁵ Heller, *Op. Cit.* Págs. 203 y sigs.

Capítulo 2.

Hechos y Actos.

Delimitar el estricto campo de aplicación del acto administrativo, una vez analizada su esencia, se impone con mayor razón, dado el injerto de confusos conceptos provenientes del derecho privado.¹⁶ Por lo mismo, conviene explicar, en el espacio del derecho, la presencia de hechos materiales, hechos jurídicos, actos jurídicos, negocios jurídicos y actos materiales. Los primeros y los últimos son irrelevantes en el mundo del Derecho. Respecto de los restantes, Acosta Romero, cita la evolución de la doctrina mexicana en los estudios de Ortíz Urquidí.¹⁷ En esta línea del pensamiento lo distintivo entre hechos, actos y negocio jurídico es la actitud volitiva del ser humano, ya en su realización o en la producción de consecuencias en la vida jurídica. Así, en el hecho jurídico la voluntad no interviene, ni en la realización, ni en la producción de consecuencias jurídicas; sin embargo, se producen efectos jurídicos. En cambio en el acto jurídico la voluntad del hombre sí interviene en su realización; pero, no en la producción de consecuencias, aunque como en el caso de los hechos jurídicos, se produzcan efectos en el ámbito del derecho. En los negocios jurídicos la voluntad interviene en los dos casos señalados. Bielsa expresa, en otro enfoque muy distinto del anterior, desde el punto de vista jurídico, la actividad administrativa, cualquiera sea su forma y efectos dados, se concentra en hechos y actos administrativos; y, no obstante su criterio distintivo de orígenes en el derecho civil, existen con los criterios administrativos diferencias substanciales en los sujetos –en el acto administrativo uno, al menos, es de derecho público– en el objeto y la causa –de interés público– y el régimen de formación, modificación y

¹⁶ Fiorini, Bartolomé. *Teoría Jurídica del Acto Administrativo*. Abeledo Perrot Editorial Buenos Aires, 1969. Pág. 11.

¹⁷ Acosta Romero, Miguel. *Op. Cit.* Págs. 297 y 298.

extensión; pues, prevalece siempre la voluntad de la administración pública. En este sentido propone, la noción de acto administrativo puede considerarse dentro del concepto general y comprensivo de negocio jurídico, dada la identidad conceptual entre ambos, aunque no sea completa.¹⁸

Fiorini señala, el acto administrativo es un acto jurídico en cuanto se presenta como el producto concreto de las normas regidas del Estado en el sector cuando actúa como el poder administrador y también el extenso ámbito denominado actividad administrativa estatal. Ni son voluntad caprichosa de la autoridad, ni manifestación exclusiva del órgano administrativo generador. Congruente con lo anterior expresa la investigación sobre la esencia del acto jurídico en la ciencia del derecho, nada debe investigar en el acto jurídico privado o en el administrativo. Ambos tienen un parentesco proveniente de su común materia; pero deben actuar en distintos ámbitos de la actividad humana. La vigencia predominante del derecho privado ha sido por muchos siglos, causa de la aparición de algunos principios generales sobre actos jurídicos como exclusivos de esa disciplina cuando en realidad pertenecen a cualquier clase de actos. Esta circunstancia de carácter cultural histórico, no puede ser razón suficiente para que lo correspondiente a la ciencia general, se transforme como privativo y excluyente de una disciplina jurídica particular. La prioridad en el tiempo no justifica la prioridad en la razón. Así como la naturaleza sólo produce hechos, el derecho sólo produce actos jurídicos y nada más actos jurídicos.¹⁹

En mi opinión, teniendo en consideración lo anteriormente expuesto, el acto administrativo es una especie del género de los actos jurídicos el cual, voluntariamente, tanto por su realización, como por sus efectos, produce consecuencias en el campo jurídico; y, por lo mismo, se identifica con lo llamado en el derecho civil por Ortíz Urquidí –citado por Acosta Romero– negocio jurídico.

Por otra parte, conforme a lo inicialmente expresado al principio de este capítulo, en razón de la especificidad del territorio jurídico del

¹⁸ Bielsa, Rafael. *Derecho Administrativo*. La Ley Sociedad Anónima Editora e Impresora Buenos Aires, 1964. Págs. 16 a 18.

¹⁹ Fiorini. *Op. Cit.* Págs. 12 y 13.

acto administrativo, lo distinguiré de los cuales no deben ser considerados administrativos:

- A. Actos políticos del poder ejecutivo federal.— Es un criterio generalmente aceptado por la doctrina administrativista sobre las facultades del titular del poder ejecutivo federal, su responsabilidad formalmente en dos grandes funciones genéricas, estrechamente vinculadas entre sí, incluso llegan a combinarse: políticas y administrativas. Las primeras, por su propia naturaleza no constituyen actos administrativos. En la función administrativa es donde éstos últimos se presentan, aunque también los de administración, a los cuales me referiré más adelante.
- B. Actos legislativos y jurisdiccionales del poder ejecutivo federal.— En atención al criterio material, el titular de este poder realiza actos legislativos y jurisdiccionales. Por cuanto a los primeros la doctrina se encuentra dividida; pues, V.G. unos consideran al reglamento, con indudables contenidos normativos, como un acto administrativo y otros le niegan tal carácter. En mi concepto el reglamento participa de todos los elementos y características del acto administrativo; por tanto, no debe distinguírsele. No así los jurisdiccionales, los cuales no tienen aquéllos elementos y características.
- C. Actos formales y materiales del poder legislativo federal.— Ya nos referimos a éstos al desarrollar el marco político del Derecho y del Acto Administrativo.²⁰
- D. Actos formales y materiales del poder judicial federal.— Al igual a lo señalado en el punto anterior traté este apartado en el marco político del Derecho y del Acto Administrativo.
- E. Actos de administración sometidos al derecho privado.— Una de las características principales del acto administrativo es su militancia y dependencia en y del derecho público. Por lo mismo, los actos de administración sometidos a un régimen distinto, de derecho privado, no deben ser considerados actos administrativos.

²⁰ Véase el Capítulo 1, en su Apartado B, en este trabajo.

F. Actos de administración realizados por los poderes legislativos, ejecutivo y judicial.– En este caso conviene citar la opinión de Jean Rivero quien distingue en las funciones la parte decisoria y la parte operativa. Aquélla corresponde a los actos administrativos y la otra a los de administración. Aquéllos son externos y éstos últimos internos.²¹

Olivera Toro excluye como actos administrativos los actos de gobierno y los de derecho privado.²²

Margáin Manautou, al referirse a los actos políticos o de gobierno señala, aun cuando pueden ser clasificados de erróneos, no pueden ser impugnados ante un órgano jurisdiccional, hasta en tanto se materialice dicha función en actos administrativos.*

* La actividad jurisdiccional es muy útil para delimitar el campo de estricta aplicación del acto administrativo. Véase en Margáin Manautou *De lo contencioso administrativo de anulación o de legitimidad*. UASLP México, todo el texto y respecto de la cita la pág. 56.

²¹ Rivero, Jean. citado por Serra Rojas. *Op. Cit.* Pág. 229.

²² Olivera Toro, Jorge. *Manual de Derecho Administrativo*. Ed. Porrúa, S.A. México. Págs. 145, 146, 149 y 150.

Capítulo 3.

Concepto del Acto Administrativo. Interdisciplinarietà. *Un ejemplo: Contabilidad Aplicada al Derecho* *Administrativo.*

Aun cuando el Derecho Administrativo es una disciplina con unidad e identidad, cada autor tiene su propia definición o concepto. A pesar de lo anterior, en mi criterio, podrían quedar contenidos en tres grandes grupos: formales, materiales y mixtos. Los formales atienden al órgano u órganos generadores del objeto de nuestro estudio; los materiales a su contenido y los mixtos contemplan al generador y a lo generado. La explicación siguiente aumenta la comprensión de lo anterior.

- 1) **Definiciones Formales del Derecho Administrativo.** Algunos autores lo hacen atendiendo al órgano encargado de la función administrativa. Esto es ¿Quién?. Así dicen, en resumen, el Derecho Administrativo es el estudio de normas sobre la organización y estructura del poder ejecutivo.
- 2) **Definiciones Materiales del Derecho Administrativo.** Toman en cuenta la actividad, el contenido, del Derecho Administrativo. Esto es ¿Qué se hace? v.g. el Derecho Administrativo es una rama del Derecho Público interno sobre el estudio de la actividad de la función administrativa.
- 3) **Definiciones Mixtas del Derecho Administrativo.** Aquí, en este tercer grupo se pretende combinar ¿Quién hace y qué hace?. Este es el grupo al cual pertenece mi definición, más adelante citada.

Antes, transcribiré a dos de éstas; para el acto administrativo: las de Acosta Romero y la de Jean Rivero –citado por Serra Rojas–. La intención sintética de este trabajo, por requerimientos formales, me impide la inserción de otros criterios particularmente interesantes por la ventaja de su utilización para aplicar el método comparativo.

Acosta Romero dice: "El acto administrativo es una manifestación unilateral y externa de voluntad, que expresa una decisión de una autoridad administrativa competente, en ejercicio de la potestad pública. Esta decisión crea, reconoce, modifica, declara, o extingue derechos y obligaciones, es generalmente ejecutivo y se propone satisfacer el interés general".²³ Con habilidad, el tratadista elimina, en la segunda parte de su concepto el único punto de crítica que en mi opinión pudiera hacerse. A saber: la utilización de manifestación en vez de decisión ya que mientras que la segunda palabra implica potestad de autoridad, la primera no. Serra Rojas señala: "en resumen podemos definir el acto administrativo en los términos siguientes: Es una declaración de voluntad, de deseo, de conocimiento y de juicio, unilateral, concreta y ejecutiva, que constituye una decisión ejecutoria, que emana de un sujeto: la administración pública, en el ejercicio de una potestad administrativa, que crea, reconoce, modifica, transmite o extingue una situación jurídica subjetiva y su finalidad es la satisfacción del interés general."²⁴ Esta definición tomada de Rivero es muy completa. Aunque no utiliza el vocablo decisión al principio, sí lo maneja en el texto. En cuanto a la explicación de su concepto Acosta Romero la divide, para su estudio en seis apartados: la decisión unilateral previa a su ejecución; la expresión externa de la voluntad, también unilateral; la fundamentación del acto en derecho; su implicación para crear, modificar, transmitir, reconocer, declarar o extinguir derechos y obligaciones en forma particular y concreta, aunque en ocasiones general; al carácter ejecutivo respecto del cual la doctrina expone dos características ejecutorio y ejecutivo, -tema a desarrollar específicamente en los Capítulos cuatro y cinco- y su intención de perseguir el interés general.²⁵

La de Jean Rivero, citado por Serra Rojas, muestra una confusión en este distinguido y muy querido profesor, en cuanto a la explicación. En

²³ Acosta Romero. *Op. Cit.* Pág. 299.

²⁴ Rivero, Jean. *Droit Administratif*. Dalloz 5a. Edición. Pág. 87 y sigs. *Op. Cit.* por Serra Rojas en *Op. Cit.* Pág. 226.

²⁵ Acosta Romero. *Op. Cit.* Págs. 299 a 302.

efecto, transcribe la definición de Rivero diciendo: "... podemos definir el acto administrativo en los términos siguientes....." luego de copiarla, intercala el concepto de Royo Villanova para continuar diciendo "La definición que proponemos" ¿a cuál se refiere? ¿a la primera? ¿a la segunda? ¿ambas?. En mi opinión y así lo considero, a la primera.

Los criterios explicativos de ésta consideran al acto administrativo como jurídico, de derecho público, emanado de la Administración Pública y sometido al Derecho Administrativo; no normativo en cuanto a su naturaleza y, finalmente se repiten los de la definición sin mayor comentario.²⁶

Por último, quiero referirme a Fraga quien, para dar un concepto del acto administrativo, recurre a proponer su explicación al través de una clasificación.²⁷

Mi definición.

Es una rama del Derecho Público estudiosa de la relación dialéctica entre las necesidades colectivas del pueblo y su satisfacción; así como de la estructura y funcionamiento de las tareas de gobierno, en la rama ejecutiva, a cuyo cargo se encuentran aquéllas.

Esta definición supone lo interdisciplinario. Soy partidario del desterramiento de la visión unidisciplinaria, por incompleta, de las ciencias. Por ello transcribo, adaptado, el Capítulo Cuarto de mi ensayo sobre la autonomía de la ciencia política o disciplina sujeta al marco de su enseñanza: el contexto jurídico; pues, considero son válidas, para el Derecho Administrativo, las conceptualizaciones referidas, sobre lo interdisciplinario a la Ciencia Política.

Interdisciplinariedad.

En este tema desarrollo ideas propias aprendidas desde 1957 cuando fue creada en México, con carácter interdisciplinario la Plataforma de Profe-

²⁶ Rivero, *Op. Cit.* por Serra Rojas en *Op. Cit.* Págs. 226 y 227.

²⁷ Fraga, Gabino. *Derecho Administrativo*. Editorial Porrúa México, 1968. Págs. 245 a 258.

sionales Mexicanos, A.C., también experiencias derivadas de mi incorporación a la Universidad Autónoma Metropolitana desde el año de 1974, y a la cual sigo sirviendo. No obstante, incorporo líneas metodológicas y conceptuales de Bertalanffy, Leftwich, Held y Meynaud; y, a Roberto Follari, compañero investigador de la Universidad Autónoma Metropolitana en Atzacapotzalco.²⁸

Es antiguo y actual el debate sobre la conceptualización unitaria y central de la ciencia o su autonomía. En historia reciente, hasta poco más de la mitad del siglo, presenciemos un vuelco hacia las especializaciones en el conocimiento. A partir de la primaria separación entre ciencias naturales y ciencias sociales surgieron, entonces y por doquier, frente a nosotros, espectadores impávidos, ramas muy específicas entre la filosofía, la medicina, el derecho, la administración y muchas más, algunas de las cuales eran por decir lo menos, abierta charlatanería. Este movimiento dio origen a dispersión, contradicciones y proliferación de materias y literatura no siempre apegada a la cientificidad sino hacia lo económico y la frivolidad, de consecuencias graves para la civilización; sin embargo, buena parte de las ramas creadas tenían un claro aporte al saber humano. De aquí entonces, un reto para la investigación: ¿Cómo conciliar esas dos distintas tendencias? ¿Cuál sería el punto de encuentro entre ambas para responder al avance del conocimiento? ¿Cómo “establecer un sistema hipotético-deductivo para abarcar todas las ciencias, de la física a la biología y la sociología?”²⁹

En primer lugar no habrían de confundirse autonomía con independencia, ni tampoco con falta de identidad.

Seguidamente habría de afirmarse: “La unidad de la ciencia no es asegurada por una utópica reducción de todas las ciencias a la física y la química, sino por las uniformidades estructurales entre los diferentes niveles de la realidad”.³⁰

²⁸ Follari, Roberto. *Interdisciplinarietà*. UAM-A. México, 1982.

²⁹ Bertalanffy, Lwdwing Von. *Teoría General de los Sistemas*. FCE. México, 1986. Pág. 89.

³⁰ *Ibid.* p. 90.

Sartori³¹ se ocupa intensa y extensivamente de los problemas de autonomía e identidad de la Ciencia Política. Al tratar sobre la primera explica la significación relativa y no absoluta del concepto de autonomía y sostiene al respecto cuatro tesis:

- 1.- La política es diferente;
- 2.- Es independiente;
- 3.- Es autosuficiente; y,
- 4.- Es causa primera.

De principio estas categorías, sobre todo de la segunda a la cuarta, chocarían con el concepto de autonomía relativa; empero, en el desarrollo explicativo Sartori reduce la brecha cuando explica la distinción entre autonomía y autarquía. No deja de reconocer el carácter polémico del concepto autonomía y sienta tres tesis: "1) heteronomía o abiertamente extinción; 2) autonomía, predominio o, más categóricamente triunfo; 3) dilución pérdida de fuerza y, en este sentido eclipse. Tres tesis que aluden de diferente manera a la ubicuidad de la política y que reflejan una distinta colocación de la política, y por tanto un modo diverso de percibirla, identificarla y definirla. De aquí se desprende, entre otras cosas, que un discurso sobre la ciencia política no se puede reducir a un discurso sobre la mayor o menor "cientificidad" de un determinado modo de estudiar la política. En verdad, las dificultades que padece la ciencia política contemporánea provienen en no pequeña parte de la vertiente política, es decir, del objeto".³²

Por cuanto a la identidad de la política, el problema es más complejo y para mí esencial pues implica una característica fundamental y básica para un programa académico de la materia. El autor comentado lo reduce no a una crisis de identidad, sino de ubicación. Si se entiende ésta, la ubicación y no hay dispersión de la ubicuidad de la política puede ser definida e identificada para tomar el rango de Ciencia Política.

³¹ Sartori, Giovanni. *La Política. Lógica y Método en las Ciencias Sociales*. FCE. México, 1987. pp. 208 a 211 y 215 a 224.

³² *Ibid.* pp. 223 y 224.

Así me lo parece. Esta coincidencia con el pensamiento de Young acerca a la identidad de la Ciencia Política alienta y estimula nuestra búsqueda; pues, en efecto parecería compleja la proliferación del contenido en cuanto al alcance y límites de la Ciencia Política; no obstante, queda reducido a los análisis abstractos y epistemológicos y no a la investigación práctica.

El enfrentamiento del reto y la búsqueda del punto conciliatorio entre lo unitario y central y lo autónomo tiene varias respuestas:

1. En Sartori³³ los extremos planteados son indeseables; pues, en uno de ellos, la ciencia devora a la política; y, en el otro, se da lo inverso. Ambos se tocan y se convierten uno en otro. El politólogo, si de veras es tal, debe impedirlo.
2. El marxismo³⁴ también apunta en la dirección unitaria de la ciencia y de la Ciencia Política; pero, esto es sólo en apariencia; pues, en la conceptualización materialista y dialéctica de la historia, la economía es la estructura alrededor de la cual giran, como superestructuras todas las demás, incluida la política. Esto viene a concluir en la negación de la política, tema inaceptable al cual ni siquiera conviene dedicarle mayor importancia.
3. Bertalanffy³⁵ afirma: "... la elaboración venidera de la Teoría General de los Sistemas demostrará ser un paso de consideración hacia la unificación de la ciencia. Quizás esté destinada, en la ciencia del futuro, a desempeñar el papel parecido al de la lógica aristotélica en la ciencia de la antigüedad. En la ciencia moderna la interacción dinámica parece ser el problema central en todos los campos de la realidad. La Teoría de los Sistemas definirá sus principios generales".
4. Follari³⁶ apunta, como otros lo hicimos antes, la respuesta en la interdisciplinariedad. Referí, a principio de este capítulo la multi-

³³ *Ibid.* p. 260.

³⁴ Marx, Carlos. *Obras completas*. Progreso, Moscú.

³⁵ Bertalanffy. *Op. Cit.* p. 91.

³⁶ Follari. *Op. Cit.*

plicidad de especializaciones con todas sus agravantes, Follari narra el Congreso de Niza en 1970, sobre interdisciplinariedad, “ampliamente difundido en cuanto a su realización y resultados, fue el intento más decidido por ofrecer una imagen acabada de la interdisciplinariedad, como empresa teórica fundamentada y digna de ser ofrecida en detalle a los círculos académicos... y sobre todo el intento de una justificación epistemológica sólida, básicamente a través de la posición expuesta por Jean Piaget”.³⁷

Mi definición de la Interdisciplinariedad es: la organización de profesionales en diversas áreas del conocimiento para el estudio de problemas comunes enfocados desde el ángulo de todas las disciplinas intervinientes para formar nuevos conocimientos útiles a cada una de esas áreas. Por esta conceptualización, enseñada por mí, desde 1970, la interdisciplinariedad no acepta el criterio de ciencias auxiliares unas de otras u otras de unas, ni tampoco el criterio de materias emparentadas entre sí.

En consecuencia la solución es un enfoque docente interdisciplinario a partir de investigaciones en el mismo sentido. Por tanto, debemos darle el contenido suficientemente teórico y práctico en ambos sentidos para evitar se devoren entre sí o una a la otra o viceversa.

Un ejemplo: Contabilidad Aplicada al Derecho Administrativo.

Como un ejemplo del anterior enfoque docente e interdisciplinario preparé un proyecto del contenido teórico-práctico de programa de la materia “Contabilidad Aplicada al Derecho Administrativo”. Este es el resultado, con dos características:

Capacidad de análisis sintética y enfoque interdisciplinario.

Apunto también:

1. Es un proyecto y como tal, susceptible de recibir aportaciones para adecuaciones particulares.
2. Está orientado a estudiantes de licenciatura, con quienes asume el compromiso de satisfacer sus requerimientos; en consecuencia y sin ignorar el rigor académico a imprimirse en la temática de estudio su nivel no está dirigido a especialistas.

³⁷*Ibid.*

3. Como ya dije anteriormente, al enfoque interdisciplinario no le satisface una mezcla de conocimientos; pretende una simbiosis armónica de materias para abordar los problemas a resolverse en la práctica profesional. Por lo mismo no es un estudio del *Derecho de la Contabilidad* ni de la *Contabilidad del Derecho* anteriores puntos de vista de la materia, sino un análisis para *Contabilidad Aplicada al Derecho Administrativo*. Este título respeta las tres disciplinas y su integración en forma autónoma; aun cuando combinadas pueden constituir una herramienta útil en el ejercicio profesional al nivel de licenciatura.

Fundamentación.

Antes de presentar el programa específico intento, ésta su fundamentación con una base conceptual, objeto, justificación y conceptos fundamentales.

Base Conceptual.

La contabilidad se ha convertido en un instrumento necesario para todo tipo de profesionales. La razón principal se encuentra en hechos "... es un sistema de información... un método de medida y un sistema de comunicación empleado para obtener datos cuantitativos (generalmente en términos monetarios) de una entidad que realiza actividades económicas" al margen del sistema filosófico, político o económico de la misma el cual puede ser desde la más compleja organización, el gobierno, hasta la más pequeña unidad, el propio individuo. A propósito de la contabilidad como un sistema de información conviene establecer: en el presente, las decisiones más inteligentes no lo son *per sé* sino por el volumen de información considerado.

Objeto.

El objeto de la contabilidad es producir información financiera útil para juzgar el estado de la entidad y determinar las medidas convenientes. También pretende establecer controles de las propiedades y posesiones de la entidad y de sus ingresos y egresos. Todo lo anterior está sujeto a

un marco legal a ser cumplido por la entidad y cuya variedad es tan extensa como lo son los tipos de entidades.

La cibernética *ciencia de la comunicación y el control* presta muy importantes elementos de apoyo, como la informática, para facilitar el manejo de volúmenes considerables de datos imposibles de registrar con los métodos tradicionales.

Justificación.

Nada exagerado resulta afirmar: todos los seres humanos practicamos la contabilidad, así en el hogar; pues, cuando se provee a la despensa de los alimentos se practica un sistema de inventarios; quien de tal tarea se encarga sabe cuándo un producto ha llegado al mínimo de existencia y es necesario reponerlo; como en la vestimenta; en la determinación de nuestros recursos y su forma de aplicación, etcétera.

El profesional de la abogacía administrativa estudia el derecho mercantil, administrativo, fiscal y registral, entre otros, cuyo contenido obliga al conocimiento de nociones contables. Unos casos entre los muchos disponibles para completar lo enunciado: en el mercantil se estudian las obligaciones jurídicas de los comerciantes las cuales nacen de información producida por la contabilidad como lo son el monto del capital, o las aportaciones de los socios; en el derecho administrativo tema obligado de estudio son los presupuestos de ingresos y egresos de la federación (en su caso entidades federativas o municipios) cuya base de formulación tienen unas muy elaboradas teorías de los impuestos cuya fuente lo son transacciones registradas por la contabilidad. Un abogado puede conocer muy bien la teoría de los impuestos y sus leyes aplicables (Impuestos Sobre la Renta, Impuestos al Valor Agregado, Código Fiscal, etcétera) pero, la determinación de la base gravable vendrá, en la mayoría de los casos, de los datos proporcionados por la teoría contable; finalmente, en el registral para conocer las obligaciones de las empresas como aumentos de capital, asambleas anuales, etcétera, es necesario disponer de información proveniente de la disciplina objeto de este análisis.

Conceptos Fundamentales.

Conviene iniciar el curso introduciendo al estudiante en el conocimiento de la teoría contable y su terminología en especial el concepto de Contabilidad en sus vertientes económica, administrativa y jurídica, lo cual reitera la visión muy importante del programa: el enunciado de los temas a desarrollar exige sus tratamientos contable y jurídico simultáneos, de no hacerlo así se perdería el propósito interdisciplinario.

Estudiar el sistema de partida doble, el significado de las cuentas y su necesario catálogo puede servir a comprender la diversidad de información producida por la contabilidad, como cuando los Contadores diseñan para cada entidad en lo particular el catálogo de cuentas al cual deberá sujetarse el registro de las transacciones económicas. Este procedimiento evita haya diversos rubros para las mismas operaciones; aún más, diversas entidades deben respetar reglas estrictas respecto de estos catálogos (instituciones bancarias, entidades paraestatales, etcétera).

La contabilidad ha desarrollado principios para el registro de operaciones a los cuales se sujetan; en México, el Instituto Mexicano de Contadores Públicos editó un boletín explicativo. Su estudio, desde ángulos económico-jurídicos permite comprender el hecho de las modalidades del registro contable.

Uno de los aspectos más interesantes en torno a la contabilidad es su relación estrecha con la cibernética: el crecimiento de las operaciones mercantiles haría imposible la comunicación y el control sin el apoyo de la informática; por esto, el programa debe incluir lo relativo a estos conceptos.

Los documentos más importantes en los cuales se resume la información financiera son el balance general, el estado de resultados, el de variaciones en el capital contable y el de origen y aplicación de recursos.

Otros documentos también generados en base a la contabilidad; pero de usos más internos en las organizaciones son, las relaciones de clientes por antigüedad para los efectos de las políticas de crédito; las de saldos bancarios y disponibilidades en efectivo y caja; las de inventarios de

productos terminados en proceso y materias primas para lo relacionado con la rotación de inventarios, etcétera.

Es en esta parte, la de los informes, en donde habrá de ponerse especial atención para con la relatividad del caso, los estudiantes aprendan a manejarlos y a usar la información derivada en la interpretación, sencilla, de los estados financieros y sus anexos explicativos. Las mejores exposiciones teóricas no bastarán sin la indispensable práctica.

La auditoría es la práctica profesional consistente en revisar los estados financieros y sus operaciones originarias de manera estratificada y selectiva, para su verificación. En el presente el crecimiento de las Auditorías para todos los efectos es innegable. Su importancia cada vez mayor consistirá en las decisiones a ser tomadas como resultado del trabajo del Contador Público. En numerosas entidades el abogado, el contador y el administrador, fungen en carácter de Comisario de la Sociedad, por lo cual el dictamen de los auditores internos y externos le allegará mayor información para emitir un juicio en esta responsabilidad.

Por cuanto a los presupuestos, es obvia su utilidad al conocimiento de los profesionales de la administración, contaduría y derecho, para la toma de decisiones.

Es conveniente aclarar: si bien es útil conocer la mecánica de formulación y presentación final de estados financieros, es indispensable saber lo posterior; esto es, el análisis e interpretaciones de los datos ahí contenidos. De ahí la inclusión de este tema.

Finalmente es conveniente un panorama del contenido específico de las materias más estrechamente relacionadas con la disciplina contable.

Un proyecto de Programa de la Materia.

Contabilidad Aplicada al Derecho Administrativo.

I. Introducción.

A. Objeto de la materia.

B. Justificación.

C. Conceptos fundamentales.

1.- Una Contabilidad Interdisciplinaria.

- a) En lo económico.
 - b) En lo administrativo.
 - c) En lo jurídico.
- 2.- El sistema de la partida doble. Las cuentas.
- 3 Catálogos de Cuentas Generales y su obligatoriedad.
- 3.- Principios de contabilidad generalmente aceptados, su base económica y sus perspectivas jurídica y administrativa.
- 4.- Cibernética.
- a) Comunicación.- Informática.
 - b) Control.- Informática.
- 5.- Informes contables.- Su obligatoriedad jurídica.
- a) Balance General.
 - b) Estado de Resultados.
 - c) Estado de variaciones en el capital contable.
 - d) Estado de origen y aplicación de recursos.
 - e) Relaciones de las cuentas de balance (enunciativamente)
 - f) Relación de las cuentas de resultados (enunciativamente)
- 6.- Auditoría (enunciativamente)

II. Los Estados Financieros.

A. Balance General.

1.- Activo.

- a) Circulante.- Sus rubros y cuentas integrantes.
- b) Propiedades, Planta y Equipo.- Sus rubros y cuentas integrantes.
- c) Cargos Diferidos.- Sus rubros y cuentas integrantes.

2.- Pasivo.

- a) A corto plazo.- Sus rubros y cuentas integrantes.
- b) A largo plazo.- Sus rubros y cuentas integrantes.
- c) Créditos diferidos.- Sus rubros y cuentas integrantes.

3.- Capital o Patrimonio.- Sus rubros y cuentas integrantes.

B. Estado de Resultados.

1.- Cuentas de ingresos.- Sus rubros y cuentas integrantes.

2.- Cuentas de egresos.- Sus rubros y cuentas integrantes.

C. Estado de variaciones en el capital contable.

1.- Capital Social

2.- Capital variable.

3.- Patrimonio.

4.- Cuentas de Superávit.

5.- Cuentas de Déficit.

D. Estado de Origen y aplicación de recursos.

1.- Obtención de Fondos ¿De dónde vienen?.

2.- Aplicación de Fondos ¿A dónde van?.

E. Relaciones de Cuentas de Balance (desarrollo).

F. Relaciones de Cuentas de Resultados (desarrollo).

III. Los Sistemas de Registro Contable.

- A. Manuales.
- B. Mecánicos.
- C. Electromecánicos.
- D. Electrónicos.
- E. Obsolescencia de los libros de contabilidad y de la parte jurídica a ellos referida.

IV. Auditoría.

V. Presupuestos.

- A. De Ingresos.
- B. De Egresos.
- C. Otros.

VI. Análisis e Interpretación de Estados Financieros.

VII. Contenidos específicos de materias jurídicas estrechamente relacionados con la contabilidad.*

Derecho Mercantil I

Derecho Mercantil II

Derecho Administrativo I

Derecho Administrativo II

Derecho Fiscal

Derecho Notarial y Registral

Teoría General del Proceso

Derecho Procesal Civil

Derecho Procesal Penal

Derecho del Trabajo I

Derecho del Trabajo II

Clínica Procesal de Derecho Administrativo

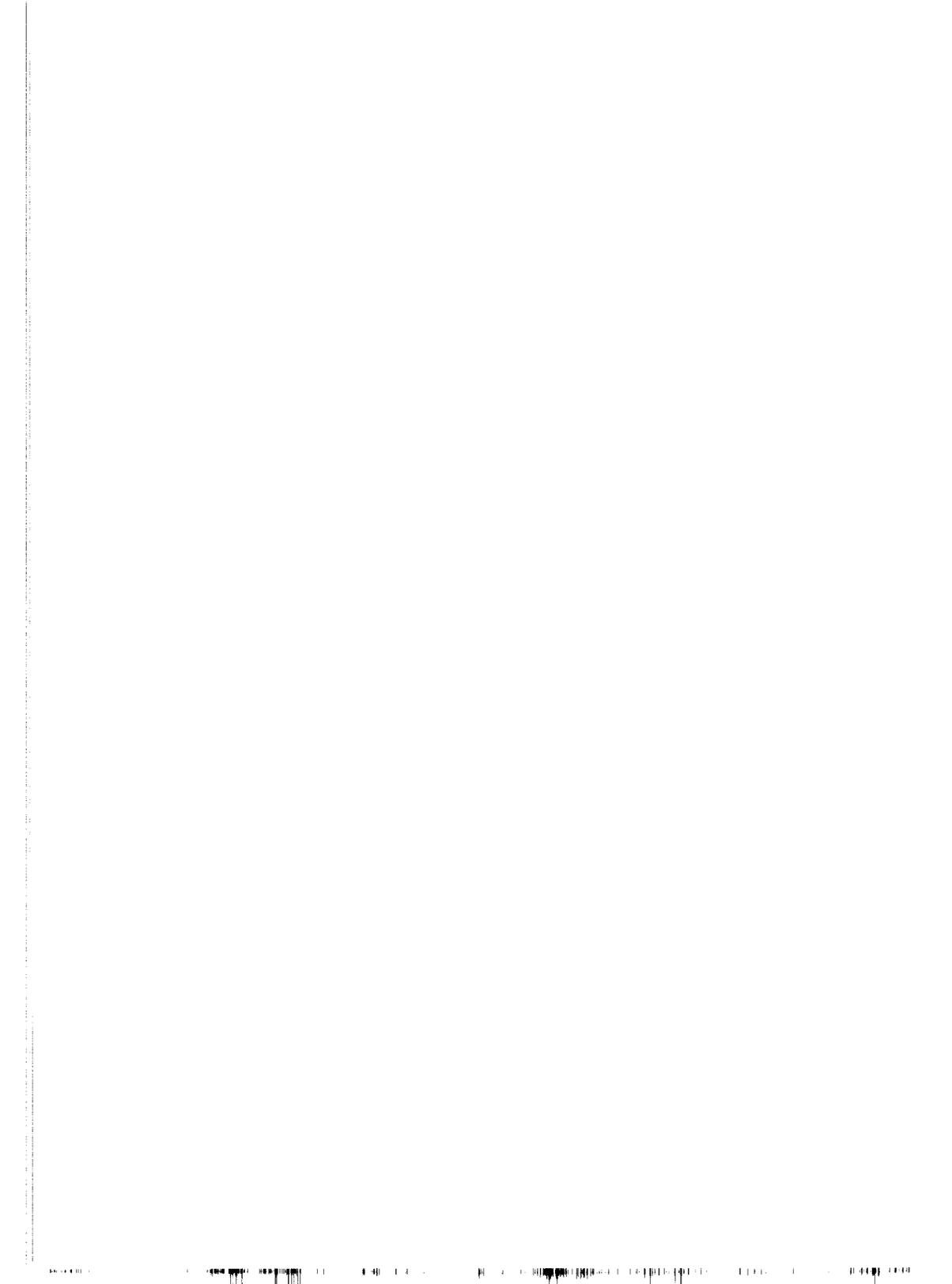
* Conforme al Plan de estudios vigente en la Carrera de Licenciado en Derecho en la Facultad respectiva de la Universidad Nacional Autónoma de México.

Clínica Procesal de Derecho Fiscal
Derecho Bancario

Bibliografía.*

		Capítulos del programa
1. Beer, Staford	<i>Cibernética y Administración</i>	I-C-4
2. Gertz Manero, Federico	<i>Manual de Derecho Contable</i>	VII
3. Gertz Manero, Federico	<i>¿Qué es la Contabilidad?</i>	I-II-III
4. Gutiérrez, Alfredo	<i>Los Estados Financieros y su Análisis</i>	II y IV
5. Instituto Mexicano de Contadores Públicos	<i>Boletines de la Comisión de Principios de Contabilidad</i>	I-C-3
6. <i>Id.</i>	<i>Manual de Contador Público</i>	Consulta
7. <i>Id.</i>	<i>Normas y Procedimientos de Auditoría</i>	VI
8. Kester, Roy	<i>Contabilidad Teórica y Práctica</i>	I-II-III
9. Prieto, Alejandro	<i>Sistema de Contabilidad</i>	I-II
10. Prieto, Alejandro	<i>Principios de Administración</i>	III
11. Terry, George		I-C-4

* De carácter enunciativo a nivel licenciatura. Todos los textos disponibles en México y en español. La bibliografía jurídica puede ser localizada en los programas de las respectivas materias.



Capítulo 4.

Características.

No todos los estudiosos del Derecho Administrativo desarrollan las características del acto administrativo, aun cuando la mayoría las menciona.*

Canasi, Serra, Acosta Romero, Zanobini, en una misma línea de pensamiento, expresan: el acto administrativo tiene dos caracteres fundamentales necesarios para su eficacia material y jurídica e inherente a la existencia y finalidad de los intereses públicos por él representados, los cuales le dan una *vis jurídica* de poderse realizar a sí mismos, con fuerza propia, así se trate de facultades discrecionales o regladas. Estos caracteres son: la presunción de legitimidad y la ejecutoriedad vinculadas, muy estrechamente, a los efectos del acto administrativo. La presunción de legitimidad exige la perfección del acto administrativo, lo cual descansa en el agotamiento del debido proceso legal; también requiere de su validez; esto es, su vigencia y eficacia, es decir, un acto realizable como perfecto, eficaz y válido no susceptible de ser impugnado por recurso administrativo jurídico alguno; pues, no se trata de un acto injusto o inconveniente, o paciente de una ilegalidad de fondo o de forma o porque haya incurrido en cualquier vicio de la voluntad. La ejecutoriedad es la posibilidad de llevar al cabo la administración pública, sus propios actos administrativos; pues, por su propia naturaleza, no deben ser interrumpidos con argucias, dadas las necesidades a ser satisfechas con su realización. A pesar de esto, la ejecutoriedad debe estar regulada por la ley, dada la gran fuerza derivada de su aplicación. Esto es porque, repito, la naturaleza de la

* Fraga los trata de manera muy breve. Véase *Op. Cit.*; Fiorini expresa una severa crítica al acto perfecto y a su presunción de legitimidad. Véase Fiorini. *Op. Cit.* Pág. 142 y sigs.

actividad de las personas de derecho público, dentro de sus propias tareas y finalidades de interés general, las hace operar como atributo inseparable del acto administrativo, de la ejecutoriedad o fuerza ejecutoria del acto.^{38, 39, 40 y 41}

Para mejor comprender; ejemplifico:

- A. En mi opinión, la presunción de legitimidad aparece cuando el gobernado recibe un oficio o documento proveniente de autoridad. En principio no pensamos sea una falsificación, asumimos es correcto. De igual forma, cuando en la vida diaria tenemos contacto con los diferentes representantes de la policía administrativa –aduanas, migración, tránsito, etcétera– no exigimos la identificación; pues, con el uniforme y las insignias, pensamos, queda acreditado el servicio público. De no ser así, se impugnarían todos los actos administrativos. En clase aconsejo el mayor cuidado en la revisión de la legitimidad. En la práctica se han dado casos de usurpación de funciones o de uso indebido de autoridad.
- B. La ejecutoriedad no es sino la coercibilidad; es decir, la posibilidad de hacer cumplir, por la vía de la fuerza institucional, los actos administrativos cuando el gobernado no los cumple. No se refiere a la impugnación legal por la vía de los recursos previstos, caso en el cual procede, en tanto la resolución definitiva, la suspensión provisional del acto administrativo reclamado.

³⁸ Canasi. *Op. Cit.* Págs. 291 a 303.

³⁹ Serra. *Op. Cit.* Págs. 229, 230, 285, 286.

⁴⁰ Acosta Romero. *Op. Cit.* Págs. 300 a 302 y 313.

⁴¹ Zanobini, Guido. *Manual de Derecho Administrativo*. Ed. Arayú. Vol. I. Pág. 346. *Op. Cit.* por Serra Rojas. *Op. Cit.* Pág. 286.

Capítulo 5.

Elementos.

Doctrinarios administrativistas^{42, 43 y 44} han considerado como elementos del acto administrativo, al sujeto, la voluntad, el objeto, el motivo, el fin, la forma y el mérito. Acosta⁴⁵ no coincide con lo anterior pues sólo considera sujeto, manifestación externa de autoridad, objeto y forma. Fiorini⁴⁶ a partir del principio general de los actos jurídicos, considera como elementos universales y necesarios:

- . La existencia de un objeto o capacidad;
- . Un proceso de manifestación;
- . Un objeto como la creación, objetiva y práctica del acto;
- . Forma exterior elemento con cierta acentuación en derecho administrativo para la eficacia y ejecutoriedad.

Bielsa realiza un análisis de los elementos del acto administrativo, distinto del de los anteriores.⁴⁷

Acosta critica, motivo y finalidad, como elementos del acto administrativo. Son requisitos o modalidades; pues, no lo integran ni concurren a su formación. El mérito, dice, es una noción imprecisa, poco práctica, a veces confundida con la finalidad del acto, subjetiva y a posteriori, no prevista ni regulada en ningún ordenamiento e inacceptable como factor psicológico, por lo cual lo rechaza.

⁴² Serra Rojas. *Op. Cit.* Pág. 234 y sigs.

⁴³ Canasi. *Op. Cit.* Pág. 137 y sigs.

⁴⁴ Fraga. *Op. Cit.* Pág. 294 y sigs.

⁴⁵ Acosta Romero. *Op. Cit.* Pág. 303.

⁴⁶ Fiorini. *Op. Cit.* Pág. 95.

⁴⁷ Bielsa. *Op. Cit.* Pág. 28 y sigs.

En cuanto a la oportunidad la señala, el mismo autor, más como una responsabilidad político-administrativa del servidor público y por lo mismo, un principio general del acto administrativo y de ninguna manera, elemento o requisito.

Para el desarrollo de los elementos anteriores conviene seguir los criterios de Acosta Romero y Fiorini; por lo mismo intentaré la explicación, en este capítulo cinco, del sujeto, manifestación externa de autoridad, objeto y forma. Motivo y finalidad los trataré en el punto seis, requisitos y modalidades.

Sujeto. Autoridad Competente, Administrativa.

Acorde con el concepto adoptado para el acto administrativo en cuanto a su unilateralidad emanada de la administración pública, en mi criterio, el llamado sujeto debe ser substituído por el de autoridad competente administrativa quien será el órgano u órganos, conforme a la ley, facultados para ejercer la potestad administrativa. El análisis del sujeto pasivo, es irrelevante.

Modificado el nombre del primer elemento procedo a su explicación: todo poder aspira a ser jurídico, esto significa no solamente actuar como tal en sentido técnico-jurídico, sino valer como autoridad legítima lo cual obliga a la voluntad. La legitimidad pretendida de máximo sacrificio y poder coactivo, no puede ser fundamentada con la mera remisión al carácter necesario del interés general del acto administrativo y sólo puede justificar la autoridad como poder jurídico si es aceptado por nuestra conciencia.⁴⁸ Por lo anterior, en mi opinión, autoridad es un poder jurídico de decisión y actuación aceptado por nuestra conciencia.

La competencia está constituida por el marco de actuación "requiere de norma jurídica expresa, es obligatoria, se encuentra en diversos órganos, es irrenunciable, inherente al órgano y no a su titular".⁴⁹ Por cuanto

⁴⁸ Heller. *Op. Cit.* Págs. 235 y 236.

⁴⁹ Serra Rojas. *Op. Cit.* Págs. 246 y 248.

a los criterios para clasificar la competencia pueden ser por territorio –federal, locales y municipales– por grado, o por materia.⁵⁰

Manifestación externa de voluntad.

La relación entre gobernantes y gobernados referida al principio de este trabajo,⁵¹ exige información de la autoridad competente, si no, ¿Cómo sería posible su conocimiento por aquéllos a quienes va dirigido el acto administrativo?. Es así como se exterioriza la voluntad. Debe darse conforme a las facultades del órgano, lícita y en condiciones y términos de ley.

Objeto.

Canasi, siguiendo a Marienhoff expresa, objeto y contenido del acto administrativo son la misma cosa. Otros teóricos se pronuncian en el mismo sentido.^{52, 53, 54 y 55}

El objeto es, entonces, la creación, transmisión, modificación, reconocimiento o extinción de derechos y obligaciones, dentro de la función y competencias administrativas. Así mismo, el objeto debe ser determinado o determinable; posible, física y jurídicamente, lícito y realizado dentro de la competencia del órgano.

Forma.

Para Fraga en este elemento quedan comprendidos los requisitos necesarios para la expresión de la voluntad generadora de la decisión admi-

⁵⁰ Acosta Romero. *Op. Cit.* Pág. 305.

⁵¹ Véase el Capítulo 1, Apartado B.

⁵² Acosta Romero. *Op. Cit.* Págs. 306 y 307.

⁵³ Canasi. *Op. Cit.* Págs. 152 a 159.

⁵⁴ Bonnard, Roger. *Précis de Droit Public.* París, 1939. Pág. 263. *Op. Cit.* por Canasi.

⁵⁵ Waline, Marcel. Citado por Canasi.

nistrativa. A diferencia del derecho privado tiene el carácter de solemnidad, no solamente para la prueba; sino, principalmente para la existencia del acto, porque constituye una garantía automática de la regularidad de la actuación administrativa.⁵⁶ El artículo dieciseis de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos ratifica en nuestro orden jurídico este principio al señalar: "Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de autoridad competente que funde y motive la causa legal del procedimiento".⁵⁷ Serra Rojas expresa un criterio distinto del anterior, pues distingue entre forma y formalidad. Las formalidades son los requisitos legales para la manifestación del acto; en cambio, la forma, parte de la formalidad, se refiere estrictamente al modo como debe acreditarse la voluntad administrativa originaria del acto.⁵⁸ El profesor Serra incluye en este tema, la forma, el silencio administrativo; sin embargo en mi opinión es propio de abordarse, como lo trata Acosta Romero, en el estudio del acto administrativo en sentido amplio, lo cual es aplicable también para la competencia, la forma escrita, fundamentación y motivación, como requisitos constitucionales del acto administrativo.⁵⁹

⁵⁶ Fraga. *Op. Cit.* Págs. 299 y 300.

⁵⁷ *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Ediciones Andrade, S.A.

⁵⁸ Serra Rojas. *Op. Cit.* Pág. 253.

⁵⁹ Acosta Romero. *Op. Cit.* Págs. 312 y 316 a 320.

Capítulo 6.

Requisitos o modalidades.

Quedó explicada, anteriormente, la crítica de Acosta Romero en cuanto a la integración de los elementos del acto administrativo, entre los cuales no considera ni el motivo, ni la finalidad. Son más bien, requisitos, circunstancias o modalidades. Afectan, bien a alguno de esos elementos o a aquél en su integridad. Explica, el motivo puede ser previo o concomitante a la voluntad, al objeto y al acto mismo y son el conjunto de circunstancias de hecho y de derecho precedentes al acto administrativo y deben existir objetivamente. Relata, la finalidad ha sido considerada, en forma unánime por los autores, en el sentido de cuál debe ser la búsqueda y encuentro del interés general o el bien común, de acuerdo con las finalidades del Estado.⁶⁰ Fiorini, quien denomina causa al fin, dice, la temática sobre estos dos elementos del acto administrativo es muy confusa y poco pacífica. La doctrina cita la causa remota y la causa inmediata; otra menciona su relación con el fin del acto; algunos identifican causa con fin; muy pocos la excluyen y la confunden con la voluntad. Estos errores, afirma, provienen de divorciar la causa, cualquiera, de la actividad del poder administrador, es decir lo denominado como voluntad administrativa; pues, se separa lo imposible por encontrarse implícito en una relación lógica.⁶¹

Olivera Toro explica, el motivo del acto administrativo es el antecedente, el cual provoca y funda sus realizaciones como circunstancias de hecho y de derecho en virtud de las cuales la autoridad administrativa exterioriza el acto con excepción de los de naturaleza militar. En cuanto a la finali-

⁶⁰ Acosta Romero. *Op. Cit.* Págs. 308 y 309.

⁶¹ Fiorini. *Op. Cit.* Pág. 106 y sigs.

dad, indica lo es la utilidad pública y su ausencia adolece del vicio del desvío de poder.⁶²

Margáin Manautou escribe, sobre el desvío de poder, una cita de Cortina Gutiérrez. Es, en el fondo, una teoría para permitir a los jueces el examen mismo de la intención de los administradores, en la medida en la cual hayan podido ser extremadas en un acuerdo administrativo; al dictar una resolución dentro de la facultad discrecional, si el administrador ha violado el objeto de la ley, si en fin, ha vulnerado con su acuerdo la moralidad administrativa, por desvío de poder es posible nulificar la resolución, usándose el recurso de exceso de poder. Margáin menciona algunas resoluciones del Tribunal Fiscal de la Federación.⁶³

⁶² Olivera Toro. *Op. Cit.* Págs. 159 y 160.

⁶³ Margáin Manautou. *Op. Cit.* Págs. 24 a 27.

Capítulo 7.

Clasificaciones.

Las clasificaciones del acto administrativo presentan ventajas y desventajas. Entre las primeras se encuentra su valiosa utilidad pedagógica; en ellas encontramos una variedad muy interesante de criterios. El mayor inconveniente, como el de todas las clasificaciones, es su incapacidad para ofrecer una delimitación exacta de su objeto de estudio. No hay una frontera en la cual los actos clasificados queden estrictamente separados. En el desarrollo de este tema hay una variedad riquísima; pues, los administrativistas nos brindan su esfuerzo muy apreciable.^{64, 65, 66, 67, 68, 69 70 y 71}

Otra ventaja de las clasificaciones es, como lo señalé al desarrollar la naturaleza política, jurídica y los fundamentos del acto administrativo su explicación en la doctrina francesa para mejor comprenderlas. Por razones de metodología desarrollo en este tema aquella idea.⁷² La doctrina francesa ha establecido una clasificación de los actos jurídicos con la idea de establecer su naturaleza conviene tenerla en cuenta. Así, tenemos dos criterios:

A) Por las voluntades intervinientes en la formación de los mismos pueden ser:

⁶⁴ Canasi. *Op. Cit.* Págs. 303 a 320.

⁶⁵ Serra Rojas. *Op. Cit.* Págs. 232 a 241.

⁶⁶ Fiorini. *Op. Cit.* Págs. 15 y sigs.

⁶⁷ Bielsa. *Op. Cit.* Págs. 121 a 124.

⁶⁸ Fraga. *Op. Cit.* Págs. 246 y sigs.

⁶⁹ Bonnard. *Op. Cit.*

⁷⁰ Waline. *Op. Cit.*

⁷¹ Olivera Toro. *Op. Cit.* Págs. 177 a 186.

⁷² Véase en este trabajo el Capítulo 1, Apartado A, B y C.

- a. Unilaterales, los creados por una sola voluntad;
 - b. Bilaterales, en los cuales intervienen dos;
 - c. Colegiados, en los cuales intervienen varios integrantes de un órgano o corporación.
 - d. Colectivos, a la expresión de voluntad concurren varios con propósitos distintos;
 - e. Unión, en los cuales intervienen varias voluntades con un objeto único; y
- B) Por los efectos producidos los actos pueden ser:
- a) Creadores de situaciones jurídicas generales; esto es leyes;
 - b) Creadores de una situación jurídica particular o concreta, cuando se trata de situaciones exclusivamente particulares y referidas a uno o varios individuos en particular.
 - c) Acto condición, por medio del cual el Estado aplica una norma general a un caso concreto, pero no se materializa sino hasta cuando exista un acto de autoridad. La terminología del acto condición resulta imprecisa porque si se analiza a fondo el procedimiento seguido para esta clase de actos, resulta discutible el condicionamiento de la aplicación de la ley, sino más bien, considera Acosta,⁷³ se trata de un acto intermedio de enlace entre el supuesto jurídico general y el caso concreto; éste último, en términos generales, se considera un acontecimiento futuro, cierto o incierto y da nacimiento a obligaciones y derechos; el acto intermedio o de enlace no es ni futuro, ni cierto o incierto, sino un caso concreto de aplicación específica de la ley.

En este trabajo mencioné puntos de vista para efectos clasificatorios. En obvio de repeticiones me remito a lo ahí indicado sobre los criterios formales y materiales de los actos legislativos, ejecutivos y judiciales; a los actos políticos y jurisdiccionales del ejecutivo; y a los actos de administración de los particulares y de los tres poderes.⁷⁴

⁷³ Acosta Romero. *Op. Cit.* Págs. 291 a 295.

⁷⁴ Véase en este trabajo el Capítulo I, Apartados A, B y C y 2.

El profesor Fraga menciona un criterio clasificatorio, distinto y útil, para comprender el concepto y naturaleza del acto administrativo. Por limitación de espacio, únicamente enunciaré los criterios: el de la naturaleza misma de los actos; el de las voluntades intervinientes; el de la relación de dichas voluntades con la ley; el del radio de aplicación del acto; y el del contenido y los efectos jurídicos del acto.⁷⁵

Serra Rojas ofrece un panorama amplio y preciso de las clasificaciones principales de la doctrina administrativa y señala como ejemplo de nomenclatura administrativa los negocios jurídicos como manifestaciones de voluntad de la administración pública, encaminados a producir un efecto de derecho, regulado por el interés público, en cuyo campo la intervención del gobierno es fundamental a la luz del nuevo derecho administrativo. La idea de negocio jurídico aplicable al campo de derecho público, aun no penetra claramente en la doctrina, legislación y jurisprudencia mexicanas, pues no tiene en la disciplina la misma significación válida en el derecho privado.⁷⁶ El maestro Serra explica las siguientes clasificaciones del acto administrativo:

I . Actos de Autoridad y Actos de Gestión.— En los primeros el Estado procede autoritariamente, por medio de mandato expresión de su voluntad y fundados en razones de orden público; en los segundos, no manda sino se equipara a los particulares para hacer más frecuentes, efectivas y seguras las relaciones con ellos.

La ventaja de esta clasificación es su vinculación a nuestro derecho tanto en la jurisprudencia, como en la legislación.

II . Actos Instrumentales, definitivos y de ejercicio.— Los instrumentales son los medios para realizar las actividades administrativas y comprenden lo preliminar, de trámite o preparación o en general de procedimiento; los definitivos son los básicos o finales e implican el ejercicio de la función administrativa y, los de ejecución tienen por objeto, dar cumplimiento a las determinaciones del acto principal.

⁷⁵ Fraga. *Op. Cit.* Pág. 246.

⁷⁶ Coviello, Nicolás. *Doctrina del Derecho Civil*. México, 1938. Págs. 333 *Op. Cit.* por Serra Rojas. *Op. Cit.* Pág. 233.

III . Actos administrativos Unilaterales, Bilaterales y Plurilaterales.– El autor se refiere a los actos simple, complejo, colegiado, unión, contrato y colectivo reseñados en lo general al transcribir los criterios de Acosta Romero en este mismo tema.

IV . Actos administrativos destinados a aumentar o limitar la esfera jurídica de los particulares.– Se clasifican en:

- A) Actos para favorecer, aumentar o ampliar las facultades, posibilidades o los poderes de los particulares entre los cuales se encuentran la admisión, la concesión, la autorización, licencia y permiso, la aprobación y el visto, la dispensa o condonación.
- B) Actos destinados a limitar o reducir los derechos de los particulares entre los cuales se pueden citar las penas disciplinarias o sanciones cuyo objeto es castigar infracciones como es el caso de la multa, el decomiso, la clausura y el arresto administrativo; la expropiación, la revocación de un acto válido; la nulidad, órdenes administrativas, con obligaciones de dar, hacer o no hacer traducidas en mandatos o prohibiciones, las especies son mandatos, órdenes y publicaciones;
- C) Actos para condicionar el ejercicio de un poder por parte de un órgano previo al cumplimiento de una obligación pública como la designación, el requerimiento y la propuesta.
- D) Actos de ejecución forzada en los casos del ejercicio de la coacción sobre los particulares.

V . Actos administrativos propiamente dichos, se consideran:

- A) Una categoría correspondiente a los resultantes de manifestaciones de juicio, apreciación, y opinión entre las cuales aparecen la opinión para una resolución, la resolución de un recurso jerárquico, la comprobación de hechos, condiciones, requisitos, relaciones jurídicas y la exposición de comprobaciones realizadas.

B) Otra categoría referida a manifestaciones de reconocimiento, como la certificación de un acto o hecho, la publicación en el Diario Oficial de un reglamento o comunicación, la inscripción de un registro de actos y hechos; y, la exigencia de cumplimiento a una persona de su obligación jurídica.

VI . Actos administrativos reglados y discrecionales.– Los primeros son la mera ejecución de la ley sin margen para elegir procedimiento y los segundos tienen lugar cuando hay un poder o margen de libre apreciación para decidir.

VII . El acto regla, acto condición, acto subjetivo y acto jurisdiccional.– Es la clasificación clásica de Duguit, adicionada por Gastón Jéze. El acto regla creador de situaciones jurídicas generales es impersonal; el acto condición se aplica para acondicionar la aplicación de una ley al caso concreto; el acto subjetivo creador de situaciones jurídicas individuales; y, el acto jurisdiccional que comprende una situación jurídica individual controvertida con fuerza de verdad legal.

VIII . Actos administrativos por su contenido.– Son de trámite cuando preparan una resolución administrativa y definitivos cuando le dan fin.

IX . Según Forshoff, citado por Serra Rojas, se pueden clasificar en imperativos, confirmadores, declarativos y registrales.

X . Actos internos y actos externos.– Los internos, en realidad son actos de administración, cuya vida es dentro de la organización administrativa y no producen efectos respecto de terceros y comprenden los de orden y disciplina burocrática, los cuales deben observarse en el despacho de asuntos y las circulares, instrucciones y disposiciones administrativas; y, los externos los cuales si producen efectos con relación a terceros. El maestro Olivera Toro presenta una visión esquemática de esta clasificación.

He comprobado la hipótesis inicial de este Título: los estudiosos del Derecho Administrativo, han elaborado una avanzada teoría en relación con esta disciplina; y, en consecuencia, del acto administrativo. Estos esfuerzos, muy importantes en su construcción y modernización, le han

dotado de unidad e identidad de la cual carecen otras disciplinas. Por lo mismo, también concluyo: el Derecho Administrativo y su acto relativo no requieren de reformas absolutas o totalizadoras sino la adecuación y modernización exigida por su permanente evolución. El énfasis de los tratadistas en la defensa de sus opiniones no anula, antes bien ratifica, esa unidad e identidad, al tener en consideración otros puntos de vista académicos y derivados de ordenamientos jurídicos vigentes. En la comprobación de la hipótesis inicial aprecio: hace falta, en México, una intensiva y extensiva difusión del Derecho Administrativo y de sus actos propios, para lograr la simbiosis de mi aspiración: la relación dialéctica entre la doctrina y la legislación como el deber ser al ser en el criterio del admirado Heller; pero, también eliminar lo complejo, incongruente y extenso del Derecho Positivo Vigente en México.

Título II.
Formas de Organización
Gubernamentales

Para el desarrollo de este título apunto una precisión metodológica: las Formas de Organización Gubernamentales, referidas al Poder Ejecutivo Federal, en México, son las distintas maneras para llevar al cabo tareas de gobierno y se refieren a la estructura y funcionamiento de esa rama ejecutiva, también conocida como Administración Pública Federal. No obstante, comprenden las de las tres funciones de gobierno, legislativas, ejecutivas y jurisdiccionales; sin embargo, aquí y ahora solo desarrollo las relativas al ejecutivo. En el Derecho Administrativo hablamos de dos grandes grupos de ellas, la centralización y la descentralización. Como una atenuación de la primera esta la desconcentración; y, como derivadas de la segunda la funcional, la de por colaboración y la regional. Estas dan origen a otras subdivisiones como es el caso de la empresa pública. En el Tratado sobre Derecho Administrativo abordo extensamente la centralización; la descentralización con sus divisiones y subdivisiones; y, la desconcentración. En estas Lecciones Sobre Derecho Administrativo el objeto es una crítica a la centralización y por esto seleccioné tres temas para su desarrollo capitular. Empero, dada la ausencia de una definición de las mismas, por los distintos tratadistas, entrego mi aportación.

La Centralización Administrativa es una forma de organización administrativa, dada entre los órganos del Poder Ejecutivo Federal o Administración Pública Federal Centralizada, relacionados jerárquicamente de manera inmediata, en la cual la decisión corresponde de manera uniresponsable al Titular de ese poder o función.

La Descentralización Administrativa es una forma de organización administrativa, dada fuera de la Administración Pública Federal Centralizada, conocida como Administración Pública Federal Paraestatal, en la cual se concede a determinadas personas jurídicas autonomía orgánica y administrativa, ésta última dividida en técnica y financiera, para mejorar la estructura y funcionamiento del Poder Ejecutivo Federal, mediante disposición jurídica expresa para sujetar a la entidad al control gubernamental.

La Desconcentración Administrativa es, como lo expreso en el Capítulo 2 del Título II, una forma de organización administrativa mixta; esto

es, con características de la centralización y de la descentralización, en la cual se concede a ciertos órganos autonomía técnica, para mejorar la estructura y funcionamiento del Poder Ejecutivo Federal, mediante disposición jurídica expresa la cual sujeta al órgano desconcentrado, en lo orgánico y financiero, al control de la Administración Pública Federal Centralizada.

Al Capítulo I lo llamo Centralización *versus* Descentralización, un Capítulo Constitucional sobre Facultades Federales Locales y Municipales, en donde hago énfasis en señalamientos críticos sobre la responsabilidad del modelo centralista en los serios problemas de nuestro desarrollo político, económico y sociocultural.

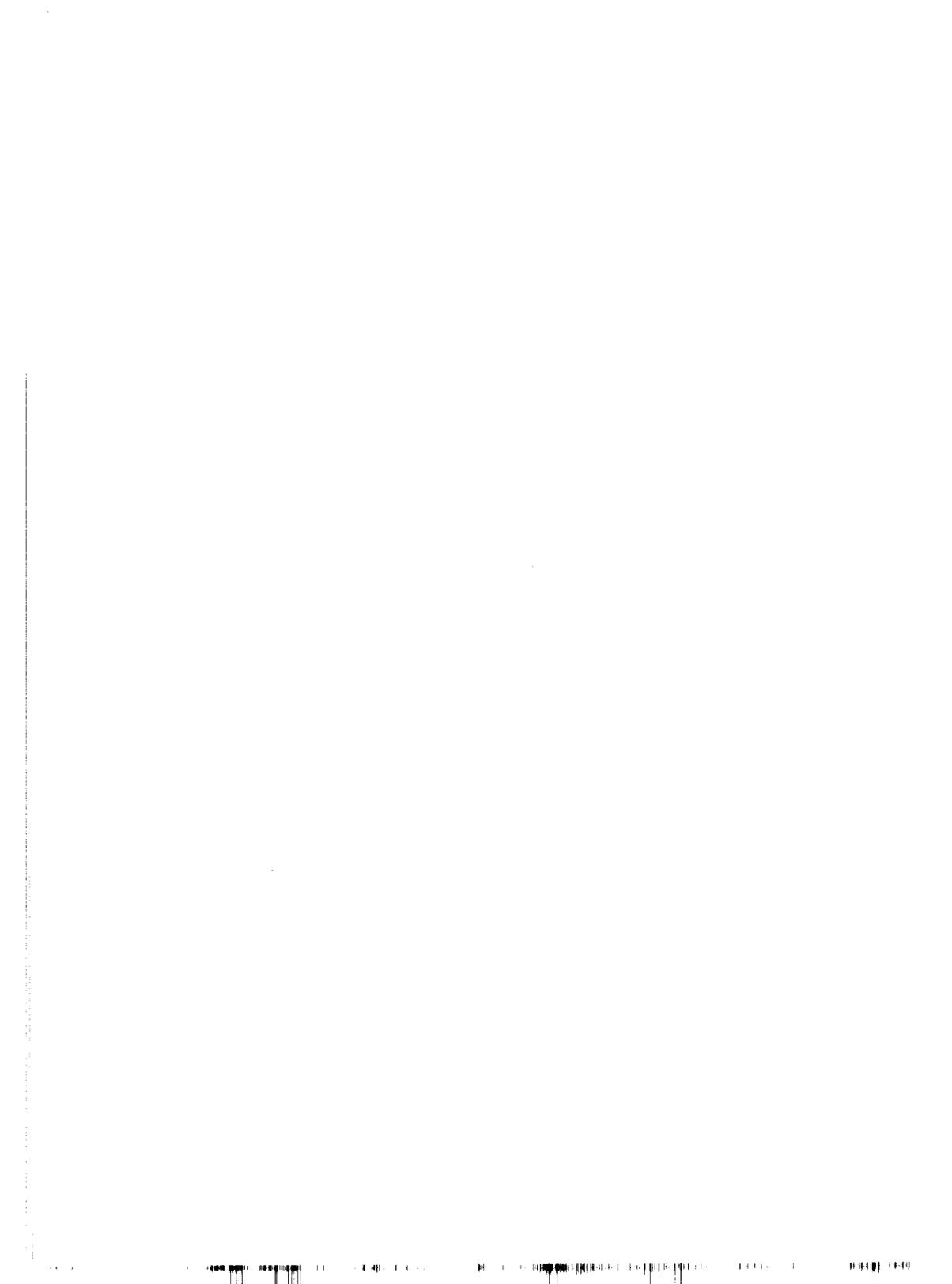
Al II lo denominé Un avance sobre la Centralización: la Desconcentración, en la Organización del Departamento del Distrito Federal, en la cual derivada de la macrocefalia de nuestra urbe, propongo modelos administrativos en la búsqueda de soluciones gubernativas.

Al III lo titulo La Intervención Gubernamental en la Economía, también llamada Intervención del Estado en la Economía, y Rectoría Económica del Estado, para referirme al debate siempre actual entre las orientaciones comunistas y capitalistas de la economía en los diferentes Estados del mundo. Este es un tema, como ya lo dije, siempre vigente. Aún cuando mi análisis es fundamentalmente conceptual y referido a México –en donde apreciamos una dirigencia económica distinta de la ocurrida en el reciente pasado– son interesantes los hechos ocurridos en lugares de planificación gubernamental, como la URSS, China, Hungría, Polonia y otras regiones de igual modelo.

Por cuanto a la denominación del Título insistiré, como siempre lo he hecho en una separación entre Estado y Gobierno. En lo jurídico-político es imposible la confusión entre ambos conceptos. Sin embargo, entre los no estudiosos de ese binomio, principalmente la generalidad de los marxistas, frecuentemente se encuentra la palabra Estado cuando en realidad hablan de gobierno. El fenómeno estatal fue escasamente estudiado, como lo digo en el desarrollo del tema, por Marx y Lenin. De ahí su confusión.

Sobre la llamada Rectoría Económica del Estado, ni es rectoría, mucho menos económica y tampoco es del Estado, no abundaré en esta crítica; pues, desvía el objeto de mi investigación.

Como lo señalo en la Advertencia Tercera, incorporo en este Capítulo III, el Reestablecimiento del régimen mixto en la prestación del servicio de banca y crédito.



Capítulo 1.

Centralización Versus descentralización: Un Capítulo Constitucional sobre Facultades Federales, Locales y Municipales.

No hay, en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, una especificación rigurosa de facultades federales, locales y municipales.*

De principio es conveniente una precisión conceptual: la utilización de la palabra facultades para referirme a la distribución de tareas entre los niveles de gobierno antes mencionados, en lugar del más generalizado; pero, equivocado de competencias, obedece a criterios: A. Semánticos; B. Formales; C. Históricos; y, D. Esenciales.

A. Semánticamente facultad proviene del latín *-facultas, facultatis-* denota aptitud, potencia física o moral, poder o derecho; en cambio competencia, también originaria de aquél idioma, significa en primera acepción disputa, contienda, rivalidad e incumbencia, entendida como obligación y cargo de hacer. Por la contrastación entre ambas acepciones opto por la primera.

B. Formalmente, el texto vigente del Artículo 124 de la Norma Fundamental aprobado por el Constituyente expresa: "Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados".⁷⁷ Es

* Afirmación fruto de mi análisis de las legislaciones estatal y federal en materia de Administración Pública; de la revisión de las funciones políticas correspondientes a los tres niveles de gobierno; del estudio de las contribuciones al gasto público e inversiones asignadas a éstos; del esquema socio-cultural del país; así como de comparar la legislación constitucional, leyes ordinarias, reglamentarias y otros ordenamientos, con las acciones de hechos en las materias jurídica, política y económica, fundamentalmente.

⁷⁷ Felipe Tena Ramírez. *Leyes Fundamentales de México (1808-1971)* Editorial Porrúa. Cuarta Edición. México, 1971.

evidente la traducción hecha por el legislador mexicano del término “poderes” de la Constitución de los Estados Unidos de América, de donde se tomó el término, al concepto facultades.

C. Históricamente la norma proviene, no de lo expresado por el legislador originario de Estados Unidos de América; pues, cuando la Constitución de 1787 entró en vigor no había ningún señalamiento acerca de la forma de distribución del poder entre Federación y Estados –en sentido estricto– sino del Congreso de ese país realizador de las enmiendas IX, y X, de 1791, las cuales denotan ambigüedad; “IX.– La enumeración en la Constitución de ciertos derechos no podrá ser interpretada para negar o restringir otros derechos retenidos por el pueblo”, y, “X.– Los poderes no delegados a Estados Unidos por la Constitución, ni prohibidos por ésta a los Estados, están reservados a los Estados respectivamente o al pueblo”.⁷⁸ Como se aprecia el término utilizado es el de poder equivalente al de facultades como semánticamente quedó apuntado. La cuestión sobre la distribución de poderes en la historia del vecino país del norte, es apasionante. En 1798 se dio un debate en el Congreso sobre la Ley de Sedición de donde emanó el criterio de no ser propio de un órgano del gobierno federal gozar del derecho de determinar la jurisdicción nacional, esta interpretación dio origen a las resoluciones de Virginia y Kentucky de 1798 a 1799 redactadas por Madison y el Vice-Presidente Jefferson, sobre la distribución de poderes la cual ha servido, desde entonces, como fuente intelectual de las formulaciones de los derechos de los Estados.⁷⁹

En México, los liberales, con la bandera federalista, tomaron de modelo la Constitución de Estados Unidos de América. Por esta razón la Constitución de 1824 no preveía *la distribución de poderes*. Posteriormente se siguió por los federalistas del 51, a la mitad del siglo, el camino de las enmiendas IX y X arriba indicadas.

⁷⁸ John P. Roche. *Shadow and Substance: Essays on the Theory and Structure of Politics*. Mac Millan. New York. USA, 1964

⁷⁹ Roche. *Op. Cit.*

D. Esencialmente, el uso de una palabra por la otra, se da como búsqueda para distribuir funciones políticas, económicas y socioculturales, con objetivos de creación, contrariamente de quien pudiera suponer una lucha por esas tareas. Esta última es la idea del no recomendable término competencia.

Una segunda precisión conceptual: por razón de principio en México no es de aceptarse la descentralización como un concepto político. Esto sería ignorar nuestra historia desde 1821 hasta 1990 e implicaría reconocer, automáticamente, el centralismo contra el cual lucharon los federalistas al triunfo de la Independencia y para derrocar al régimen causante de la pérdida de más de la mitad de nuestro territorio nacional. Significaría ofender las más puras tradiciones de la generación de la Reforma y olvidar su importancia en el siglo pasado y en el presente. Aquellos estadistas han construido un modelo singular de federalismo político, inicialmente impugnado;⁸⁰ pero, ahora reconocido.⁸¹

El punto a debate, luego de las precisiones metodológicas anteriores, es el significado de Federalismo y Descentralización.

La centralización del poder en México es la causal de la desnivelación del mismo entre federación, estados y municipios; no solamente por la pérdida en el propio texto constitucional en los artículos relativos, sino también por la ausencia de un federalismo viviente y no sólo formal. En conclusión hay dos desnivelaciones la jurídica, originada en la norma; y, la política, generada por haber tomado la Federación, indeseablemente, la autoridad real de estados y municipios. Los efectos de ambos desequilibrios son patentes no sólo en esas áreas, la jurídica y la política sino también en la economía, en la sociedad y en la cultura. Si lo anterior es válido y significa un diagnóstico acertado de la situación el problema deberá ser resuelto entonces en las mismas dos vertientes de su origen, la formal –jurídica– y –la real– política. Por lo anterior federalismo y descentralización son términos complementarios entre sí,

⁸⁰ Roche. *Op. Cit.*

⁸¹ Roche. *Op. Cit.*

porque como sabemos, en Kelsen,⁸² el primero es un modelo político-jurídico para corregir la centralización del poder.

La orientación de las soluciones a la primera problemática antes indicada, esto es, la formal, es el motivo central de este Título y deberá instrumentarse en el rumbo aquí mismo señalado. Por cuanto a la segunda, política, conviene su análisis. Si la causa del desequilibrio entre los niveles de gobierno, antes referida, es el sentido de élite de la organización del poder, la nivelación de fuerzas –de ninguna manera su igualación no es ésta de ninguna manera una propuesta atendible en el modelo del federalismo mexicano– debe ser una decisión política para aumentar la base de sustentación de la pirámide de la democracia. Anular la macrocefalia política es una búsqueda actual para recuperar la iniciativa histórica de las bases de la sociedad. Sin esta participación, la del pueblo, –dicho sea la carga emocional tan en boga cuando se usa esta palabra– la respuesta será posiblemente viable en el corto plazo; pero efímera; pues, pone en “riesgo la paz social y disuelve en la nada la intensidad de una energía selectiva carente de formas adecuadas de expresión”.*

El Estado centralizador napoleónico (estado) conforma una etapa extremadamente atrasada del desarrollo de las fuerzas sociales. Atrapa en el despoder, en la ineficiencia, a los funcionarios más altos del régimen y paraliza, en última instancia, el diálogo de la sociedad con la cúpula. En consecuencia, el intermediario entre la base y la Corte no busca el bien común, sino la solución privada de sus problemas o de los problemas de un grupo social. El gobierno termina perdido, a su vez, en una serie de actos puramente rituales donde ofrecer o rehusar impiden, en su sentido más profundo, hacer e incitar a la acción histórica.

Entre Mussolini y Clemenceau existía, por ejemplo, una distancia inmensa. El primero decía: “Nada fuera del Estado, todo en el Estado”.

⁸² Kelsen, Hans. *Teoría General del Estado*.

* En este párrafo entrecomillado y los siguientes seis sigo en lo fundamental a Juan María Alponete, en lo escrito y publicado en UNO MAS UNO el 1º de abril de 1982.

El segundo, admirable de coraje moral en las horas decisivas de Francia, resumía el pensamiento contemporáneo con un axioma: “la organización centralizada del Estado no se sostiene en pie ya”.

Mussolini era un fascista atenido a los estereotipos, sumido en el lenguaje cerrado de las valoraciones antiéticas –buenos, malos, morales, inmorales– mientras Clemenceau organizaba el lenguaje; es decir, el pensamiento, según una idea profunda de la complejificación de los fenómenos. Es ahí donde reside, posiblemente, el centro del debate. Ello permitía decir a Georges Clemenceau, en 1903, estas palabras: “No sólo estoy en favor de la descentralización, sino que mi ideal de gobierno es el federalismo”. Dicho en la Francia centralista y Degaulista no dejaba de ser una concepción revolucionaria. Ha sido y es uno de los temas básicos del gobierno socialista de Mitterrand. Está, ahora, en su organización concreta. En síntesis, la descentralización supone, en una sociedad democrática, no el deslizamiento de unas oficinas públicas a las provincias, sino la cristalización orgánica de las fuerzas sociales en movimiento.

Por esa causa no debe haber engaño. No se puede exigir la descentralización y el federalismo sin auspiciar, con todas sus consecuencias, la ruptura con el sistema de poder –y su entraña caciquil– sirviente de interlocutor (y de intermediario) entre la cúpula y la base social. No es la reforma administrativa, ni la descentralización de la nación, ni la reforma política, el centro del debate: es la política. En nuestros días, la concentración de poder o el centralismo paralizante del poder son el principal enemigo del Gobierno Moderno, porque éste deberá ser, al revés, la institución fundamental para todas las incitaciones. Protegido contra toda concurrencia y contra la movilización auténtica de los poderes regionales autónomos, el gobierno se priva de su propia transformación sociológica. Es el primer prisionero de la ineficiencia. Los chinos dicen: cuando acaban las virtudes solo quedan las ceremonias. Terrible apotegma, en su ironía y grandeza, evoca, en el fondo el despoer del gobierno centralizado y cupular, es decir, el estado ceremonial y ritual.

Como la vida reproduce, biosocialmente, las formas de poder, las ciudades y los pueblos de México esperan todo, finalmente de aquellos componentes iniciales: ofrecer y rehusar, es decir, estar en estado de

gracia ante el poder o carecer de influencia en los estratos donde se toman las decisiones. El presupuesto contrario es, en síntesis, indestructible: en toda vida democrática auténtica no se mira nunca hacia la corte virreinal, sino hacia las fuerzas sociales en movimientos. La democratización de la vida pública en México no es pensable en serio, sin la democratización de la vida regional, en un país con más de 81 millones de habitantes; aún en términos de la metrópoli, urbana virreinal parece, no sólo un contrasentido, sino una peligrosa regresión estratégica enemiga del desarrollo. El desarrollo no es, en modo alguno, el crecimiento de las variables estadísticas del PNB, sino el tránsito de un nivel de historicidad específico a otro nivel de acción histórica. De igual manera, en esa perspectiva dialéctica, el federalismo (la descentralización también) es el pasaje hacia la movilización democrática de la energía social sometida, claramente, a la irracionalidad del despotismo. Ni tan siquiera del poder.

El federalismo se ha identificado desde su origen con las fuerzas progresistas, sólo es combatido por los reaccionarios quienes para modernizar la administración pública propusieron “la descentralización de la nación”, porque, dijeron, hay “la concentración demográfica, económica y cultural, y centralización del poder en decisión político y administrativo”.⁸³ Cometieron graves errores de conceptualización. Explicamos antes nuestra idea sobre la descentralización; por otro lado, es absurdo suponer la posibilidad siquiera de *descentralizar a la Nación*. Explico. El concepto nación es de naturaleza sociológica. Como bien refiere el Maestro Mario de la Cueva, en su cita de Renan: “Una nación es un alma, un principio espiritual, dos cosas que a decir verdad son una sola; una está en el pasado, la otra en el presente: una es la posesión en común de un rico legado de recuerdos, la otra es el consentimiento actual, deseo de vivir juntos, la voluntad de continuar haciendo valer la herencia que se ha recibido indivisa... Una herencia de glorias y de dolores y un mismo programa por realizar... Haber hecho grandes cosas, querer hacerlas en el futuro, he ahí la condición esencial para ser un pueblo”.⁸⁴ De

⁸³ Carlos F. Almada. *Modernización de la Administración Pública*. La Descentralización de la Nación. Excélsior. Marzo 24, 1982. Inserción pagada en la pág. 4 de la Sección Cultural y Financiera. México.

⁸⁴ De la Cueva, Mario. *La Idea del Estado*. UNAM México, 1975.

continuar con tal criterio alzarían de su tumba José Ma. Becerra y Servando Teresa de Mier, principales impugnadores del federalismo; y, con Antonio López de Santa Ana asistiendo, reclamarían, irónicamente ¡Descentralizan porque son centralistas!.

Después de este análisis sobre el ángulo político de una respuesta al problema de la centralización del poder, intento el de la formalidad. La falta de especificación rigurosa de facultades referida en la frase inicial de este capítulo: “No hay en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, una especificación rigurosa de facultades federales, locales y municipales”. se explica en el camino seguido por el federalismo mexicano en la época post-revolucionaria. Hubieron de ser atendidos de urgencia problemas específicos: el Constituyente de 1917 –el pueblo– y, su estadista –Calles– enfrentaron dos debilidades estructurales del nuevo orden al triunfo de la revolución; 1. Por una parte, la fragmentación del poder político; y, 2. Por la otra, la precaria economía. Ambos eran obstáculos difíciles para la consolidación del régimen y la atención de múltiples asuntos heredados de la vetusta dictadura porfirista. En consecuencia, buscaron: primero, construir el nuevo gobierno emanado de la revolución resquebrajado durante nuestra guerra civil;* y simultáneamente, dotar de recursos a la hacienda pública desgastada durante la lucha libertaria por derrocar al porfirismo; y, luego por la guerra civil para consolidar el triunfo maderista, propósitos necesarios para cambiar, contener y eliminar tensiones sociales.

A. La Fragmentación del Poder Político.

Para darle soporte a las nacientes instituciones, esencial objetivo, la revolución triunfante construyó su propio sistema político previa una comunicación sin precedentes en nuestro país entre Constituyente y Estadista.

* En mi interpretación de la Revolución Mexicana, este episodio concluyó con la caída de Porfirio Díaz del poder y su salida a Europa en el Ipiranga. Luego, iniciamos una guerra civil. Dejo para posterior ensayo esta variable independiente de investigación.

Antes de la aparición de las clasificaciones de regímenes políticos, en democracias liberales, regímenes socialistas, dictaduras conservadoras y monarquías conservadoras, etcétera,⁸⁵ el hacedor de la norma del cinco de febrero, diseñó un sistema jurídico-político el cual, al reconocer nuestra rica experiencia prehispánica, de la colonia, independencia y reforma y las aspiraciones del pueblo forjador de 1910, proyectó la nueva dimensión de un México propio, en el cuerpo normativo con talento e imaginación para permitir el tránsito de un país, con características feudales en los albores del siglo, a otro evolucionado en lo político al grado de permitir, caso singular en la región latinoamericana y sólo basta un panorama para comprobarlo, una etapa de paz social nunca conocida por el México Independiente y a salvo de la enfermedad política del siglo: la dictadura.* Esta sola realización bastaría para reconocer una permanente deuda de gratitud con aquellos mexicanos.

Contra este padecimiento, la dictadura, fue creado un marco de libertades para permitir, formalmente, hasta a sus detractores, argumentar y exponer lo imposible siquiera de susurrar en gobiernos totalitarios.

De lo realizado por el Estadista, es testimonio fiel el hoy Partido Revolucionario Institucional, ideado en plenas turbulencias, años antes de aquel 1929 de fecundas enseñanzas políticas.** Aún cuando hasta hoy no se reconozca plenamente la solución pensada e instrumentada por los guber-

⁸⁵ Maurice Duverger. *Instituciones Políticas y Derecho Constitucional*. Ediciones Ariel Barcelona, España. 11a. Edición, 1970.

* El Instituto Hudson de Estados Unidos de América, durante la Presidencia de Herman Kahn señaló, en 1967, que en el último tercio del siglo XX se presentará una revitalización del facismo. Los hechos corroboran esta afirmación. Hermann Kahn, Anthony J. Wiener. El año 2000 EMECE, Editores, 1969. Pág. 336.

** En el PRI se dió inicialmente "... una coalición de los partidos y agrupaciones existentes, a los que se permitió seguir actuando con cierta autonomía en las contiendas estatales aunque siempre bajo la vigilancia del PNR..." Posteriormente en 1933, durante la Primera Convención Nacional Ordinaria del recién nacido organismo político fué declarada la disolución de aquellas agrupaciones regionales para dar paso a los Comités Municipales, Distritales y Estatales, éstos últimos (siempre) dependientes del nacional. "*Los Partidos Políticos en México*". Vicente Fuentes Díaz. Editorial Altiplano, México, 1972. Pág. 204 y siguientes.

nantes de esa época, es una singular visión política de un federalismo moderno. Tuvieron como principio básico y característica esencial, la distribución de facultades entre los niveles de gobierno federal y estatal.* Hicieron valer el criterio de una sana e indispensable preeminencia federal en el esquema de gobierno lo cual se comprueba en la asignación de facultades de poder político dadas y en los medios disponibles para llevarlas al cabo, en ejercicio de lo establecido en el Artículo 124 Constitucional.⁸⁶

Así entendido por los mexicanos el federalismo, como categoría política, ha dejado de ser una estructura rígida e inmóvil para ser interpretado como un sistema flexible y dinámico, adaptable a Estados diferentes del modelo original y a condiciones históricas cambiantes,⁸⁷ criterio nuestro aceptado por un serio estudioso de la materia.

El acierto es indiscutible, nuestro sistema político federalista funcionó para convertirse en la columna vertebral del Estado y de su gobierno. La amenaza de una República dividida, presa de asonadas internas y frágil a embates externos fue conjurada. En lo interno los cacicazgos, impedimentos para la unidad nacional, están en retirada. Sus residuos, todavía a la búsqueda de un ilusorio botín post-revolucionario, son perseguidos y lo seguirán siendo hasta su extinción por el pueblo exigente de esta acción, a su gobierno constituido. En lo externo, México sigue acusando defectos; sin embargo, nuestra posición ha cambiado, prueba plena lo es una muy digna política exterior sostenida a costos innegables frente a las más poderosas naciones del mundo las cuales enfrentan una contienda, la más peligrosa de su historia: la contienda moral con el resto del mundo. ¿Cuáles serán sus reacciones? México las conoce; no obstante, referida principalmente al área regional de Latinoamérica, nuestra actitud muestra en muy diferentes casos la posición responsable —en sus contextos filosóficos y políticos de nuestro pueblo.

* Parcialmente enunciado por el constituyente en camino opuesto al de los Estados Unidos de América, de no distribuir el poder entre la federación y los Estados. Sistema defendido con pasión por Alexander Hamilton en *El Federalista*. Fondo de Cultura Económica, México, 1967.

⁸⁶ “Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales se entienden reservadas a los Estados” *Constitución Política de los E.U.M.* Editorial Porrúa. México, D.F., 1990.

⁸⁷ Daniel J. Eleazar. *American Federalism: A view from the States*. New York. Crowel, 1966.

Hoy, los enemigos de la Patria en su territorio adoptan nuevas y sofisticadas formas de contrarrevolución en tanto los de afuera ocurren a cambiados modelos de dominación colonial. De perversos fines ambos, realizan alianzas. En consecuencia la perspectiva histórica actual es diferente de la post-revolución y diferente debe ser la estrategia de los mexicanos para recrear el necesario nuevo rumbo de aquella primaria conceptualización de un federalismo dominante. Así debe ser expresado en la Constitución. En la tarea por hacer, nuestra experiencia fue y es inolvidable, aprendimos de ella; pero, para aquellos nuevos contrarrevolucionarios, aún suspirantes por tiempos idos, la lección histórica ahí está: vigorizar municipios y entidades federativas será para ampliar la base de sustentación de la democracia y de ninguna manera para permitir la fragmentación del poder político, ya superada. En la contienda dada contra neocolonistas dentro y fuera, tenemos la convicción y el convencimiento de nuestra fortaleza para resistir presiones; pues estamos inspirados en la confianza por la idea juarista: es imposible el triunfo moral de la reacción.

2. La Precaria Economía.

Referida la política quedaría ocuparse de la otra debilidad estructural al principio de los gobiernos emanados de la revolución, labor en la cual debe ser reconocido con honestidad ha faltado creatividad para encontrar respuestas sí obtenidas en otros campos.

Ingresos raquíticos, carencia de sistemas fiscales y bancario y negativa de créditos internos y externos, al término de la lucha armada, obligaron al Estadista a iniciar lo apuntado por el Constituyente en la norma: un sistema de economía mixta^{* 88} como el principio de una transformación radical.

* El artículo 27 Constitucional expresa la coexistencia de la propiedad estatal con la privada, protegiendo a ésta de expropiaciones, las cuales sólo pueden realizarse por causa de utilidad pública y mediante indemnización; pero, estableciendo el derecho de imponerle las modalidades dictadas por el interés público y con la regulación en beneficio social del aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública.

⁸⁸ *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Editorial Porrúa México, 1981. Pág. 20.

Las medidas correctivas inmediatas, de intervención gubernamental en la economía a mitad de la década de los veinte, consistieron en crear; primero, el Impuesto Sobre la Renta. Habría de constituirse, aún a la fecha lo es, en el eje central de nuestro sistema contributivo; y, seguidamente fundar el Banco de México, luego de rehabilitar la banca privada vía el saneamiento de la deuda pública, condición indispensable exigida por los financieros para aceptar al Instituto Central.

El problema político también influyó en el aparato impositivo, gobernadores y presidentes municipales habían hecho proliferar cargas impositivas. Se dio, entre éstos y la Federación una doble concurrencia onerosa y contradictoria y se descuidaron otras posibles fuentes. Este asunto interesó seriamente a las autoridades, por lo cual llevaron al cabo, en el año de 1925, la Primera Convención Nacional Fiscal.* Infortunadamente, sus conclusiones sólo pudieron ser llevadas al cabo parcialmente.

La Segunda Convención Nacional Fiscal, en 1933, recogió los planteamientos de la Primera, formuló los propios; pero, tampoco pudieron implementarse en su totalidad.**

* En las conclusiones de esta Primera Convención Nacional Fiscal fue señalado el aumento injusto de las obligaciones fiscales sobre el contribuyente causado por la concurrencia la cual hacía crecer también la carga improductiva para el fisco. La multiplicidad e inestabilidad de ordenamientos fiscales, la duplicación constante de los gravámenes, la complejidad y los tributos, rompían la unidad económica de la República, agotaban la renta de la mayoría y cerraban el paso a toda posibilidad para el desarrollo económico. Era indispensable, por tanto, proceder a delimitar las competencias local y federal en materia de impuestos, así como a determinar un plan nacional de arbitrios para unificar el Sistema Fiscal en toda la República, disminuyendo los gastos de recaudación y administración, ampliando el producto del impuesto y haciéndolo recaer equitativamente sobre los causantes.

** En relación con la distribución de poderes tributarios entre la Federación y los Estados, las conclusiones de la convención fueron las siguientes:

1) La base de la tributación local debe ser la imposición territorial, en todos sus aspectos. Consiguientemente, el Gobierno Federal no debe establecer impuestos sobre esa fuente, ni en forma de impuestos directos, ni como tantos adicionales sobre los tributos locales. Tal poder tributario debe ser ejercido sobre toda la propiedad territorial dentro de sus respectivos territorios, excluyendo los inmuebles propiedad de la Federación o de los municipios, destinados a servicios públicos o a vías generales de comunicación. Debe gravarse tanto la propiedad urbana, como la rural, y tanto la

En 1940, el General Lázaro Cárdenas envió un proyecto de reformas a las facultades del Congreso de la Unión contenidas en los Artículos 73, Fracciones IX y XXIX y 117, Fracción IX. Al ser aprobadas por el Congreso y entrar en vigor, en 1943, se significó, desde 1917, como el cambio más importante y trascendental en el sistema de distribución de facultades contributivas entre los niveles de gobierno, obviamente en favor de la Federación. En efecto, de acuerdo con las reformas al Artículo 73, el Congreso de la Unión fue autorizado además de las facultades ya existentes, para legislar en toda la República sobre hidrocarburos, juegos con apuestas y sorteo; así como para establecer contribuciones sobre comercio exterior; aprovechamiento y explotación de recursos naturales comprendidos en los párrafos 4º y 5º del Artículo 27 Constitucional; instituciones de crédito y sociedades de seguros; servicios públicos concesionados o explotados directamente por la Federación y especiales sobre: a) energía eléctrica; b) producción y consumo de tabacos labrados; c) gasolina y otros productos derivados del petróleo; d) cerillos y fósforos; e) aguamiel y productos de su fermentación; y f) explotación forestal. Las entidades participarían en el rendimiento de estas contribuciones especiales, en la proporción determinada por la ley federal. Las legislaturas locales fijarían el porcentaje correspondiente a los municipios,

edificada como la no edificada;

II) Los Estados deben tener poder tributario exclusivo sobre todos los actos no mercantiles que puedan tener lugar dentro de sus respectivas jurisdicciones;

III) Asimismo, los Estados deben tener poder tributario exclusivo sobre los servicios públicos municipales y sobre las convenciones que otorguen dentro de su competencia;

IV) Por otra parte, el Gobierno Federal debería tener poder tributario exclusivo sobre el comercio exterior (importaciones y exportaciones), sobre la renta (tanto de las sociedades como de las personas físicas) y sobre la industria, cuando para ello se requieran formas especiales de tributación (impuestos especiales) pero en todos esos impuestos deben participar en sus productos tanto los Estados como los Municipios;

V) El Gobierno Federal debe tener poder tributario exclusivo y aprovechamiento exclusivo en todas aquellas rentas relativas a la producción y explotación de recursos naturales que pertenezcan a la Nación y sobre los servicios públicos de concesión federal;

VI) En los impuestos sobre las herencias y las donaciones, el poder tributario debe ser exclusivo de los Estados, pero la Federación debe participar en el producto de dichos impuestos.

en sus ingresos, por concepto del impuesto sobre energía eléctrica.⁸⁹ Se prohibió a los Estados gravar la producción, el acopio o la venta del tabaco en rama en forma distinta o con cuotas mayores de las autorizadas por el Congreso de la Unión.⁹⁰

En 1949, dos años después de la realización de la Tercera Convención Nacional Fiscal y como una de sus conclusiones, fue modificado por el Congreso, con una adición el Artículo 73, Fracción XXIX; se creaba una nueva fuente contributiva para la federación: la producción y el consumo de cerveza.⁹¹

Antes se había aprobado, en 1947, la sustitución del Impuesto del Timbre sobre las Ventas por la Ley del Impuesto sobre Ingresos Mercantiles, la cual, en 1981, fue abrogada por el Impuesto al Valor Agregado. Las ventajas derivadas de esta modificación se aprecian en una mejoría de la estructura contributiva; sin embargo, los efectos económicos provocaron problemas en la economía, la inflación el más serio.

Para poner en práctica el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y de Colaboración Administrativa entre las Entidades y la Federación, entró en vigor el primero de enero de 1980, la Ley de Coordinación Fiscal.⁹² Tenía por objeto; además, establecer y distribuir entre los tres niveles de gobierno las participaciones en ingresos federales de los Estados y Municipios, el esfuerzo más importante de apoyo a los mismos aunque todavía insuficiente.

A partir de la vigencia de la Ley de Coordinación Fiscal, sus propósitos se han venido realizando al través de la celebración de convenios con las entidades federativas. Estos han obedecido a un modelo originalmente llamado Convenio Unico de Coordinación y se han dado en un plano de respeto a las autonomías estatales. En principio, tres han sido, genéricamente, los resultados inmediatos: incremento en los recursos de entidades y munici-

⁸⁹ Felipe Tena Ramírez. *Op. Cit.* Págs. 904 a 907.

⁹⁰ Felipe Tena Ramírez. *Op. Cit.* Págs. 930 y 931.

⁹¹ Felipe Tena Ramírez. *Op. Cit.* Pág. 909.

⁹² *Ley de Coordinación Fiscal. Secretaría de Hacienda y Crédito Público. México, 1981. Págs. 37 a 53.*

pios provenientes de fondos federales; disminución en la doble concurrencia provenientes de fondos federales; disminución en la doble concurrencia entre la federación y los estados y municipios; y, colaboración en la administración contributiva, con la resultante de un mejor destino del gasto y utilización del personal hacendario.

Todo lo anterior tiene una objeción: ha sido a costa de otorgar, a los poderes federales legislativo y ejecutivo, una capacidad centralizadora en materia fiscal.

Desde 1925, hasta la fecha, también para las tareas federativas, fueron creadas entidades paraestatales lo cual confirma la preeminencia de los recursos de la Federación sobre los disponibles para estados y municipios. Aunque la integración del Presupuesto de Egresos es deficiente; pues, no se incorpora al mismo todo lo correspondiente al sector paraestatal, lo asignado a éste la cifra billonaria resultante dejaría obsoletas las afirmaciones de algunos expertos de la materia respecto de los porcentajes de distribución del presupuesto.^{93 y 94}

Ya no serían 80 por ciento entre Federación y Estados y Municipios, sino más del 90 por ciento y menos del 10 por ciento, respectivamente.

Hago una paréntesis para proponer se incorporen a la Ley de Ingresos y al Presupuesto de Egresos, los percibidos y erogados por las entidades del sector paraestatal siguiendo los lineamientos dados.^{95, 96 y 97}

⁹³ Ricardo Humberto Cavazos Galván. *Aspectos Económicos y Financieros de Nuevo León y sus Municipios*. IEPES. CEPES. *Consulta Popular en las Reuniones Estatales* Nuevo León. México, 1982. Págs. 21 y 22.

⁹⁴ Eugenio Pelayo López. *La Situación de la Administración Pública Estatal y Municipal*. IEPES. CEPES. *Consulta Popular en las Reuniones Estatales* Jalisco. México, 1982. Págs. 22 a 24.

⁹⁵ Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 1990. Secretaría de Hacienda y Crédito Público México, 1990.

⁹⁶ Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 1990. Diario Oficial de la Federación México, 1990.

⁹⁷ Ayluardo Saúl, Mario. *Incorporación al Presupuesto de Ingresos y Egresos de los que perciben y erogan los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal* México, 1970.

En síntesis, Impuesto Sobre la Renta, Banco de México, atribuciones a la Federación en materia contributiva cada vez más extensas y la creación de entidades paraestatales, confirman la supremacía federal en materia económica cerca de la tesis de poderes concurrentes ilimitados, establecida en la Constitución de los Estados Unidos de América,⁹⁸ misma sustentada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación* lo cual permite afirmar: el poder contributivo federal, no tiene limitaciones constitucionales, jurisprudencia de la Corte.⁹⁹ Corrobora lo sostenido en este trabajo sobre un federalismo dominante también en el aspecto económico, el cual no solamente se aprecia en la norma correctamente expedida, sino además en legislación secundaria notoriamente equivocada, como en el caso siguiente meramente ilustrativo: La ley de Ingresos de la Federación otorga indebidamente facultades jurisdiccionales a las Secretarías de Hacienda y Crédito Público y de Programación y Presupuesto en contrario de lo señalado en los Artículos 49, sobre la división de poderes; 105, sobre controversias entre Federación y Estados; y, 133 sobre Jurisdicción Estatal en detrimento, también de las autonomías estatales.^{100 y 101}

Si en lo político la conceptualización mexicana ha funcionado, aunque en un plano dominante en favor de la federación y la razón por la cual intentamos su modificación obedece a imaginar su recreación histórica, la búsqueda en lo económico es por lo contrario; pues, las causas aquí,

⁹⁸ John P. Roche. *op. cit.*

* A partir del régimen del General Manuel Avila Camacho (1940-1946) la Suprema Corte de Justicia de la Nación modificó su punto de vista dictando ejecutorias para sentar nueva jurisprudencia: la Constitución no opta por delimitar la competencia federal y la estatal para establecer impuestos, sigue, en cambio un sistema complejo de concurrencia y limitaciones de los poderes locales.

⁹⁹ Semanario Judicial de la Federación. *Apéndice Tesis Jurisprudencial*. 1965. Parte 1ª. Pleno. pag. 42.

¹⁰⁰ Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 1982. *Secretaría de Hacienda y Crédito Público* México, 1982. Pág. 16.

¹⁰¹ *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Editorial Porrúa, 69a. Edición México, 1981. Págs. 41, 77 y 108.

atienden no a la falta de un proyecto nacional, sino a la incapacidad para llevarlo al cabo. Nuestra economía ha sido, en la práctica, de respuestas solo al corto plazo; pero, sin apuntamientos a mayor temporalidad. La persistencia acíclica de la crisis así permite afirmarlo. El reto plantea no la subsistencia del régimen sino de la revolución misma. Ha sido su soporte, el pilar fundamental de su estructura, el político; pero si se quiebra el económico, se quiebra el gobierno. Hasta ahora, la solidez de las instituciones ha podido resistir en lo político la crisis económica; pero, de continuar ésta la amenaza de la lucha de clases no puede ni debe ignorarse. Debemos enfrentar los problemas económicos, en respeto de más de un millón de mexicanos quienes dieron su vida por heredaros un sistema propio necesario de conservar porque de ello se desprende la permanencia de la república misma. De lo contrario, les habríamos fallado a ellos y también a nosotros mismos.

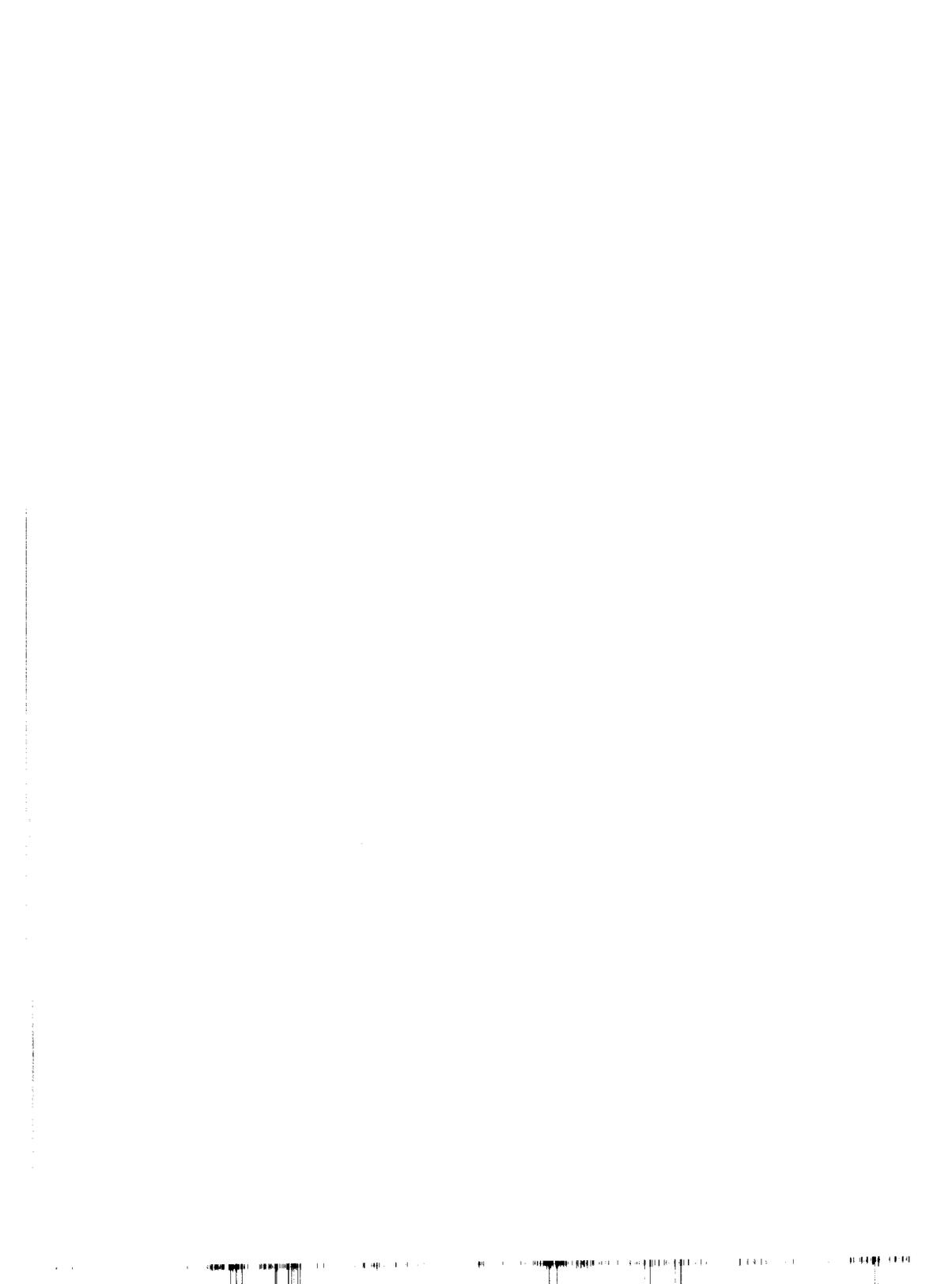
Lo expuesto me lleva a concluir: atendiendo a sus propias necesidades y sin recurrir a modelo alguno, por vocación propia, responsabilidad plena y prospectiva histórica México necesita transitar del federalismo dominante –creado por los hombres de la Revolución para responder a los problemas de su tiempo al triunfo de la Revolución de 1910– a un federalismo atenuado para con el fortalecimiento de sus partes integrantes, se fortalezca a sí mismo. Esta es la razón para haber iniciado este capítulo con aquella afirmación: “No hay, en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, una especificación rigurosa de facultades federales, locales y municipales”.

En consecuencia propongo la realización de una Primera Convención Federal cuya tarea principal sería establecer los nuevos principios de un capítulo en la Constitución redefinitorio de nuestro federalismo en lo jurídico, político, económico y sociocultural, con sus correlativas leyes. Esta sería, no obstante sus propósitos, una modificación estéril si no se le hace acompañar a las correspondientes acciones políticas y medidas económicas –programáticas y presupuestarias– orientadas éstas en el mismo rumbo apuntado por el derecho, para una dialéctica relación entre normatividad y normalidad, base fundamental para el Federalismo y la Descentralización vivientes. Sea así el municipio, democrático

en lo orgánico, autosuficiente en lo financiero y autónomo en lo técnico; y, a la vez vigorice a las entidades en el marco de ese federalismo activo, responsable de hacer cumplir el pacto federal; pero, sin el derecho de absorber jurídica, política, económica y socioculturalmente atribuciones debilitantes de las estructuras de la República.

Este Capítulo ha cubierto sus objetivos primarios con las propuestas genéricas señaladas en la parte anterior; pero, deja apuntada la necesidad de especificar objetivos concretos para aquella Convención Federal.

Un modelo aceptable para la orientación señalada es la reforma constitucional realizada en el Artículo 115 Constitucional al principio del sexenio 1982-1988.



Capítulo 2.

Un avance sobre la Centralización; la Desconcentración en la organización del Departamento del Distrito Federal.

A.

Desconcentración.

a) Concepto.

La desconcentración administrativa es una forma de organización administrativa mixta por medio de la cual, conservando su dependencia orgánica y administrativa con el ente centralizado, ciertos órganos adquieren facultades decisorias técnicas no financieras, debido a una disposición jurídica expresa.

Es mixta, porque tiene características de las formas de organización administrativa centralizada y descentralizada. De la primera por la conservación de la relación jerárquica en lo orgánico y administrativo; de la segunda, por su característica de facultades decisorias en lo técnico. La disposición jurídica expresa puede ser emitida por el Congreso de la Unión o por el Titular del Poder Ejecutivo Federal.

b) Característica.

La principal característica de la desconcentración administrativa es la autonomía técnica, entendida como la facultad para decidir en asuntos de alta calificación funcional u operacional respecto de los cuales la administración centralizada o carece del personal idóneo o su tramitación interna retardaría el proceso decisorio. No obstante esto, por la naturaleza del órgano desconcentrado, la relación jerárquica se atenúa en lo orgánico y en lo financiero.

c) Formas.

La desconcentración administrativa puede darse atendiendo a criterios de carácter funcional o de servicios, territorial o una combinación de ambos.

En la primera, se obedece al propósito de evitar el gigantismo en los servicios, causa de disminución en su calidad técnica; ejemplo de este caso lo es el Instituto Politécnico Nacional, prototipo de esta forma de organización administrativa.

Su dependencia orgánica y financiera de la Secretaría de Educación Pública no le impide el ejercicio de las libertades de cátedra, investigación y extensionismo de la cultura.

La desconcentración territorial, como su nombre lo indica, tiende a facilitar el acceso a la administración pública federal y a evitar, en lo posible, la macrocefalia. Basta recordar las peregrinaciones de profesionales, empresarios, comerciantes, etcétera, al Distrito Federal, o a centros *regionales* para trámites de rutina.

En ocasiones se combinan ambas formas, como es el caso de las llamadas Delegaciones Políticas del Departamento del Distrito Federal.

Estos órganos llevan al cabo, formalmente, funciones administrativas; por tanto, su denominación es incorrecta. A mayor abundamiento, el sistema para nombrarlos es por designación y no por elección. Algunos de ellos originarios de otros Estados, ni siquiera conocen la demarcación del lugar de sus responsabilidades.

Aún con deficiencias y limitaciones, esta desconcentración ha marcado la pauta para el futuro estructural del Distrito Federal. Tal vez sea posible, más adelante otorgarles las autonomías orgánicas y administrativas de las cuales ahora carecen; y llevar al cabo elecciones de sus funcionarios más importantes.

d) Diferencias entre Centralización, Desconcentración y Descentralización.- Criterios. Grado de Autonomía.

Este criterio se haría descansar en la autonomía respecto al poder ejecutivo; en la centralización no hay autonomía, en la desconcentración sólo se presenta la técnica y en la descentralización operan las dos: orgánica y

administrativa, ésta como técnica y financiera. En consecuencia las facultades decisorias se ven circunscritas a los marcos señalados.

Ubicación con respecto a la Administración Pública.

La desconcentración se da en la estructura centralizada y la descentralización fuera de ella.

B.

La organización del Distrito Federal.

A manera de preámbulo conviene señalar cual es la idea de este apartado: el cambio de las estructuras políticas y administrativas, como un principio hacia la desconcentración. Esta modificación estructural del gobierno parte del supuesto de la no existencia del Departamento del Distrito Federal para intentar la creación de un esquema auténtico; pues, no hay modelo para el gobierno de una área metropolitana como la de la Ciudad de México. Por tanto se tiene el reto –como el de aquellos creadores de las instituciones hoy vigentes– de darnos las propias, para esto es necesario un sustento de filosofía política: una activa y profunda participación política. (¿Cómo?). Supone nuevas formas de gobierno (¿Cuáles?) con una participación, característica y decisiva (¿Cómo?). En un pueblo democrático en todos sentidos, en donde los ciudadanos estén informados, influyan en las decisiones y puedan oponerse a ellas (¿Cómo?). Todo lo anterior en un Estado de Derecho con nuevas leyes (¿Cuáles?). Las respuestas serían, respectivamente: democracia; federalismo y descentralización; pluripartidismo; modificaciones a la Constitución y a la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal; y una Ley Electoral para el Distrito Federal con un nuevo esquema electoral con figuras como Referéndum, el Plebiscito y la Gestión Legislativa.

Para la nueva estructura administrativa es indispensable su definición. No pueden darse nuevas formas de organización sin su correspondiente conceptualización político–jurídica.

a) El nuevo enfoque.

Los ciudadanos habitantes del Departamento del Distrito Federal estamos impedidos, legalmente, para realizar una activa y profunda participación política, al grado de ser ciudadanos de segunda.¹⁰²

Las causas de lo anterior podrían abordarse desde muy diversos planos; sin embargo, estrechamente relacionados entre sí. Este apartado considerará, a manera referencial únicamente: la población; en segunda, haré énfasis en la decisión sobre el sistema federalista el cual obligó a la creación del Distrito Federal; y, finalmente, consideraré la problemática política para gobernar una de las ciudades más pobladas del mundo, problemática en la cual debe considerarse: sus habitantes no opinan en lo substancial –la materia política– para enfrentar fenómenos con apariencia de insolubles.

b) Población.

El crecimiento del área metropolitana, en las cuatro últimas décadas, ha rebasado todas las previsiones y descos. Presenciamos una sociedad degradada. Los problemas urbanos y suburbanos agobian a la población capitalina, las tensiones entre sus habitantes han llegado a niveles peligrosos; violencia, basura, inseguridad en todos sentidos, desnutrición, falta de transporte, agua y alimentos, etcétera; provocan diariamente fallecimientos, enfermedades y dentro de éstas, actitudes mentales patológicas reveladoras de neurosis. Lo anterior es causado por un indeseable crecimiento y mala distribución de la población originado en una tardía política demográfica, luego de una ausencia y pésima conceptualización de ella.

El diagnóstico es preocupante; sin embargo, así debe ser el enfoque de nuestros problemas, muy realista. Así la medida de las soluciones creadas e implementadas no serán rebasadas por la violencia del crecimiento o peor por la imprevisión.

Dentro del fenómeno del crecimiento de la población capitalina conviene referirse a sus dos elementos causales: por una parte, su dinámica natural; y, por la otra la de la frecuente llegada de quienes provienen de

¹⁰² Ayluardo Saúl, Mario. *Apuntes de Derecho Administrativo*. México, 1988.

otros lugares de la República. En el primer caso nos enfrentamos, durante muchos años, a la más alta tasa mundial con índices superiores al 3.5 anual medio. Esto provocó un rápido y creciente aumento. Este problema ya de sí muy serio tiene, por amplio margen menos incidencia frente al de la llegada de un volumen considerable de personas de la provincia mexicana, cuya tasa supera, con mucho la del crecimiento. Este fenómeno provocado por un espejismo, ha complicado las dificultades: en el área metropolitana de la Ciudad de México (de mil cuatrocientos noventa y nueve kilómetros cuadrados; es decir, el medio por ciento del territorio de la República), se concentra aproximadamente el 25% de la población y el 42% de habitantes ocupados¹⁰³ con repercusiones en todos los sectores productivos, comerciales y de servicios quienes frente al mercado cautivo de consumidores ahí existentes también han concentrado sus inversiones en tan reducido territorio. Esto ha obligado a un presupuesto federal en materia social y cultural notoriamente favorable al Distrito Federal frente al de la provincia mexicana.^{104, 105, 106 y 107}

De lo anterior podemos concluir, por cuanto a los aspectos demográficos incidentes en el problema urbano de la Ciudad de México, la necesidad de orientar la política demográfica no hacia los efectos, petróleo y alimentos, sino a las causas. Será necesario reforzar la política para el control de la tasa de crecimiento y de manera más importante hacia una mejor y más adecuada distribución de la población en el territorio nacional con énfasis en la orientación e indicación resolviendo previamente el cómo y por qué.

La interdisciplinariedad propia del concepto demográfico –tratado aquí únicamente como antecedente– explica en buena medida, lo preocu-

¹⁰³ Programa. Número 5 Revista Bimestral de la Secretaría de Programación y Presupuesto México.

¹⁰⁴ Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 1990.

¹⁰⁵ Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 1990.

¹⁰⁶ Ley de Ingresos del Departamento del Distrito Federal para el ejercicio de 1990.

¹⁰⁷ Presupuesto de Egresos del Departamento del Distrito Federal para el ejercicio de 1990.

pante para incluir no sólo el estudio de la variable demográfica en su marco biológico sino también en el social. Por lo mismo, quiero apuntar aquí y ahora: no hay soluciones unidisciplinarias sino interdisciplinarias. Así estas líneas serían parte de un esfuerzo mayor en el diseño de la ciudad capital del futuro.

La falta de oportunidad de la información demográfica, unida a su complicada preparación y práctica necesitada de procesos nada fáciles, complica la toma y ejecución de las decisiones por lo cual en base a lo disponible, deben llevarse al cabo proyecciones para anticipar en lo previsible la estructura, composición y dinámica de la población.

c)

El Sistema Federalista:

La creación del Departamento del Distrito Federal.

La puesta en marcha del sistema federalista por los Estados Unidos de América a fines del siglo XVIII, dado en la coexistencia de estados autónomos en el interior de otro Estado, por ellos mismos constituidos, planteó el problema del asiento de los poderes federales para evitar principalmente confrontaciones políticas.

El constituyente de 1824, inspirado en el modelo de los Estados Unidos de América, como expresamente lo reconoce el Congreso, en su exposición de motivos: "... un modelo que imitar en la República floreciente de nuestros vecinos del Norte"¹⁰⁸ legisló en el artículo 5º, "Las facultades exclusivas del Congreso General son las siguientes:

XXVIII.- Elegir, un lugar que sirva de residencia a los supremos poderes de la federación, y ejercer en su distrito las atribuciones del poder legislativo de un Estado".

Con este antecedente el decreto del 18 de noviembre de 1824 en su artículo primero fijó la Ciudad de México como la residencia de los

¹⁰⁸ *Constitucion Federal de Los Estados Unidos Mexicanos de 1824*. Facsimil. Ediciones Plataforma. México 1974.

poderes federales cuya circunscripción territorial quedaría comprendida, decía el artículo segundo "... en un círculo cuyo centro sea la plaza mayor de esta ciudad (de México) y su radio de dos leguas”.

Las bases y leyes de la República de 1836, conocidas como la Constitución Centralista de ese año y las Bases Orgánicas de la República de 1842 conservaron el espíritu de la Constitución de 1824 y del decreto de 18 de noviembre de ese año; sin embargo, el 16 de febrero de 1854, en las postrimerías del gobierno de Antonio López de Santa Ana se expidió un decreto¹⁰⁹ para modificar el ámbito espacial del Distrito Federal.

En el seno del Congreso Constituyente de 1856, quedó aceptado: el régimen federalista requería, como una cuestión de principio, esencial, un lugar de residencia de los poderes federales; no obstante, se discutió el lugar –primer antecedente formal para trasladar los poderes federales de la Ciudad de México a otro sitio–.

Así entendido el Departamento del Distrito Federal, como asiento de los poderes federales, en el marco del régimen federalista, es claramente comprensible; hacer descansar la máxima autoridad en el Presidente de la República; sin embargo, esto funcionó en el ámbito espacial del creador de la ciudad estatal de la república cuando la población era muy reducida; ahora, su crecimiento ha agudizado la pirámide de la representación democrática en detrimento de las mayorías.

La Problemática Política.

Enuncio varias soluciones:

- a) El Presidente a la vez Jefe del Departamento del Distrito Federal, gobernando con autoridades electas en *fórmulas* por aquél encabezadas.
- b) El Presidente como Jefe del Departamento del Distrito Federal electo con una fórmula de autoridades (delegados).
- c) El Jefe del Departamento del Distrito Federal electo desvinculado de la delegación presidencial de la cual ahora dispone.

¹⁰⁹ Felipe Tena Ramirez. *Derecho Constitucional Mexicano*.. Editorial Porrúa. México, 1972.

- d) El Jefe del Departamento del Distrito Federal electo en fórmula con autoridades delegacionales desvinculado del Presidente de la República.
- e) Desaparición del Jefe del Departamento del Distrito Federal y elecciones de los delegados desvinculados éstos también del Presidente.
- f) Reducir la circunscripción territorial del Distrito Federal, a la de la Ciudad de México, asiento de los poderes federales. El resto sería el Estado del Valle de México con las implicaciones correspondientes.
- g) Reducir el límite territorial del Distrito Federal al de la Ciudad de México, centro principal de los poderes federales, el resto sería distribuido entre las entidades federativas límites.

Capítulo 3.

La Intervención Gubernamental en la Economía.

Prefiero la denominación de gubernamental a la intervención en la economía por los órganos de la autoridad en vez de la más popular de intervención económica del estado en la economía. Si el estado está compuesto por elementos humanos, físicos y jurídico-políticos, es incongruente pensar en el territorio, su elemento físico, como agente interviniente en la economía. No debe continuarse en la confusión de estado con gobierno, situación aclarada en el Tomo Primero de mi *Tratado de Derecho Administrativo*.

I. El Estado Pasivo.

La intervención del Estado en la economía es una respuesta al Estado pasivo, principalmente en el campo económico, aunque orientada por la acción política, en una búsqueda por atenuar las diferencias de clase, e impedir el mantenimiento del *Establishment* originado en el liberalismo.

El Estado policía, únicamente con funciones de gendarme, tiene como antecedente y característica predominante la tradición del individualismo, principal tendencia del pensamiento político a lo largo de los siglos XVII y XVIII, dado en reacción al Despotismo Ilustrado de los años precedentes; sin embargo, produjo sus principales consecuencias prácticas en el siglo XIX¹¹⁰ llamado el de el *Bourgeois conquérant* nombre con el cual Charles Morazé tituló una de sus obras dándose el caso de más difusión al nombre del libro y no a su contenido.

Respecto del interés individual por delante del social, Jeremy Bentham,¹¹¹ afirmaba, un hombre vale lo mismo a cualquier otro hombre, es

¹¹⁰ Sabine, George H. *Historia de la Teoría Política*. Fondo de Cultura Económica México. 7a. Reimpresión, 1981. Pág. 489.

¹¹¹ Citado por Sabine. *Op. Cit.*

el filósofo quien da forma y contenido en su Teoría del Derecho a principios vigentes como expresiones del liberalismo, verbigratia: "... una ley debe ser juzgada por sus efectos en los seres humanos y hasta donde sea posible, en individuos determinados", este razonamiento resulta fácil de aplicar en el derecho de propiedad no así en el de la seguridad social. La extensión de la ley, propuesta por Bentham, referida a la libertad de contratación ampliada al mayor número posible de relaciones privadas provocó, al amparo de la misma, las mayores injusticias sobre todo en el campo del trabajo humano en ese tiempo considerado materia contractual. Como una reclamación a los siglos de opresión vividos anteriormente, el liberalismo fue, en sus orígenes, una forma de revolución en contra de lo constituido y, en consecuencia, sus seguidores construyeron toda una teoría filosófica, jurídica y política en torno al ser humano individualmente considerado para oponerse a cualquier forma restrictiva del libre albedrío del hombre. Este individualismo, la propiedad privada, la libre competencia y la minimización del papel del gobierno se constituyeron en el sustento del liberalismo y como tales, se transformaron en instituciones sagradas e inamovibles del sistema, del cual, en el presente ya escuchamos sus quejidos mortales.

Por cuanto a la propiedad privada de los medios de producción conviene destacar su conversión en el instrumento para la explotación del hombre por el hombre y, a la fecha, se ha significado como el más sólido bastión para defender la preeminencia del individuo sobre la sociedad. Es el concepto usado por Marx para a contrario sensu definir el comunismo.

Referente a la libre competencia quedó entendida como la facultad para emprender cualquier negocio, en todas las áreas comerciales, industriales, de servicios; y otros de naturaleza semejante, al margen de cualquier beneficio o función social y abanderada con el principio de la libertad de empresa.

Fue ésta el complemento indispensable del propietario individual para, sin obstáculos, ni ética, mucho menos moral, realizar las utilidades derivadas de la explotación simultánea del capital y el trabajo asalariado.

Sin embargo, esto no era suficiente, la trilogía individualismo, propiedad privada y libre competencia, requería un cómplice, lo encontraron en el complaciente estado pasivo únicamente a cargo de las funciones de gendarme defensor de la tríada liberal y a cuya actitud le quedó acuñada la expresión: *Laissez-faire Laissez-passer*, esto es, "dejar hacer, dejar pasar". Esta tradición individualista encontró simiente y desarrollo en base a dos expresiones: las democráticas –provenientes de las ideas universalizadas de la revolución francesa– y las liberales, menos universales, originadas en los conceptos de John Locke y llevadas al cabo en Inglaterra y posteriormente en los Estados Unidos de América.

Las ideas de los franceses, siempre orientadas a hacer prevalecer lo individual, produjeron las libertades civiles en base al principio de igualdad de todos los hombres reflejado en los derechos políticos y en el sufragio universal como sustento de la democracia garante de las libertades de ideas, imprenta, petición; entre otras, posteriormente erigidas en los derechos individuales; pero, no en el individualismo humanista del renacimiento, sino en el individualismo materialista hobbesiano.¹¹² También edificaron, aquellas ideas, los principios de gobierno: las teorías de la soberanía, representación, división de poderes, y otros ahora llamados decisiones políticas fundamentales.

Las expresiones inglesa y estadounidense insistieron en el hecho de la libertad consubstancial, de esencia, correspondiente al ser humano –de ahí el término liberalismo– para construir una filosofía político-jurídica defensora de sus conceptualizaciones económicas, la propiedad privada y la libre competencia en el comercio, la industria y los negocios ahora conocida como la libertad de empresa regida por leyes económicas carentes de valores filosóficos contrarios a la ganancia.

Entre ambas expresiones del pensamiento, el francés y el anglo-estadounidense se dio, a principios del siglo XIX, un choque motivado por la ignorancia de la segunda corriente en considerar la igualdad política sólo para los burgueses, expresión, según ellos, de una clase superior

¹¹² De la Cueva Mario, *La Idea el Estado*. Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1971.

representada por los dueños de los medios de producción, banqueros, comerciantes, industriales y sus aliados. Es esta contienda la causa de la intervención gubernamental en la economía no para transformar las orientaciones filosóficas, políticas y jurídicas del liberalismo, sino para atenuar las diferencias de clase con lo cual se lograba como ya dije su conservación vía el establecimiento –establishment–.

II. El Análisis Marxista en torno a la Intervención Gubernamental en la Economía.

Se afirma: la intervención del gobierno en la economía obedece a un objetivo con orígenes en el marxismo. Nada más falso si aceptamos, llevada a su última expresión la definición del comunismo, en el campo de la economía, pero con repercusiones en todas las esferas del conocimiento por su propio autor: “lo que caracteriza al comunismo no es la abolición de la propiedad general; sino la abolición del régimen de propiedad de la burguesía, de esta moderna institución de la propiedad privada burguesa, expresión última y la más acabada de ese régimen de producción y apropiación de lo producido que reposa sobre el antagonismo de dos clases, sobre la explotación de unos hombres por otros. Así entendida, si pueden los comunistas resumir su teoría en esa fórmula: abolición de la propiedad privada”.¹¹³

En base a lo anterior mi concepto del comunismo pudiera expresarse como sigue: En lo económico, el comunismo es un modo de producción, en el cual se abole la propiedad privada de los medios de producción. No es abolido todo tipo de propiedad privada sino solamente la de bienes generadores de satisfactores. Bajo estas consideraciones, la simple intervención del gobierno en la economía en la regulación de precios, salarios, importaciones, exportaciones, créditos, etcétera, no puede considerarse de orientación comunista, orientación sólo posible si el gobierno encausara su acción política hacia convertirse en propietario de empresas constituyendo lo entendido como Empresa Pública;

¹¹³ Marx y Engels. *Manifiesto del Partido Comunista*. Cfa. General de Ediciones. Segunda Edición México, 1964. Pág. 87.

pero, obsérvese bien, debe ser una intención radical para transformar en gubernamental la propiedad –antes privada– de los medios de producción; pues en este sentido, no basta adueñarse de una parte minoritaria, aunque sea muy importante económica y funcionalmente.

Con relación a la empresa pública, el profesor Jeannot,¹¹⁴ refiere la necesidad indispensable de reconocer la especificidad temporal y espacial del fenómeno paraestatal, en la medida en la cual debe aceptarse. Las instituciones económicas ponen a prueba, no solamente la utilidad de un modelo en particular sino también la significación y validez de la teoría en general en la cual quedan comprendidas las empresas gubernamentales. En este sentido Jeannot advierte interpretar, en base a criterios diferenciales, el conjunto de las empresas paraestatales mexicanas invalidando criterios generales por dos razones principales: primero, por la pertinencia de las conclusiones en relación al universo de observación seleccionado; y, segundo, porque las empresas paraestatales constituyen un especial punto de confluencia de la sociedad civil con la sociedad política en diversas combinaciones respecto de la una, la otra o ambas lo cual provoca bajo formas de propiedad similares la implementación de políticas de gestión muy diferentes.

Es aquí, en donde, afirmo, estaríamos en presencia de una economía mixta. A propósito, me parece conveniente referirme al concepto en general entendido como economía mixta y anticipo la conclusión: es un concepto vago en la cual cabeñ los más diferentes sistemas económicos con las más diversas orientaciones políticas. Un sistema de economía mixta es aquel en el cual coexisten formas privadas y gubernamentales de propiedad; por esto en estricto rigor un modelo así estructurado, no puede ser, ni es, capitalista, o comunista. Puede representar; y sólo eso, representar, estructuralmente vocaciones y tendencias capitalistas como también comunistas.

De esta forma todos los Estados, en el presente, tienen economía mixta; pues, no encontramos, hoy, ningún estado comunista en la clásica visión de Marx como tampoco aparece un estado capitalista en

¹¹⁴ Jeannot, Fernando. *Formación de Capital y Financiamiento de las Empresas Estatales. La Empresa Pública en México*. UAM-A-DCSH. #2 México, 1981. Págs. 9 y 10.

su modelo original; como señalo al principio, ambos sistemas tienen su propia dinámica, en superación de una idea estática, que los ha hecho evolucionar de sus conceptualizaciones primitivas, aunque deben reconocerse, sus características originales, *per sé*, útiles para su definición. Por lo mismo, reitero: la intervención gubernamental en la economía no significa una orientación de carácter socialista; menos aún, comunista; responde, como lo apunté anteriormente, a la propia dinámica del Estado en su evolución. Esto lo hace distinto de aquél de los siglos anteriores. El profesor Hoover dice: la historia está repleta de adaptación de leyes, y costumbres a las necesidades de los comerciantes.¹¹⁵

Respecto de este camaleón en el cual se ha convertido el capitalismo, al escribir sobre el futuro del gobierno, el profesor inglés Crick¹¹⁶ expresa sobre la teoría marxista, específicamente la moderna, el señalamiento, acerca de los principales derroteros a los cuales conduce el cambio, el desplome del capitalismo para dar lugar a una transformación revolucionaria de la sociedad génesis de la sociedad sin clases, ni antagonismos; no obstante, refiere Crick, el capitalismo ha demostrado ser más elástico y más capaz de dilución de lo esperado, y el socialismo más ambiguo.

Se han dado sólo cinco o seis auténticos ejemplos de revoluciones espontáneas en este siglo: Rusia, México, Hungría, China y posiblemente Cuba y Nicaragua; pero, ninguna de ellas ha significado alguna transformación total de la sociedad, ni resultaron como se esperaba, ni sirvieron como modelos fácilmente transplantables a otras partes. Por esto se afirma, el neo-capitalismo es un evidente triunfo de los marxistas —aunque no el buscado por ellos— en la medida en la cual se han atenuado las categorías absolutas de las características del capitalismo primitivo para dar lugar a una relativización. Ahora se acepta la preeminencia del

¹¹⁵ Hoover Calvin. *The Economy, Liberty and the State*. Twentyeth Century Foundation. New York. USA, 1959.

¹¹⁶ Strachey's, John. *The Coming Struggle for Power*. Gollancz, 1936. Kumar, Krishan. *Revolution. The Theory and Practice of a European Idea*. Weindensfeld, 1971. Arendt, Hannah. *On Revolution*. Faber & Faber, 1963. Citados por Crick, Bernard en *Formas Básicas de Gobierno*. Editorial El Manual Moderno, S.A. México, 1979.

interés general sobre el particular; la rectoría económica gubernamental; la propiedad sujeta a las modalidades dictadas por el interés público; coexistiendo con la propiedad gubernamental, en ocasiones combinada con ésta; y las restricciones a la libre competencia.

También derivado del precedente análisis, el hecho por el cual sólo podrá considerarse parte de una orientación comunista la empresa pública estatal como un sistema económico y no por excepción. Conviene aquí citar lo escrito por estudiosos del marxismo acerca del Estado. En primer término, parece ser unánime la corriente de quienes aceptan el precario estudio de Marx y Lenin sobre el tema. Como lo expresa, De Giovanni,¹¹⁷ no es fácil hablar de la relación entre el pensamiento marxista y la Teoría del Estado; pues, Marx, después de 1843, no retomó como objeto explícito de su construcción teórica, ni tampoco es fácil hablar de algo cuando no está o hay necesidad de buscar donde está. En esta misma línea de pensamiento el profesor Miliband¹¹⁸ escribió: al igual de muchos otros aspectos de la obra de Marx, su pensamiento sobre el Estado ha sido visto frecuentemente al través del prisma de interpretación y adaptaciones posteriores cristalizadas en la teoría marxista-leninista del Estado; pero, no puede considerarse, de este modo, se expresen adecuadamente los conceptos del propio Marx y afirma, contundentemente, nunca intentó formular una teoría amplia y sistemática sobre el Estado.

Marx y Lenin afirman, estado y derecho son instrumentos de dominación de la clase burguesa en el poder; en consecuencia, lanzan contra ellos todos sus ataques; sin embargo, como hemos visto, de estas ideas sólo quedaron algunos ensayos y artículos. En forma alguna constituyen una acabada Teoría del Estado, aunque sus seguidores se han empeñado en construir, ignorando las tesis ciertas y correctas de Luporini y Bobbio, sobre el *vacío*, para esa labor.

¹¹⁷ De Giovanni, Biagio. *Marxismo y Estado. En Razón y Estado*. UAM-A-DCSH. 3. México, 1981. Págs. 10 y siguientes.

¹¹⁸ Miliband, Ralph. *Marx El Derecho y El Estado*. OikosTau, S.A. Barcelona, 1979. Pág. 49.

Por eso, sólo es válida la idea inicial de ambos: la desaparición del Estado y Derecho en cuanto categorías innecesarias en la sociedad comunista teniendo en consideración lo expresado por Lenin en *El Estado y la Revolución*: "... el estado de la burguesía... no se extingue (Como había expresado Engels en el *Anti-Duhring*¹¹⁹ sino es destruido por el proletariado en la revolución".¹²⁰

Con todos los antecedentes señalados el solo título, la intervención del gobierno en la economía, es rechazado, unánimemente, por los teóricos marxistas quienes la consideran solo un paliativo de la burguesía para posponer su caída; pero, no evitarla.¹²¹ En lo referente al aspecto teórico y dada la idea predominante sobre el Estado, entre los marxistas, resulta un absurdo intolerable querer identificar a un estado intervencionista con uno socialista o comunista.

Más aún, los doctrinarios de este sistema, advierten los riesgos de la intervención gubernamental económica, por cuanto alcanzan a comprender presenta escollos para la realización de la sociedad comunista, en la medida en la cual, eficazmente llevada al cabo, atenúa las diferencias de clase impidiendo el capitalismo monopolista y reduciendo el enfrentamiento al cual se refiere el materialismo dialéctico, cuyo mejor exponente lo es el materialismo histórico, precisamente en la lucha de clases.

III. Algunas formas de Intervención Gubernamental en la Economía.

Hay evidente complejidad en el contenido del Derecho Administrativo y muchas dificultades enfrentadas por estudiosos y estudiantes de nuestra materia por lo contradictorio y extenso de su campo. Sirva este señalamiento, como el marco de referencia para decir: la intervención

¹¹⁹ Engels, Friedrich, *Anti-Duhring*. Grijalbo México, 1964.

¹²⁰ Lenin, V.I. *El Estado y la Revolución*. Obras Escogidas. Editorial Progreso Moscú, 1970.

¹²¹ Cerroni, U. Poulantzas, N. *Marx El Derecho y el Estado*. Oikos Tau, S.A. España, 1979.

gubernamental en la economía, tiene incontables expresiones en la vida de México. Me atrevería a afirmar: el Derecho Administrativo pudiera estudiarse en torno a ella. En la Constitución Política vigente hay numerosas y extensas referencias, como es el caso –únicamente para enunciar y no limitar– de los artículos 25, 26, 27, 28, 31, 73, 74, 75, 76, 89, 90, 115, 123, 131, y 134;¹²² los cuales conceden facultades formales a los órganos gubernamentales para llevar al cabo la ingerencia motivo de este capítulo.

En base a los numerales mencionados se ha dado una complicada legislación jurídico-administrativa. Además, no debe ignorarse la acción política.

Un paréntesis necesario para indicar, estas prerrogativas jurídicas no constituyen, en forma alguna, garantía de eficacia, ni es mi propósito defender, ni atacar, la intervención gubernamental en la economía. Debe distinguirse, con Heller, la normatividad de la normalidad; ambas deberán juntarse, algún día, en beneficio del hombre. Por hoy, sólo me limito a exponer su origen y forma; pues, el Constituyente de 1927, por mandato de los hacedores de la Revolución de 1910, aceptó la existencia del Estado, desarrolló sus elementos, incluido el gobierno y explicó sus características; en consecuencia, la Carta Magna contiene esta decisión política fundamental de los mexicanos. Si el discurso teórico explica al estado desde los más opuestos criterios e incluso llega al extremo de negarlo o buscar su extinción, en México, la realidad estatal es indiscutible; en consecuencia, su papel en el desarrollo nacional está definido en disposiciones constitucionales. Si bien es cierto no aparecen en un capítulo expreso, es falso suponer lagunas estructurales. Confirma estas afirmaciones una sintética relación de artículos referidos, por cuanto a su intervención, a la asignación de tareas concretas al gobierno. En el 3º para, al través de la educación, buscar el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo; lograr el aprovechamiento de nuestros recursos, asegurar nuestra independencia económica y destacar la convicción del interés general de la sociedad.

¹²² *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Diario Oficial de la Federación México, 1988.*

En el 25, para establecer los fines de la Rectoría del Estado —en realidad no es ni rectoría, ni estado—, en garantizar el desarrollo integral, en beneficio de la soberanía de la Nación y su régimen democrático; y, mediante el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permitir el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales cuyo desarrollo y seguridad protege la Constitución. Aún con las deficiencias, en otra parte comentadas en este texto, quedan sentadas las bases para la intervención gubernamental en el desarrollo nacional; y, los fundamentos para modernizar la legislación sobre la intervención gubernamental en la economía.

En el 26, para fijar el Sistema Nacional de Planeación Democrática; el Plan Nacional de Desarrollo; y los fundamentos constitucionales de la Ley de Planeación. Por circunstancias de todos conocidas estos instrumentos jurídicos no han podido, por sí solos, influir en la crisis para superarla.

En el 27 para, al través de la rectoría gubernamental regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, mediante la economía mixta cuyo concepto puede quedar expresado como el sistema o modo de producción en el cual se combinan o coexisten, respecto de la apropiación de los medios de producción, formas colectivas gubernamentales con las privadas, sujetas estas últimas a las modalidades dictadas por el interés público y a expropiaciones por causa de utilidad pública mediante indemnización.

Conceptúa, el propio 27, las características del desarrollo en materia agrícola en las distintas formas de tenencia de la tierra; el dominio directo de la nación, inalienable e imprescriptible, sobre todos sus recursos naturales terrestres, del subsuelo, marítimos, espaciales, etcétera, cuya explotación sólo puede concesionarse por el gobierno a mexicanos o sociedades constituidas conforme a leyes mexicanas excepto en materias no concesionables; quienes tienen capacidad para adquirir tierras y aguas de la nación; el procedimiento para ejercer acciones judiciales y administrativas; la nulidad de las actuaciones en contra de la ley de 25 de junio de 1856 y demás normas relativas; así como de lo actuado durante el

porfiriato por invasiones u ocupaciones ilegales; las formas para restituir y dotar ejidos; y, la organización administrativa para la materia agraria y su ejecución.

Con la misma orientación el 28 de la propia Carta Magna, establece también importantes criterios intervencionistas del gobierno en la vida económica prohibiendo monopolios, estancos, exenciones de impuestos, proteccionismo a industrias con excepción de la acuñación de moneda, correos, telégrafos, radio, telegrafía, emisión de billetes, y privilegios por derechos de autor e invenciones.

En materia presupuestal, las leyes de ingresos y los presupuestos de egresos anualmente expedidos por el Congreso de la Unión; en lo fiscal, un complejo sistema impositivo en el cual en la Ley del Impuesto Sobre la Renta, destaca la progresividad con propósitos de redistribución del ingreso; en lo relativo a mercancías controles de precios, producción, distribución y comercialización de algunos de ellas y de sus importaciones y exportaciones; en lo referido a lo laboral control de salarios y por lo mismo de efectos en otros conceptos aleatorios como la seguridad social, contratación colectiva, empleo; en cuanto a las empresas una compleja red de requisitos para la iniciación de sus operaciones y su permanencia en la vida económica y aún después; control del mercado de valores; referente a lo bancario, monopolio del papel moneda.

En el 31 para, al través de impuestos, proporcionales y equitativos, erogar los gastos públicos.

En los 39, 71, 73, 74, 76 y 135 para, al través de la ley, adecuar o cambiar si el pueblo dispone, todo lo concerniente al desarrollo nacional.

En los 89-I; 92; y, 107-VIII-a, para, al través de la facultad reglamentaria presidencial, proveer a la exacta observancia de las leyes, en la esfera administrativa.

En el 115 para, vía el municipio, se logre el desarrollo nacional en base a la necesaria estructura celular de la república en las entidades federativas y en la federación.

En los 117 y 118 para, al través de previsiones, impedir la duplicidad o ruptura, en lo económico, entre lo estatal y lo federal.

En el 123 para, al través de la norma, crear empleos, organizar socialmente el trabajo y establecer las condiciones, como deben darse entre las clases sociales.

En el 131 para, al través de lo hacendario, el presidente: grave importaciones o exportaciones, reglamente y aún prohíba la circulación de mercancías, aumente, disminuya o suprima cuotas de importación o exportación y para crear otras, restringir y prohibir importaciones, tránsito de cosas en beneficio del país, sometiendo a la aprobación del Congreso el uso de esta facultad.

En el 134 para, al través de procedimientos administrativos, evitar la corrupción en las erogaciones gubernamentales.

Los numerales apuntados no son todos los generadores de obligaciones formales a cargo del gobierno; pero sí los de mayor énfasis. Se deduce; por tanto, el espíritu del Constituyente en éstas y otras disposiciones a interpretarse por el juzgador en el caso concreto. Numerosas leyes desarrollan estos conceptos fundamentales de la Carta Magna.

El papel real del gobierno en comparación con sus obligaciones formales deben señalarse: hay una mayor distancia de la permitible entre la normalidad y la normatividad; esto es, la ausencia de una relación dialéctica entre ambas que plantea una disyuntiva: o la norma exige un deber inalcanzable o la realidad rebasa lo permisible.

La aspiración justificada para adecuar la norma jurídica a la dinámica social no debe impedir un objetivo aún más trascendente, vital para la República: se impone obligatoriamente, sin taxativas la transformación de la normalidad para buscar sea dialéctica su relación con lo normativo. La conducta de los mexicanos debe ser modificada.

Descrito el papel formal, por la Constitución asignado al gobierno, y el real, consecuencia de lo viviente, cabría responder sobre la tarea gubernamental, no estatal en los próximos años conforme al proyecto nacional antecedente. Es inaceptable llamarle estado al gobierno y clasificarlo en sectores públicos, privado y social por lo difuso, incompleto y parcial; pues carece de la visión del conjunto en tanto sólo aprecia una parte del ser social y en verdad éste puede ser, al tiempo, integrante de

varios. Esta y, otras clasificaciones del ser humano ya individuo ya ente social puede ser de alguna utilidad para el discurso académico, elaborar presupuestos y otros documentos similares; sin embargo no pueden ni deben aceptarse al referirse a lo gubernamental.

Ya señalado anteriormente el concepto de economía mixta toca hablar sobre “Las libertades económicas”: la actividad de los industriales, comerciantes, financieros, banqueros y otros semejantes requieren de la indispensable planificación; el concepto decimonónico de libertades económicas es inaceptable al siglo XXI por venir, como también lo fue para el constituyente de 1917. Leyes, reglamentos, permisos, autorizaciones, licencias y controles dejan en manos del legislativo y del ejecutivo gubernamentales atribuciones tan concretas cuya sola aplicación irrestricta y sin componendas impediría el desorden actual. El incumplimiento de lo anterior da origen a un mecanismo de corrupción en el sistema para provecho y ventajas indeseables. Es inútil seguirse refiriendo a la patología, lo indispensable es detener el mal, impedir su avance; luego, curar lo posible. Por esto, es imperativa la intervención gubernamental en la economía en el desarrollo nacional, al través de la economía mixta. Las libertades económicas, en el concepto señalado, constreñidas a una interpretación distinta de períodos históricos anteriores, pueden desenvolverse en el marco de aquél; deben contemplar, en consecuencia tres prioridades fundamentales:

- .La distribución equitativa de la riqueza pública.
- .El control demográfico.
- .La transformación de la realidad.

Otras prioridades en el pasado enunciadas: alimentos, empleo, etcétera, son dirigidas a atenuar consecuencias y no causas por esto debe orientarse radicalmente la estrategia pues el fracaso es innegable.

Capítulo 4.

Algunas Formas de Intervención Gubernamental en la Economía.

He reseñado, en el capítulo anterior, las distintas formas por medio de las cuales se da una intervención gubernamental en la economía. En la realidad, los actos de autoridad en materia económica están presentes en todas las manifestaciones de la vida cotidiana, desde el hogar, al través de las regulaciones sobre la vivienda, los servicios públicos de agua, luz, teléfono, como en el exterior del mismo, en los ordenamientos en materia de transporte, así como en todas las actividades laborales en los negocios privados o públicos. Interviene el gobierno, no solamente en la regulación de la conducta individual, sino colectiva, para permitir, limitar o prohibir la producción, circulación, distribución de toda clase de mercancías, artículos, equipos etcétera; en ocasiones gravándolas para efectos fiscales; es ésta, la actividad impositiva, una de las más importantes intervenciones gubernamentales; pero también se regula la educación, la cultura y el comportamiento social al través de normas jurídicas en materia económica.

Por todo lo anterior el tema es muy extenso y difícil de ser agotado para su estudio en estas Lecciones; por tanto, se ocupan de esa intervención gubernamental en la economía muchas disciplinas científicas, independientemente del derecho, como es el caso de la psicología; la sociología; la economía, de manera principal; la comunicación y otras de análoga naturaleza.

Las apreciaciones anteriores sirven para precisar el ámbito de referencia de este capítulo: sólo trato, desde el punto de vista del Derecho Administrativo, las más importantes formas de intervención gubernamental en la economía y específicamente en los fenómenos políticos de mayor relevancia, los cuales me han parecido suficientes para el enunciado de los apartados A, B y C de este capítulo.

Reitero, por su trascendencia, lo importante de la Nacionalización Bancaria. Provocó un sistema paralelo, con la complacencia de la autoridad el cual se convirtió, incluso, en importante captador de recursos, mayores a los de la propia banca. La Nacionalización también provocó la llamada “fuga de capitales al extranjero”. Un fenómeno político propio de países cuya iniciativa privada carece de madurez.

A. Expropiación.

Etimológicamente esta palabra significa en el sustantivo *ex* fuera de y *propio* individuo; y, por analogía para mí es la propiedad fuera de los particulares; también, en el verbo expropiar, el regreso de un bien al dueño original, en este caso regresaría a la nación.

La expropiación se estudia como uno de los modos por medio de los cuales el gobierno al través de su poder ejecutivo adquiere la propiedad. Otras formas como la Requisición, el Decomiso, la Confiscación, la Nacionalización no tienen su frecuencia.

Concepto.

La expropiación es una institución de Derecho Administrativo en la cual, al través de un acto administrativo, la Nación recupera la propiedad de bienes en manos de particulares por causa de utilidad pública y mediante indemnización, cuyo fundamento está en el artículo 27 Constitucional, párrafo II, “Las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización”.¹²³

Del concepto derivan sus elementos, los cuales por sí mismos quedan explicados: institución administrativa; acto administrativo; modo de adquirir, Nación, propiedad de bienes de propiedad privada o gubernamental; causal de utilidad pública; mediante indemnización.

¹²³ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Diario Oficial de la Federación, 1988.

Los conceptos de institución administrativa y acto administrativo han quedado explicados anteriormente.* Sobre la recuperación por la Nación de bienes privados o gubernamentales, en el régimen de economía mixta, existen dos clases de propietarios, el gobierno y los particulares.**

El primero, para el cumplimiento de sus fines, expropia bienes de los particulares; y, en ocasiones de órganos gubernamentales para asignarlos a otras Dependencias o Entidades. Finalmente, sobre los últimos elementos del concepto: toda expropiación para ser constitucional debe reunir esos dos requisitos. En efecto, si la expropiación no funda y motiva la causa por la cual se lleva al cabo el acto administrativo e indemniza al expropiado, es anticonstitucional.

Las causas de utilidad pública serán aquellas en concordancia con los fines del Estado (objetivos políticos, económicos, sociales y culturales). Por lo mismo, si se comprueba la falta de la causa de utilidad pública para fundar y motivar la expropiación, o la existencia de otro bien, igual o mejor para cubrir esa utilidad, el acto expropiatorio puede impugnarse por la vía legal. Ahora bien, en tanto ni la Constitución, ni la Ley de Expropiación vigente, dan una definición de la utilidad pública, surgen el problema de cuando la hay. El último ordenamiento mencionado solamente considera algunas de lo más disímulo. Por esto, más adelante transcribo la Ley.

Se exige para la expropiación, la indemnización, porque vivimos en un régimen jurídico en donde existe la propiedad privada; entonces, el gobierno debe retribuir al particular el daño sufrido. Así entendida, es el pago dado en el momento en el cual se legalice la expropiación, o posteriormente, pero no antes. Aún más es el precio recibido por el afectado a causa de la expropiación. Debe pagarse en un término no mayor de diez años o cuando la cosa expropiada pase al patrimonio de la Nación.

Como establece nuestra Carta Magna, la indemnización tiene una cuantía basada en el valor fiscal de la cosa expropiada registrado en las oficinas

* Véase en estas mismas *Lecciones Sobre Derecho Administrativo* el Título I.

** El desarrollo extenso de este tema aparece en estas *Lecciones Sobre Derecho Administrativo*. Capítulo 3 del Título II.

catastrales y recaudadoras, ya sea este valor haya sido aceptado o manifestado por el propietario al momento de pagar sus contribuciones.

Igualmente el texto constitucional fija, para eficacia de la expropiación la obligación del Ejecutivo Federal al través de la Dependencia o Entidad de formular un estudio acerca del bien a expropiar u ocupar temporalmente, con lo cual se constituye el llamado expediente de expropiación y del mismo se desprenderá si dicho bien satisface o no la necesidad pública. Si se comprueba lo primero, el ejecutivo hará la declaración de expropiación temporal o limitación de dominio mediante un acuerdo a ser publicado en el Diario Oficial de la Federación. La segunda publicación surte efectos de notificación al propietario.

El procedimiento administrativo del expediente de expropiación, tiene dos fases: el previo y el posterior al acto administrativo correspondiente.

En el procedimiento administrativo previo hay pasos necesarios para dar nacimiento al acto administrativo en la expropiación. Será la justificación de la utilidad pública, y el estudio económico valuatorio del bien, determinante del importe a ser pagado para indemnizar al particular; culmina con el decreto legislativo aplicado por el poder ejecutivo, como instrumento jurídico idóneo para justificar la utilidad pública.

En el procedimiento administrativo posterior el requisito elemental es la notificación al particular. Esta debe cubrir los requisitos constitucionales de los Artículos 14 y 16:

“Artículo 14... Nadie podrá ser privado de la vida, de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho...”

“Artículo 16. Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento...”

Normatividad Relativa a la Expropiación.

En primer lugar está la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Con el objeto de prevenir se comentan arbitrariedades e injusticias en

la ocupación de la propiedad privada, ha dispuesto para las Leyes Federales o de los Estados la determinación de los casos en los cuales haya utilidad pública. Así, el Ejecutivo con la aplicación de la Ley, debe decidir en cada caso si existe o no necesidad, para verificar la expropiación.

La Ley de Expropiación de magnífica factura; es uno de los mejores documentos jurídicos por mí conocidos, de ahí su vigencia, sin reformas, ni adiciones hasta la fecha.* Escasa en cuanto a su circulación, considero indispensable su reproducción. Así como de Tesis Jurisprudenciales y relacionada.

"Lázaro Cárdenas, Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, a sus habitantes, sabed:

Que el H. Congreso de la Unión se ha servido dirigirme el siguiente Decreto:

'El Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, decreta:

Ley de Expropiación.

Art. 1o Se considera de utilidad pública:

- I. El establecimiento, explotación o conservación de un servicio público;
- II. La apertura, ampliación o alineamiento de calles, la construcción de calzadas, puentes, caminos y túneles para facilitar el tránsito urbano y suburbano;
- III. El embellecimiento, ampliación y saneamiento de las poblaciones y puertos, la construcción de hospitales, escuelas, parques, jardines, campos deportivos o de aterrizaje, construcciones de oficinas para el Gobierno Federal y de cualquier obra destinada a prestar servicios de beneficio colectivo;
- IV. La conservación de los lugares de belleza panorámica de las antigüedades y objetos de arte, de los edificios y monumentos arqueo-

* Esta Ley no ha sido adicionada ni reformada sino interpretada por órganos Jurisdiccionales, en una sana política jurídica.

- lógicos o históricos, y de las cosas que se consideraran como características notables de nuestra cultura nacional;
- V. La satisfacción de necesidades colectivas en caso de guerra o trastornos interiores; el abastecimiento de las ciudades o centros de población, de víveres o de otros artículos de consumo necesarios, y los procedimientos empleados para combatir o impedir la propagación de epidemias, epizootias, incendios, plagas, inundaciones u otras calamidades públicas;
 - VI. Los medios empleados para la defensa nacional o para el mantenimiento de la paz pública;
 - VII. La defensa, conservación, desarrollo o aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de explotación;
 - VIII. La equitativa distribución de la riqueza acaparada o monopolizada con ventaja exclusiva de una o varias personas y con perjuicio de la colectividad en general, o de una clase en particular;
 - IX. La creación, fomento o conservación de una empresa para beneficio de la colectividad;
 - X. Las medidas necesarias para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la colectividad;
 - XI. La creación o mejoramiento de centros de población y sus fuentes propias de vida;
 - XII. Los demás casos previstos por leyes especiales.

Art. 2o. En los casos comprendidos en la enumeración del artículo 1o, previa declaración del Ejecutivo Federal, procederá la expropiación, la ocupación temporal, total o parcial, o la simple limitación de los derechos de dominio para los fines del Estado o en interés de la colectividad.

Art. 3o. El Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Estado, Departamento Administrativo o Gobierno de los territorios correspondientes, tramitará el expediente de expropiación, de ocupación temporal o de limitación de dominio, y en su caso hará la declaratoria respectiva.

Art. 4o. La declaratoria a que se refiere el artículo anterior se hará mediante acuerdo que se publicará en el 'Diario Oficial' de la Federación y será notificado personalmente a los interesados. En caso de ignorarse

el domicilio de éstos, surtirá efecto de notificación personal una segunda publicación del acuerdo en el 'Diario Oficial' de la Federación.

Art. 5o. Los propietarios afectados podrán interponer, dentro de los quince días hábiles siguientes a la notificación del acuerdo, recurso administrativo de revocación contra la declaratoria correspondiente.

Art. 6o. El recurso administrativo de revocación se interpondrá ante la Secretaría de Estado, Departamento Administrativo o Gobierno del Territorio que haya tramitado el expediente de expropiación, de ocupación temporal o de limitación de dominio.

Art. 7o. Cuando no se haya hecho valer el recurso administrativo de revocación a que se refiere el artículo 5o, o en caso de que éste haya sido resuelto en contra de las pretensiones del recurrente, la autoridad administrativa que corresponda procederá desde luego a la ocupación del bien o de cuya expropiación u ocupación temporal se trate, o impondrá la ejecución inmediata de las disposiciones de limitación de dominio que proceda.

Art. 8o. En los casos a que se refieren las fracciones V, VI y X del Artículo 1o de esta ley, el Ejecutivo Federal, hecha la declaratoria, podrá ordenar la ocupación de los bienes objeto de la expropiación o de la ocupación temporal o imponer la ejecución inmediata de las disposiciones de limitación de dominio, sin que la interposición del recurso administrativo de revocación suspenda la ocupación del bien o bienes de que se trate o la ejecución de las disposiciones de limitación de dominio, suspenda la ocupación del bien o bienes de que se trate o la ejecución de las disposiciones de limitación de dominio.

Tesis Relacionada

Expropiación por Causa de Utilidad Pública.

Cuando la sociedad tenga interés en que se ejecuten determinadas obras, que se traducen en incomodidad y seguridades para la misma sociedad, es requisito indispensable probar esa utilidad social en el expediente respectivo de expropiación, y sólo con esa justificación, es legal la ocupación de

bienes ajenos que sean necesarios, ya que no es bastante la simple afirmación, sin prueba, de la autoridad responsable.

Quinta Época:

Tomo XXIX, Pág. 1592, Bezares Manuel.

Expropiación, Suspensión, Procedencia.

Si bien es verdad que conforme a la Jurisprudencia de la H. Suprema Corte de Justicia de la Nación, que bajo el rubro: 'Expropiación, Improcedencia de la suspensión tratándose de', obra con el número 95 del Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-1965. Segunda Sala (número 389, misma sala, del Apéndice 1917-1975), contra la aplicación de las leyes relativas a la expropiación por causa de utilidad pública, dictadas en beneficio social, no cabe la suspensión, con fundamento en la fracción II del Artículo 124 de la Ley de Amparo, sin embargo el propio alto Tribunal en la Ejecutoria, pronunciada en el Incidente de Suspensión 5576/46-2o Barriozábal Dolores Vda. de Elcoro y coags. sustentó el criterio de que dicha jurisprudencia no debe aplicarse mecánicamente, sino adecuarse al caso concreto tomando en consideración las peculiaridades del mismo. Ahora bien, el criterio externado por dicho alto Tribunal en la citada Ejecutoria, al interpretar los artículos relativos de la Ley de Expropiación, permite establecer los casos en que la ocupación de los bienes expropiados tiene el carácter de urgente e inaplazable y en ese evento debe de negarse la medida cautelar, porque de concederla se afectaría el interés general, y que fuera de esa hipótesis, es decir, no tratándose de los casos en que la ocupación del bien expropiado, tenga el carácter de urgente e inaplazable, sino de aquellos en los que no exista interés imperioso para proceder a la ocupación inmediata de los bienes afectados, el juzgador deberá analizar las particularidades del caso para concluir resolviendo si procede o no otorgar el beneficio, ya que, de otro modo, se llegaría al extremo de que, como se apunta en la tesis en comentario no obstante existir la posibilidad de obtener la suspensión del decreto expropiatorio a través del recurso administrativo, tal suspensión estaría siempre velada en el juicio de amparo, por no permitirlo en caso alguno la tesis jurisprudencial de referencia.

*Tercer Tribunal Colegiado en Materia
Administrativa del Primer Circuito.
Séptima época, Sexta Parte:*

Vol. 85 Pág. 36, inc. en R. 773/75 Inmobiliaria Laminadora, S. A. Unanimidad de votos.

Volumen 85 Pág. 35, inc. en R. 813/75 Ginber, S. A. Unanimidad de votos.

Volumen 87 Pág. 37, inc. en R. 86/76 Antonio Fernández Díaz. Unanimidad de votos.

Volumen 90 Pág. 105, inc. en R. 589/75 Anonizados Novan Donic, S. A.

Volumen 9196, Pág. 87, inc. en R. 300/76 Alfa Inmobiliaria, S. A. y Coag. Unanimidad de votos. (Apéndice 1985).

Tesis Relacionada.

Expropiación: cómo procede la suspensión contra la

La fracción III del artículo 1o de la Ley Federal de Expropiación considera, entre otras, como causa de utilidad pública, la construcción de cualquier obra destinada a prestar los servicios de beneficio colectivo. El artículo 8o de dicho ordenamiento dispone que los casos a que se refieren las fracciones V, VI y X del artículo 1o, el Ejecutivo Federal podrá ordenar la ocupación temporal e imponer la ejecución inmediata de las disposiciones de limitación de dominio, sin que la interposición del recurso de revocación suspenda la ocupación del bien o bienes de que se trate o la ejecución de las disposiciones de limitación de dominio. La interpretación de este precepto permite aclarar que la voluntad de la ley es que sólo en los casos a que se refieren las fracciones V, VI y X del artículo 1o de la Ley de Expropiación, la ocupación de los bienes expropiados tiene el carácter de urgente e inaplazable; y que en los demás casos no existe interés imperioso para proceder a la ocupación inmediata de los bienes afectados por el decreto expropiatorio.

Tesis Relacionada Expropiación.

Para toda expropiación por causa de utilidad pública, se requieren los siguientes elementos: primero, ley que determine las causas en que sea de utilidad pública la ocupación de la propiedad privada; segundo, declaración de la autoridad administrativa, de que, en determinados casos, es de utilidad pública esa ocupación; y tercero, diligencias de expropiación, que tengan por objeto fijar el monto de la indemnización.

Utilidad Pública (Expropiación).

Solamente la hay cuando en provecho común se sustituye la colectividad, llámese Municipio, Estado o Nación, en el goce de la cosa expropiada. No existe cuando se priva a una persona de lo que legítimamente le pertenece para beneficiar a un particular, sea individuo, sociedad o corporación, pero siempre particular.

Quinta Epoca.

Tomo II, pág. 440 Montes Avelino.

Tomo II, pág. 440 Molina Augusto.

Tomo II, pág. 440 Mendoza Joaquín.

Tomo II, pág. 440 Rosado Eufrasio.

Tomo II, pág. 440 Rodríguez Ferrer José.

Tesis Relacionada Expropiación, Alcance de la Facultad De

El alcance de la facultad de expropiación comprende, además de los casos en que la colectividad, llámese Municipio, Estado o Nación, se sustituye en el goce del bien expropiado, para establecer o explotar por sí mismo un servicio público o para emprender una obra que reporte una utilidad general, aquellos en que los particulares, mediante legal autori-

zación fuesen los encargados de realizar esos objetos, en beneficio de la colectividad.

Quinta Epoca:

Tomo XLVI, pág. 4922,

Zamudio de Mienvielle Dominga Cristina.

EXPROPIACIÓN.

Para que la propiedad privada pueda expropiarse, se necesitan dos condiciones; primera, que la utilidad pública así lo exija; segunda, que medie indemnización. El artículo 27 Constitucional, al decretar que las expropiaciones sólo puedan hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización, ha querido que ésta no quede incierta, y las leyes que ordenen la expropiación en otra forma importan una violación de garantías.

Quinta época:

Tomo III, pág. 1180. Olazcoaga Vda. de Barbosa Francisca.

Tomo IV, pág. 78. Vargas Vda. de Flores Enriqueta.

Tomo VII, pág. 696. Colín Enedino.

Tomo VIII, pág. 508. Pastor Moncada Vda. de Blanco.

Tomo IX, pág. 672. Caso Vda. de Rivero Ramona.

Tesis Relacionada.

Expropiación por Causa de Utilidad Pública.

La Constitución General con objeto de prevenir que se cometan arbitrariedades e injusticias en la ocupación de la propiedad privada, por causa de utilidad pública ha dispuesto que las leyes de la Federación o de los Estados, determinarán los casos en que sea de utilidad pública la ocupación de la propiedad particular y que de acuerdo con esas leyes, la autoridad administrativa hará la declaratoria correspondiente. De manera que es necesario: primero, la existencia de una ley que determine los casos genéricos en que haya utilidad pública; y segundo, que el Ejecutivo Federal, aplicando esa ley, decida en cada caso, si existe o no, esa necesi-

dad para que se verifique la expropiación. Llevada a cabo sin que se cumplan las formalidades legales, importa una violación de garantías.

Quinta época:

Tomo XI, pág. 685. Blanco y Pastor.

Art. 9o. Si lo bienes que han originado una declaratoria de expropiación, de ocupación temporal o de limitación de dominio no fueren destinados al fin que dio causa a la declaratoria respectiva, dentro del término de cinco años, el propietario afectado podrá reclamar la reversión del bien de que se trate, o la insubsistencia del acuerdo sobre ocupación temporal o limitación de dominio.

Art. 10o. El precio que se fijará como indemnización a la cosa expropiada, se basará en la cantidad que como valor fiscal de ella figure en las oficinas catastrales o recaudadoras, ya sea que este valor haya sido manifestado por el propietario o simplemente aceptado por él de un modo tácito por haber pagado sus contribuciones con esta base. El exceso de valor o el demérito que haya tenido la propiedad particular por las mejoras o deterioros ocurridos con posterioridad a la fecha de la asignación del valor fiscal, será lo único que deberá quedar sujeto a juicio pericial y a resolución judicial. Esto mismo se observará cuando se trate de objetos cuyo valor no esté fijado en las oficinas rentísticas.

Art. 11o. Cuando se controvierta el monto de la indemnización a que se refiere el artículo anterior, se hará la consignación al juez que corresponda, quien fijará a las partes un término de tres días para que designen sus peritos, con apercibimiento de designarlos el juez en rebeldía, si aquéllos no lo hacen. También se les prevendrá designen de común acuerdo un tercer perito para el caso de discordia y si no lo nombraren, será designado por el juez.

Art. 12o. Contra el auto del juez que haga la designación de peritos, no procederá ningún recurso.

Art. 13o. En los casos de renuncia, muerte o incapacidad de algunos de los peritos designados, se hará nueva designación dentro del término de tres días por quienes corresponda.

Art. 14o. Los honorarios de cada perito serán pagados por la parte que deba nombrarlo y los del tercero por ambas.

Art. 15o. El juez fijará un plazo que no excederá de sesenta días para que los peritos rindan su dictamen.

Art. 16o. Si los peritos estuvieren de acuerdo en la fijación del valor de las mejoras o del demérito, el juez de pleno fijará el monto de la indemnización; en caso de inconformidad, llamará al tercero, para que dentro del plazo que le fije, que no excederá de treinta días, rinda su dictamen. Con vista de los dictámenes de los peritos, el juez resolverá dentro del término de diez días lo que estime procedente.

Art. 17o. Contra la resolución judicial que fije el monto de la indemnización, no cabrá ningún recurso y se procederá al otorgamiento de la escritura respectiva que será firmada por el interesado o, en su rebeldía, por el juez.

Art. 18o. Si la ocupación fuere temporal, el monto de la indemnización quedará a juicio de peritos; y a resolución judicial en el caso de limitación de dominio.

Art. 19o. El importe de la indemnización será cubierto por el Estado, cuando la cosa expropiada pase a su patrimonio.

Cuando la cosa expropiada pase al patrimonio de persona distinta del Estado, esa persona cubrirá el importe de la indemnización.

Estas disposiciones se aplicarán, en lo conducente, a los casos de ocupación temporal o de limitación al derecho de dominio.

Art. 20o. La autoridad expropiante fijará la forma y los plazos en que la indemnización deberá pagarse, los que no abarcarán nunca un período mayor de diez años.

Art. 21o. Esta ley es de carácter federal en los casos en que se tienda a alcanzar un fin cuya realización competa a la Federación conforme a sus

facultades constitucionales, así como cuando se trate de imponer limitaciones al dominio; y de carácter local para el Distrito y Territorios Federales.

En un estilo verdaderamente plausible; pues, equilibra los poderes de la Unión, la Ley de Expropiación no ha sido adicionada, ni reformada, sino interpretada por órganos jurisdiccionales, se ha formado así, un verdadero cuerpo normativo muy útil y complementario de la Ley citada.

Segunda Sala de la Suprema Corte.

(Informe 1935. Págs. 45 a 47).

Es equivocado el concepto de utilidad pública sostenido en la antigua jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia, de una recta comprensión del concepto de utilidad pública, en los términos relativos del artículo 27 constitucional, cabe deducir que es más amplio, el alcance de la facultad de expropiar, que el restringido que se sostuvo en la jurisprudencia citada. Y se dice que es más amplio, porque comprende, además de los casos en que el Estado se sustituye en el goce del bien expropiado, para establecer y explotar por sí mismo un servicio público, o para emprender una obra que reportará una utilidad colectiva, a aquéllos en que los particulares, mediante su autorización, fuesen los encargados de realizar estos objetivos en beneficio de la colectividad. La nueva concepción jurídica de la propiedad, que no la reputa ya como un derecho absoluto, sino como una función social, permite que la expropiación pueda llevarse a cabo no sólo por el antiguo concepto restringido de utilidad pública, sino además, por razones de interés social, ya que el individuo no tiene el derecho de conservar improductivos sus bienes, ni cegar las fuentes de vida, de trabajo o consumo, con menoscabo de bienestar general; ante la inercia o rebeldía del individuo para cumplir con este trascendental deber, el Estado, en su carácter de administrador de los intereses públicos y de órgano destinado a satisfacer las imperiosas necesidades, tiene el deber indeclinable de intervenir, con la energía y rapidez que el caso reclama, a fin de impedir que la propiedad fecunda se vuelva estéril, que el equilibrio económico se rompa o que el progreso nacional se estanque. La expropiación por razones de utilidad social, se caracteriza por la tendencia a satisfacer de un modo directo o inmediato las necesidades de determinada clase social, pero mediante o indirectamente las

de la colectividad, sin que los bienes expropiados dejen de continuar bajo el régimen de propiedad privada. Así acontece, tanto en un fraccionamiento de los grandes latifundios o su colonización, en beneficio de las clases campesinas como en el fraccionamiento y urbanización de terrenos destinados a construir habitaciones baratas e higiénicas para obreros. En estos casos, es indudable, que los directamente beneficiados son los individuos a estos dos grandes grupos sociales, pero a la postre, lo es la sociedad, por la interdependencia que la vida moderna ha establecido entre ésta y aquella. Finalmente, la facultad de expropiar, se basa también en razones de interés social que abarca solamente a los fines que debe cumplir el Estado de velar por la paz pública y por el bienestar de la colectividad en caso de crisis, de trastornos graves de epidemia o terremotos, con las proporciones o caracteres de una verdadera calamidad pública, sino además en la imperiosa necesidad de proveer con toda eficacia a la defensa de la soberanía o de la integridad territorial. Al establecer el artículo 27 constitucional que las expropiaciones sólo podían hacerse por causa de utilidad pública, adoptó como concepto básico de la expropiación el de utilidad pública en su más amplio significado, es decir que abarca las tres distintas modalidades que se han venido analizando.”

B.

Nacionalización Bancaria y Reestablecimiento del Régimen Mixto en la Prestación del Servicio de Banca y Crédito.

NACIONALIZACIÓN BANCARIA

El objeto de este trabajo es el de realizar un análisis del sistema bancario en México, a partir de la expropiación de la banca privada el 1º de septiembre de 1982, Al través de la exposición, se podrán observar las tres etapas fundamentales de la división del trabajo. La primera, se refiere al estado del sistema bancario hasta antes de la expropiación de la banca privada, su situación jurídica, tipos de instituciones crediticias y funciones. En la intermedia se presenta un análisis de lo representado por la expro-

piación de la banca privada, los bienes de esa declaración, así como sus bases jurídicas. Finalmente, el nuevo sistema bancario, resultado de esa expropiación, como lo es la creación de nuevas instituciones crediticias las cuales ocupan el lugar de la anterior banca privada, cambios estructurales presentes en todo el sistema financiero, y la situación jurídica de los bancos privados no expropiados.

Como ya mencioné en la Advertencia Tercera, incluyo el Reestablecimiento del Régimen Mixto en la Prestación del Servicio de Banca y Crédito.

a) El Sistema Bancario hasta antes del 1º de septiembre de 1982.

1. *La Banca Central.*

La mayoría de los gobiernos han regulado dentro de sus sistemas jurídicos, la actividad bancaria sujetándola a un órgano de dirección llamado banca central. Una de sus características principales es la de ser banco emisor de billetes y de operar como de reserva de todos aquéllos bancos pertenecientes a la iniciativa privada fundamentalmente, con problemas de liquidez para cumplir con sus obligaciones.

Vilaseca expresa: “La Banca Central ha llegado a ser una rama de la banca enteramente distinta a las demás, que se distingue por la especialidad de sus funciones; en la mayoría de los casos no trata directamente con el público, sino que actúa como reguladora de otros bancos y de la economía nacional, y generalmente monopoliza la emisión de billetes; realiza sus funciones más destacadas no en interés de una u otra persona particular, sino en beneficio de toda la nación, por lo que dichas funciones tienen un carácter preferentemente público. De ahí la importancia de que su actuación sobrepase a todas las demás ramas de la banca y constituya la cumbre del sistema monetario y bancario de cada país”.¹²⁴

C.A. Thanos define al Banco Central como “una institución bancaria que tiene por objeto controlar la cantidad y uso del dinero, en forma tal que facilite

¹²⁴ Vilaseca Macet, José María. *La Banca Central y el Estado* Barcelona, España, Casa Editorial Bosch. Pág. 15.

la aplicación de una política monetaria determinada. Esta política podrá ser elaborada por el mismo banco o lo que es más frecuente, podrá ser impuesta al banco por el Estado”¹²⁵.

Hurtado M. afirma: “El Banco Central en su contenido más genérico puede definirse como la institución que tiene por objeto el gobierno del crédito y de la moneda”¹²⁶.

Pedro Gual, al referirse a las actividades de los bancos de emisión (Bancos Centrales) trata de establecer una idea genérica de su funcionamiento para determinar ese concepto. “En la política bancaria los bancos de emisión son algo más que un elemento destacado, pues constituyen el eje verdadero de los mismos; todo en aquel mecanismo gira alrededor de sus facultades y decisiones. La liquidez de los institutos de crédito se apoya esencialmente en aquéllas instituciones, con el redescuento, pignoración de valores y apertura de crédito, ya que la liquidez de los otros bancos nunca es suficiente para hacer frente a los movimientos de pánico general, que se manifiestan en la brusca y masiva retirada de los depósitos. Por otra parte, los bancos de emisión tienen grandes y precisas obligaciones con respecto al Estado y a la economía nacional, estas obligaciones aparecen en buena parte en las leyes fundacionales y reglamentadoras de tales bancos, pero de hecho sobrepasan con otras de índole moral o de conveniencia práctica que no están escritas en las leyes. De aquí que la política bancaria con respecto a los bancos de emisión se desenvuelvan en dos aspectos; uno el de las propias funciones que le son privativas; otro con relación con los demás bancos a los cuales ha de prestar ayuda, para lo cual han de estar suficientemente capacitados en ordenación y recursos. Ambos significan el mayor contacto del banco con el mercado para mantener su posición de órgano superior, que está sobre la economía; no fundado en los intereses y actividades directas de la misma, lo cual ha de

¹²⁵ Thanos C.A., "Definición de un Banco Central y sus diferencias prácticas". Artículo publicado en el suplemento del *Boletín quincenal del Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos*. México.

¹²⁶ Hurtado M. Cristóbal. *Gobierno del Crédito y de la Moneda por los Bancos Centrales* Quito Ecuador. Pág. 114.

permitirle intervenir sin correr mayores riesgos, pues tal es su función. Por esta especial situación se les denomina Bancos Centrales”.¹²⁷

M. H. Kock considera también, como otros autores, el Banco Central como “La cúspide del sistema monetario y bancario del país y que desempeña en la mejor medida posible y en beneficio del interés económico nacional, determinadas funciones como regular la circulación monetaria a través del monopolio cuando menos parcial de billetes, prestar servicios de banca en favor del Estado, administrar las reservas monetarias de la nación y liquidar saldos de compensación entre bancos, etcétera”.¹²⁸

Frank Tamagna hace una definición específica: “son los órganos que tienen a su cargo la política monetaria y están íntimamente ligados –en su organización, funcionamiento e influencia– al sistema político y económico y a la estructura financiera vigente en las naciones respectivas”.¹²⁹

2. *El Banco de México, S. A.**

Al operar como Banco Central, fue la institución nacional de crédito representativa.

Su antecedente formal es cuando fue creada como sociedad anónima por decreto del 24 de diciembre de 1924, con las funciones propias de un Banco Central: regular la circulación monetaria; resolver sobre las acuñaciones de moneda y determinar las características de las piezas; comprar y vender los metales monetarios destinados para su acuñación; administrar el fondo regulador de la moneda creada por la Ley Monetaria de 1905 y en general realizar operación de banca; sin embargo, fue en agosto de 1925 cuando se promulgó la Ley para crear el Banco de México,

¹²⁷ Gual Villalvi, Pedro. *Política Monetaria Bancaria y Crediticia- los medios de abastecimiento financiero*. Barcelona Editorial Juvenil, S.A. Pág. 623.

¹²⁸ M.H. Kock. *La Banca Central*. Fondo de Cultura Económica. Traducción Española México. Págs. 22 y 23.

¹²⁹ Tamagna Frank . *La Banca Central en América Latina..* Centro de Estudios Latinoamericanos México. Pág. 1.

* A partir del decreto expropiatorio fue modificada su denominación por la de Banco de México.

S. A., para la reestructuración del sistema bancario nacional y continuar con el crédito externo interrumpido por la Revolución.

La Ley Monetaria del 25 de julio de 1931 obligó a modificar la del Banco de México, S. A., para coordinar ambas. Se estableció, entre otros, un régimen transitorio de redescuento para se aplicado a los bancos del país, lo cual implicó el enlace de todos los recursos bancarios del país en la época de la depresión; pues, se tomó la decisión de convertir al Banco de México, S. A., en el banco de bancos; y, por lo mismo fuente de recursos. El régimen de redescuento se aplicó a todos los bancos aunque no fueran instituciones asociadas, a una tasa superior en un punto al fijado para las instituciones asociadas, con el requisito de mantener las primeras, en el Banco de México, S. A., una cantidad equivalente al 50% de sus depósitos. Otra medida fue la de restringir las operaciones directas con el público y con las instituciones no asociadas con el banco. Sólo quedaron operaciones prendarias las celebradas con anterioridad, y el redescuento.

El 12 de agosto de 1932, por Decreto fue reformada la Ley del Banco de México, S. A., con el espíritu de la de 1931. Al suprimir definitivamente las operaciones directas de depósito, préstamo y descuento con el público, los bancos de depósito quedaron asociados con el Banco de México, S. A. quien consolidó su posición de eje del sistema bancario; depositario y guardián de las reservas de los bancos asociados; cámara de compensación y banco de bancos.

La Ley de 28 de agosto de 1936 consolidó lo anterior y las especificó.

Los Decretos de 1938 y 1939, sobre la materia, tuvieron como objeto crear un organismo más flexible para el manejo de los problemas monetarios del país.

El 31 de mayo de 1941 se promulgó la última Ley Orgánica del Banco de México, S. A., reformada el 5 de enero de 1982 y el 29 de noviembre de este mismo año. Esta última con motivo de la expropiación de la banca privada.

3. Las Instituciones Nacionales de Crédito.

Las instituciones nacionales de crédito son empresas organizadas bajo la forma de sociedad anónima, cuyo objeto es la prestación o ejercicio habitual de la banca y crédito, cuando han sido constituidas con partici-

pación del Gobierno Federal o cuando éste se reserve el derecho de nombrar a la mayoría del consejo de administración o junta directiva, o el de vetar los acuerdos que la asamblea o el consejo directivo adopten de conformidad con lo estipulado en los artículos 1º y 3º de la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares..

Las instituciones privadas concesionadas por el gobierno para prestar servicios de banca y crédito debían constituirse como sociedades anónimas. Esta disposición también rigió para las instituciones nacionales de crédito.

En la exposición de motivos del Reglamento sobre las Instituciones Nacionales de Crédito y Organizaciones Auxiliares Nacionales de Crédito,¹³¹ se precisa su objeto. Era el crédito para el fomento de industrias prioritarias y de actividades económicas fundamentales como la producción de bienes de capital o de consumo popular.

En cuanto a su naturaleza jurídica es de señalarse: son empresas de participación estatal mayoritaria.

Las Instituciones Nacionales de Crédito están reguladas dentro del derecho público y cumplen funciones gubernamentales.

Estas instituciones han sido creadas por medio de una ley expedida por el Congreso de la Unión: Banco de México, Nacional Financiera, Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos o por medio de un acuerdo de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público Banco Nacional de Comercio Exterior y Banco Nacional Cinematográfico.

4. *La Banca Privada.*

Eran instituciones de crédito privadas las sociedades anónimas a las cuales, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, les había sido otorgada concesión para realizar cualquiera de las actividades de banca y crédito señaladas en el artículo 2º de la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares.

¹³¹ Reglamento sobre las Instituciones Nacionales de Crédito y Organizaciones Auxiliares Nacionales de Crédito, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* de fecha 29 de junio de 1959.

Al constituirse estos bancos, como sociedades anónimas, su capital social se componía de acciones cuya titularidad correspondía esencialmente a personas físicas o morales sin representación del Gobierno Federal, aunque en realidad participó como accionista. En ocasiones su marcada participación dio origen a la banca mixta, a la cual, por su origen y organización, siempre le fue aplicado el mismo régimen jurídico de las instituciones de crédito privadas.

La banca privada siempre fue dirigida con propósitos utilitarios. Su política interna, designación de funcionarios, así como su orientación correspondió siempre al titular de las acciones de esa sociedad.

Establece la ley antes citada: para realizar actividades de banca y crédito, se requiere principalmente de concesión para la explotación de ese servicio público: esto es, la existencia de un acto administrativo por el cual el titular de la Administración Pública Federal le confiere a una persona moral (sociedad anónima), la prerrogativa o facultad de explotar la actividad bancaria y crediticia por constituir ésta un servicio público.

Las concesiones, establece el artículo 2º de la misma ley, son por su propia naturaleza intransmisibles y se referirán a una o más de las operaciones de banca y crédito: Depósitos, Ahorro, Financieras, Capitalización, Fiduciarias y Múltiples. A partir del establecimiento de las Sociedades Nacionales de Crédito desapareció la banca especializada; pues, el Decreto les dio el carácter de instituciones de banca múltiple.

5. La Banca Múltiple.

La legislación bancaria de 1924, 1926, 1932 y 1941 estableció un sistema de especialización y separación de las distintas operaciones de crédito señaladas. Prohibió realizar dos tipos de operaciones o más por una misma institución al amparo de una misma concesión. Sin embargo, la de 1941, autorizó operaciones de ahorro y fiduciarias junto con las de depósito, financieras e hipotecarias. No obstante, la prohibición sólo existía formalmente porque las diferentes operaciones bancarias realizadas por diferentes instituciones crediticias, pertenecían al mismo grupo VG Bancomer, Banamex, etcétera. En reconocimiento de estos hechos el legislador decretó reformas a la ley

bancaria¹³² con las cuales se aceptó el sistema de banca múltiple: un sólo banco operará todas las operaciones de crédito y las conexas o de naturaleza análoga autorizadas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. La reforma no incluyó a la banca de capitalización, la cual quedó en desventaja.

Transformados la mayor parte de los bancos en múltiples, previo cumplimiento de los requisitos establecidos y la autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, otra reforma a la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares, publicada en el Diario Oficial del 27 de diciembre de 1978, en vigor a partir del 1º de enero de 1979, adicionó normas regulatorias en detalle de las operaciones de banca múltiple.

Acosta Romero, conceptúa a la banca múltiple como la sociedad anónima concesionada por el Gobierno Federal, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, para dedicarse al servicio habitual y profesional de banca y crédito en las operaciones de depósito, ahorro, financiero, hipotecario, fiduciario y servicios conexas.

b) Nacionalización o Expropiación de la Banca Privada.

Entre el anterior sistema bancario se encuentra, como un punto intermedio, la nacionalización o expropiación de la banca privada, la cual fue llevada al cabo por el Titular del Poder ejecutivo Federal, mediante el Decreto de 1º de septiembre de 1982. La expropiación, como todos los actos de autoridad administrativa, debe apegarse a la ley; y, en este caso, a causas de utilidad pública, mediante una indemnización, sin las cuales jurídicamente sería anticonstitucional. Por esto, se estableció su marco jurídico o fundamento: "Decreto que establece la nacionalización de la banca privada. Al margen de un sello con el Escudo Nacional que dice: Estados Unidos Mexicanos. Presidencia de la República. José López Portillo, Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, en ejercicio de la facultad que al Ejecutivo confiere la fracción I del artículo 89 de la Constitución General de la República, y con

¹³² Reformas publicadas en el *Diario Oficial de la Federación* el 2 de enero de 1975.

fundamento en el artículo 27 Constitucional y los artículos 1o, fracciones I, V, VIII y IX, 2o, 3o, 4o, 8o, 10o y 20o de la Ley de Expropiación, 28, 31, 32, 33, 34, 37 y 40 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, 1o y demás relativos de la Ley General de Instituciones de Crédito y organizaciones auxiliares...”

La exposición de motivos del decreto expropiatorio citado estableció las causas de origen dentro de los supuestos contenidos en los preceptos citados en el párrafo anterior; pues, recaen sobre la explotación de un servicio público cuyo control directo se hace necesario para encauzar y controlar la crisis económica del país, cuya Constitución establece la equitativa distribución de la riqueza para evitar la situación privilegiada de los banqueros y para una mejor distribución del crédito en todas las áreas y clases sociales.

Algunos párrafos de la exposición de motivos del decreto expropiatorio de la banca privada, en los cuales se establece la utilidad pública son: “... Que el fomento de la falta de diversificación del crédito no consiste tanto en no otorgar una parte de crédito a una o varias personas determinadas, sino lo que ha faltado es hacer llegar crédito oportuno y barato a la mayor parte de la población, ... Que la crisis económica por la que atraviesa México y que, en buena parte se ha agravado por la falta de control directo en todo el sistema crediticio, fuerza igualmente a la expropiación, para el mantenimiento de la paz pública y adoptar las medidas necesarias para corregir trastornos interiores... se requiere que el financiamiento del desarrollo, tanto por lo que se refiere al gasto o inversión pública, como al crédito, sean servidos o administrados por el Estado, por ser de interés social y orden público, para que se manejen en una estrategia de asignación y orientación de los recursos productivos del país a favor de las grandes mayorías...”.

Los bienes expropiados fueron: “... instalaciones, mobiliario, equipo, activos, cajas, sucursales, agencias, oficinas, inversiones, acciones o participaciones que tengan con otras empresas, valores de su propiedad, derechos y todos los demás muebles e inmuebles en cuanto sean necesarios a juicio de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, propiedad de las instalaciones de crédito privadas a las que se les haya otorgado concesión para la prestación del servicio público de banca y crédito”.

En el artículo quinto quedaron excluidos una serie de bienes: "No son objeto de expropiación el dinero y valores de propiedad de usuarios del servicio público de banca y crédito o cajas de seguridad, ni fondos o fideicomisos administrativos por los bancos, ni en general bienes muebles o inmuebles que no estén bajo la propiedad o dominio de las instituciones a que se refiere el artículo primero; ni tampoco son objeto de la expropiación las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares de crédito, ni la banca mixta, ni el Banco Obrero, ni el Citibank, N. A., ni tampoco las oficinas de representación de entidades financieras del exterior ni las sucursales de bancos extranjeros del primer orden".

Surgió una controversia ¿Cuáles fueron los bienes efectivamente expropiados? ¿El patrimonio de las instituciones crediticias, para dejar a salvo la existencia del de la banca privada? Pues, no fueron contempladas las acciones representativas de esas sociedades. "Al referirse únicamente a su patrimonio, se notificó esa declaratoria a los representantes legales de las sociedades afectadas y no a los propietarios de los bancos privados (socios y accionistas), como procedería si se hubieran expropiado las acciones representativas de esas instituciones, por tal motivo (manifiestan) es ilegal que para el pago de la indemnización se tengan que entregar las acciones y cupones por parte de los socios como lo establece el artículo segundo de esa declaratoria".¹³³

En contra se afirma: "Aunque la declaratoria de expropiación no lo establece en forma expresa, los bienes motivo de la expropiación, además de los señalados por el artículo primero de ese decreto, fueron las acciones representativas de esas sociedades, esto se desprende de lo establecido por una parte de su exposición de motivos en donde se aprecia claramente la intención de apartar a los particulares de la prestación de ese servicio, razón por la cual al tomar la autoridad administrativa posesión de esas instituciones, sustituyó a los órganos administrativos y directivos. Por esta parte es claro, se expropiaron las acciones representativas, porque para hacer efec-

¹³³ *Revista Mexicana de Justicia* 83. No. 3 Vol. I Julio-Septiembre de 1983. Editada por la Procuraduría General de la República. Págs. 44, 45, 93 y 126.

tivo el cobro de la indemnización, se requería la previa entrega de las acciones y cupones por parte de los socios de esas instituciones”¹³⁴.

El decreto estableció, en su artículo segundo: "el Ejecutivo Federal por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, previa la entrega de cupones por parte de los socios de las instituciones expropiadas, pagará la indemnización correspondiente en un plazo no mayor de 10 años, plazo máximo establecido por la ley"¹³⁵ con la garantía del Gobierno Federal.

El Decreto no especificó monto y términos en los cuales se realizaría la indemnización, razón por la cual la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, expidió un acuerdo (101-396), para señalar las reglas de la indemnización a la banca privada, las características de la emisión de Bonos de Gobierno para el caso y el procedimiento para efectuarlo.

Conforme a este acuerdo, la indemnización se realizaría por medio de Bonos del Gobierno Federal, por el monto de la cantidad a pagar, fijada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público con auxilio de un Comité Técnico de Valuación integrado con un representante de la propia Secretaría, y otros del Banco de México, Comisión Nacional Bancaria y de Seguros y de la Comisión Nacional de Valores.¹³⁶

De acuerdo con lo estipulado por la propia Constitución, la indemnización se pagaría por cada una de las acciones expropiadas, en base a las declaraciones del impuesto sobre la renta, los estados financieros y demás documentos presentados para efectos fiscales por la institución de crédito y conforme al dictamen técnico rendido por el Comité Técnico de Valuación.¹³⁷ Una vez determinado el monto de la indemnización por cada acción expropiada, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público los dio a conocer mediante publicación en el Diario Oficial de la Federación y en dos periódicos de la mayor circulación en el país por dos ocasiones y en

¹³⁴ *Revista Mexicana de Justicia*. Idem.

¹³⁵ Art. 20 de la Ley de Expropiación.

¹³⁶ Art. 1° del Acuerdo 101-396.

¹³⁷ Art. 3° y 4° del Acuerdo 101-396.

un intervalo de tres días.¹³⁸ La emisión de los Bonos de Gobierno Federal se encomendó a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y se entregaron a un fideicomiso constituido por el Banco de México, denominado Fideicomiso para el Pago de la Indemnización Bancaria.¹³⁹

Los bonos fueron nominativos, devengaron intereses y tuvieron las siguientes características: Valor nominal de cien pesos; plazo de amortización a vencer en 1992; plazo de amortización en siete pagos por mensualidades vencidas, correspondiendo el inicial al 1° de septiembre de 1986, de los cuales los seis primeros corresponderían cada uno al 14% de su valor y el séptimo el 16% restante; intereses sobre los saldos insolutos a partir de septiembre de 1983, a pagarse trimestralmente los días 1° de cada mes de marzo, junio, septiembre y diciembre de cada año; el primero el 1° de marzo de 1984, comprendiendo los intereses devengados durante el período semestral 1° de septiembre de 1983 al 29 de febrero de 1984 (los intereses comprendidos del 1° de septiembre de 1982 al 31 de agosto de 1983, se encuentran considerados dentro del monto señalado como valor para cada una de las acciones expropiadas); las tasas de interés serían dadas por el Banco de México mediante publicaciones en el Diario Oficial de la Federación y tendrían el mismo tratamiento fiscal de los depósitos bancarios de dinero a plazo fijo de 90 días; serían negociables e inscritos en el Registro Nacional de Valores e Intermediarios y posibles de ser cotizados en la Bolsa Mexicana de Valores.¹⁴⁰

Una vez publicados los montos de la indemnización, los interesados deberían acudir a las instituciones y casas de bolsa señaladas por el Fideicomiso para el Pago de la Indemnización Bancaria, para canjear los títulos de las acciones y cupones, por Bonos de la Deuda Pública para el pago de la indemnización; el derecho para este canje prescribiría en un plazo de dos años, contados a partir de la publicación del valor de la

¹³⁸ Art. 5° del Acuerdo 101-396.

¹³⁹ Art. 6° Párrafo primero y Art. 7° del Acuerdo 101-396.

¹⁴⁰ Art. 6° del Acuerdo 101-396.

indemnización a pagar, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 40 de la Ley de la Tesorería de la Federación.¹⁴¹

En mi opinión los elementos esenciales de procedibilidad en la expropiación fueron debidamente fundados y motivados en condiciones y términos constitucionales y de la Ley de Expropiación.

Sobre la supuesta violación a la garantía de legalidad, argumentada por los banqueros privados. Conforme a la Ley de Expropiación, la autoridad administrativa tramitará el expediente de expropiación según lo dispone el Art. 3o. “El Ejecutivo Federal por conducto de la Secretaría de Estado, Departamento Administrativo o Gobierno de los Territorios correspondientes, tramitará el expediente de expropiación, de ocupación temporal o de limitación de dominio, y en su caso, hará la declaratoria respectiva”. El expediente no se formó, según los ex-banqueros; pues así lo exige la Ley de Expropiación (Art. 3o y 6o), porque es precisamente en el en donde se integran los datos y elementos para fundar y motivar las causas legales de la expropiación, los bienes afectados y la forma y términos en los cuales deberá realizarse la indemnización. En consecuencia si no se tramita el expediente, se violan las garantías de legalidad y seguridad jurídica consagradas en los artículos 14 y 16 de la Constitución. Resultaría aplicable el criterio sustentado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación; “La expropiación llevada sin los requisitos previstos por la Ley, aún cuando se trate de utilidad pública importa violación de garantías”.¹⁴²

En contra de esta argumentación de los banqueros privados, los defensores de la Nacionalización dicen el expediente lo es el propio Decreto Expropiatorio.

Sobre el destino de la notificación de la declaratoria de expropiación a los titulares de las acciones representativas del capital social de estas instituciones y no a los representantes legales de las mismas, quedó subsanado el problema, si lo hubiere, con la segunda publicación en el Diario Oficial de la Federación, para efectos de notificación personal de conformidad con lo establecido en el artículo 4º de la Ley de Expropiación.

¹⁴¹ Art. 9º del Acuerdo 101-396.

¹⁴² 5º Epoca del Sem. Jud. de la Fed. Tomo VIII. Pág. 696.

c) El Sistema Bancario después de la Nacionalización Bancaria. Primera Parte

La expropiación dio origen a un nuevo concepto sobre el sistema bancario; en una primera etapa, congruente con la nacionalización; en una segunda, de franca revisión y marcha atrás. A continuación desarrollo ambas.

1. Adecuaciones a los ordenamientos jurídico-administrativos:

I. Reformas Constitucionales.

Al 28, según lo publicado en el Diario Oficial de la Federación, el 17 de noviembre de 1982. Se determinó para el Estado (gobierno) la prestación en forma exclusiva del servicio público de banca y crédito al través de instituciones en las condiciones y términos de ley.

Al 73 Constitucional, según reformas a las Fracciones X y XVIII, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 3 de febrero de 1983.

Artículo 73. "El Congreso tiene facultad:

- X. Para legislar en toda la República sobre hidrocarburos, minería, industria cinematográfica, comercio, juegos con apuestas, sorteos, *servicios de banca y crédito*, energía eléctrica y nuclear, para establecer el Banco de Emisión Unico en los términos del Artículo 28 y para expedir las leyes del trabajo reglamentario del artículo 123.
- XVIII. Para establecer casas de moneda, fijar las condiciones que ésta debe tener, *dictar las reglas para determinar el valor relativo de la moneda extranjera* y adoptar un sistema general de pesas y medidas;

Al 123, Apartado B se le adicionó una fracción XIII-bis.

Artículo 123

B

XIII-bis. Las instituciones a que se refiere el párrafo quinto del artículo 28, regirán sus relaciones laborales con sus trabajadores por lo dispuesto en este apartado.

- II. Reformas a la Ley Orgánica del Banco de México, publicadas en el Diario Oficial de la Federación del 29 de noviembre de 1982.
- III. Expedición de la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1982.
- IV. Disposiciones administrativas sobre instituciones bancarias.
- V. Decretos sobre la transformación de las instituciones de crédito de sociedades anónimas a Sociedades Nacionales de Crédito, publicadas en el Diario Oficial de la Federación del 29 de agosto de 1983.
- VI. Decretos por los cuales se dispone la transformación y fusión de varios bancos expropiados para formar uno solo, y transformarse, a su vez, en Sociedades Nacionales de Crédito, publicados en el Diario Oficial de la Federación del 29 de agosto de 1983.
- VII. Reglamentos Orgánicos de las Sociedades Nacionales de Crédito, publicados en el Diario Oficial de la Federación del 29 de agosto de 1983.
- VIII. Acuerdos de revocación de concesiones otorgadas a diversas instituciones de crédito, publicados en el Diario Oficial de la Federación del 29 de agosto de 1983.
- IX. Expedición del nuevo Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 25 de agosto de 1983.

2. *El Estado (gobierno) único prestador del servicio público de banca y crédito.*

Por constituir un servicio público, la banca y crédito, para su realización por particulares requería, anteriormente, de una concesión del Gobierno Federal otorgada a personas jurídicas constituidas como sociedades anónimas cuando cubrieran los requisitos de la Ley General de Instituciones de Crédito y Organismos Auxiliares, las disposiciones de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la cual atendía consideraciones de la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros; así como las del Banco de México, S. A.¹⁴³ Para adecuar la Constitución, fue adicionado su artículo 28 con

¹⁴³ Actualmente Banco de México como organismo público descentralizado, en atención al decreto publicado en el Diario Oficial del 29 de noviembre de 1982.

un párrafo quinto, el 16 de noviembre de 1982, y publicado en el Diario Oficial de la Federación el día inmediato siguiente:

“Artículo Primero.— Se adiciona un párrafo quinto al artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos como sigue:”

Artículo 28.

“Se exceptúa también lo previsto en la primera parte del párrafo de este artículo la prestación del servicio público de banca y crédito. Este servicio será prestado exclusivamente por el Estado (gobierno) a través de Instituciones en los términos que establezca la correspondiente Ley reglamentaria, la que también determinará las garantías que protejan los intereses públicos y el funcionamiento de apoyos y de las políticas de desarrollo nacional. El servicio público de banca y crédito no será objeto de concesión a particulares”.

En mi concepto, la concesión es un acto administrativo por medio del cual la rama ejecutiva del gobierno, con fundamento y motivo legal, otorga a particulares la explotación de bienes y servicios propiedad de la Nación o privilegios exclusivos de la propiedad industrial por impedimentos propios de su organización. Dada su propia naturaleza la concesión es temporal y revocable. Estas características son ejercidas por el gobierno sin la posibilidad, de oposición de los particulares. Por esto, en mi opinión, antes de nacionalizar o expropiar la banca, el titular del Poder Ejecutivo Federal debió haber considerado la revocación de ese servicio público lo cual hubiera evitado polémicas sobre la constitucionalidad de aquellas disposiciones gubernamentales.

El artículo segundo del mismo decreto del 16 de noviembre de 1982 dispuso: En tanto se establezcan por la ley reglamentaria del párrafo quinto del artículo 28 Constitucional las modalidades a que se sujetarán, mantienen su actual situación jurídica el Banco Nacional del Ejército, Fuerza Aérea y Armada, S. A., el Banco Obrero, S. A., las sucursales en México de bancos extranjeros que cuenten con concesión del Gobierno Federal y las Organizaciones Auxiliares de Crédito.

La Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito del 31 de diciembre de 1982, provocó controversias sobre su Constitucionalidad, en cuanto a la exclusividad del gobierno para prestar el servicio público de banca

y crédito de conformidad con el nuevo texto del artículo 28 de la Constitución, en relación al artículo 10 de esa ley. La misma situación se dio sobre la facultad reglamentaria concedida por la misma ley a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, expresada en su artículo 6°. Veamos.

Artículo 10: “Los certificados de aportación patrimonial se dividirán en dos series. La serie ‘A’, que representará en todo tiempo el 66% del capital de la sociedad, y sólo podrá ser suscrita por el Gobierno Federal, y la Serie ‘B’, por el 34% restante, que podrá ser suscrita por el propio Gobierno Federal, por entidades de la administración pública federal paraestatal, por los gobiernos de las entidades federativas y de los municipios; por los usuarios del servicio público de banca y crédito y por los trabajadores de las propias sociedades nacionales de crédito.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público establecerá mediante disposiciones de carácter general, la forma, proporciones y demás condiciones aplicables a la suscripción, tenencia y circulación de los certificados de la Serie ‘B’, Dichas disposiciones deberán expedirse con vista a una adecuada participación regional y de los distintos sectores, público, social y económico”.

¿El artículo 10 de la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito es o no contrario al nuevo texto del párrafo quinto del artículo 28 Constitucional?.

Cuando se dio la expropiación de la banca, el titular del Poder Ejecutivo Federal tuvo como objeto esencial impedir a los particulares la prestación del servicio público de banca y crédito. Así lo establece expresamente en la Exposición de Motivos de ese decreto expropiatorio del 1° de septiembre de 1982: “... Que los empresarios privados a los que se les había concesionado el servicio de la banca y el crédito en general, han obtenido con creces ganancias de la explotación del servicio, creando además de acuerdo a sus intereses fenómenos monopólicos con dinero aportado por el público en general, lo que debe evitarse para manejar los recursos captados, con criterio de interés general y de diversificación social del crédito, a fin de que llegue a la mayor parte de la población productiva y no se siga concentrando en las capas más favorecidas de la sociedad.”

“Que el Ejecutivo a mi cargo estima que en los momentos actuales, la Administración Pública cuenta con los elementos y experiencia suficiente para hacerse cargo de la prestación integral del servicio público de banca y crédito, considerando que los fondos provienen del pueblo mexicano inversionista y ahorrador a quien es preciso facilitar el acceso al crédito...”.

Siguiendo el curso de las disposiciones dictadas a partir de esa expropiación (como el decreto del 6 de septiembre). El Congreso de la Unión también prohibió a los particulares la prestación de ese servicio. En forma expresa se estipuló a nivel Constitucional: “el servicio público de banca y crédito será prestado exclusivamente por el Estado, al través de instituciones en las condiciones y términos de la ley, ese servicio no será objeto de concesión a particulares”.

Por lo anterior, ni la existencia de las sociedades nacionales de crédito, ni la misma ley relativa son anticonstitucionales, la duda sólo es sobre el artículo 10 al permitir a los particulares tener la titularidad de una parte social de esas instituciones. Quienes sustentan la anticonstitucionalidad de este artículo la fundamentan en la redacción del nuevo texto del párrafo quinto del artículo 28 Constitucional, por cuanto a la palabra *exclusivamente*. Esto es únicamente, o en su caso, uno sólo, por tanto, al disponer la ley del servicio público de banca y crédito, en su artículo 10, para los particulares la posibilidad de adquirir hasta el 34% de las acciones (certificados de aportación patrimonial serie “B”), se viola lo dispuesto por la Constitución. No importa si el gobierno tiene el 66% restante ó el control o gobierno de esos organismos. Aún más, se establece en la Constitución, el servicio de banca y crédito no será objeto de concesión a particulares. Al constituirse las instituciones de crédito como sociedades (aún cuando sean de tipo muy especial), de conformidad con la ley, su capital social está representado íntegramente por una serie tipo “A”, y otra tipo “B”. Del capital social a los particulares les puede corresponder hasta el 34%: indirectamente son beneficiarios de esa concesión.

Quienes defienden la constitucionalidad de la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito dicen: las instituciones de crédito prestadoras del servicio público y banca y crédito (Sociedad Nacional de Crédito e Institución Nacional de Crédito)¹⁴⁴ forman parte de la Admi-

¹⁴⁴ Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito. *Diario Oficial* del 31 de diciembre de 1982.

nistración Pública Federal, de conformidad con los artículos 1º, párrafo tercero; y 46 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Es ésta y al través de esas instituciones, entidades paraestatales con personalidad jurídica independiente a la de sus socios integrantes la prestadora del servicio. La participación de particulares en el capital social, minoritariamente, no des da el carácter de concesionarios. Este lo tiene la entidad paraestatal. En realidad está presente la discusión respecto de la personalidad jurídica de una sociedad con relación a la de sus integrantes, tema ya resuelto en la teoría del Derecho. Son dos cosas distintas.

Se puede criticar, aunque no estoy de acuerdo, sobre ese 34% para los particulares en el capital social de esas entidades paraestatales porque atenta contra los motivos de la expropiación de la banca. En defensa de la decisión habría de considerarse la necesidad de hacer vigente nuestro sistema de economía mixta.

Sobre la anticonstitucionalidad del artículo 6º de la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito, en el cual se faculta a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para expedir los reglamentos necesarios para hacer efectiva su aplicación, sí es de dudosa constitucionalidad, porque la facultad reglamentaria corresponde al Presidente de la República. No hay antecedente relativo a su delegación. También es muy discutible conceder a una dependencia la facultad de interpretar la ley, sólo reservada a la Suprema Corte de Justicia de la Nación en virtud del texto expreso del artículo 94, séptimo párrafo de la Constitución.*

3. *El Banco de México.*

El decreto publicado el 29 de noviembre de 1982, en el Diario Oficial, reformó, adicionó y derogó diversas disposiciones de la Ley Orgánica del Banco de México.

La primera de las reformas estableció, en el artículo 1º: "Se crea un organismo público descentralizado de la administración pública federal,

* En el Capítulo 1, del Título III de estas Lecciones analizo, en detalle, la facultad reglamentaria del Titular del Poder Ejecutivo Federal.

con personalidad jurídica y patrimonio propio, que se denominará Banco de México, que será el Banco Central y de emisión único de la Nación”. Con esto dejó de ser sociedad anónima, con lo cual cambió lo jurídico implícito para esas sociedades.

El actual Banco de México tiene básicamente las mismas funciones del anterior. Los únicos cambios aumentaron sus facultades, para determinar los tipos de cambio de la moneda extranjera; fungir como banco de reserva y cámara de compensación de las instituciones de crédito; pero, la más importante, el control de cambios. La determinación del valor de la moneda extranjera con respecto a la nacional, quedó expresada en el artículo 8º fracción I de la Ley Orgánica del Banco de México: “Corresponde al Banco de México desempeñar las siguientes funciones:

I. Regular la emisión y circulación de la moneda y los cambios sobre el exterior, determinando el o los tipos de cambios a los que deba calcularse la equivalente de la moneda nacional, para solventar obligaciones de pago en moneda extranjera, contraída dentro o fuera de la República para ser cumplidas con ésta, pudiendo determinarlos también para operaciones de compra y venta de divisas o moneda extranjera en territorio nacional”.

Esta función desarrolla la de la fracción XVIII del artículo 73 Constitucional, la cual se refiere a la facultad del Congreso para dictar reglas para determinar el valor relativo de la moneda extranjera.¹⁴⁵ Estas reglas establecen en sus artículos 1º y 2º:

Artículo Primero.— “El Banco de México al determinar lo relativo de la moneda extranjera con la nacional, de conformidad con lo previsto en su Ley Orgánica, tomará en consideración como reglas generales, además de las existentes, los siguientes factores y criterios:

- a) El equilibrio de la balanza de pagos;
- b) El desarrollo del comercio exterior del país;
- c) El mantenimiento del nivel adecuado de la reserva internacional de divisas;
- d) El comportamiento del mercado de divisas

¹⁴⁵ “Publicadas en el Diario Oficial de la Federación del 27 de diciembre de 1982.”

- e) La obtención de divisas requeridas para el pago de compromisos internacionales;
- f) El comportamiento de los niveles de precios y de las tasas de interés interno y externo y,
- g) La equidad entre acreedores y deudores de obligaciones en moneda extranjera, pagaderas en el territorio nacional”.

Artículo Segundo.- “La valorización de los factores y criterios contenidos en las reglas del artículo anterior, tendrán por objeto promover el desarrollo equilibrado del país y el aseguramiento de la realización de los planes de desarrollo con justicia social”.

La fracción II del artículo 8 de la Ley citada no es un cambio; pues, ya se tenían esas funciones; pero, al transformarse de sociedad anónima a organismo público descentralizado, hubieron de hacerse adecuaciones.

La modificación más importante quedó en la adición al artículo 23-bis de la Ley Orgánica del Banco de México, por Decreto del 9 de diciembre de 1983, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 14 de diciembre de 1983, en el cual se determinan las bases para implantar el control de cambios. Aquí se facultó al Ejecutivo Federal, cuando sea necesario o conveniente, para la debida protección de la economía nacional, a expedir decretos de Control de Cambios, cuya finalidad podrá ser la de prohibir o restringir las importaciones, exportaciones o comercio dentro de la República, de divisas extranjeras (billetes y moneda metálica extranjera y toda clase de documentos de crédito sobre el exterior, así como demás medios internacionales de pago), así como la importación y exportación de moneda nacional, determinando en su caso las obligaciones y requisitos respecto al uso y aplicación de las divisas, correspondientes al valor de la importación o exportación de mercancías.

El propio decreto fijó:

“El Banco de México estará a cargo de la aplicación del Control de Cambios, conforme a lo dispuesto por el decreto del Ejecutivo Federal; y, en su caso, las disposiciones complementarias de la Secretaría de

Hacienda y Crédito Público; en aplicación de ese régimen, establecerán los términos y condiciones con los cuales las instituciones de crédito del país y las casas de bolsa autorizadas deban intervenir en la aplicación del mencionado régimen. El propio Banco de México estará facultado para fijar tipos de cambios para las operaciones con divisas; al tiempo, sanciones a infractores y recursos administrativos.

Contra resoluciones administrativas que impongan estas multas, procederá recurso de revocación, conforme a lo dispuesto por el Código Fiscal de la Federación; contra las resoluciones definitivas dictadas en el citado recurso, procederá el juicio ante el Tribunal Fiscal de la Federación”.

4. Las Sociedades Nacionales de Crédito.

A nivel constitucional quedó el gobierno de manera exclusiva como prestador del servicio por medio de instituciones de crédito a ser constituidas en los términos de la respectiva ley. En consecuencia, se promulgó respecto del párrafo quinto del artículo 28 de la Constitución, la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1982, en vigor a partir del 1º de enero de 1983.

Estableció la prestación del servicio público de banca y crédito por dos tipos de instituciones, unas, constituidas como Sociedades Nacionales de Crédito, en las condiciones y términos de esa ley; y, las constituidas por el gobierno como Instituciones Nacionales de Crédito conforme a otras leyes.

Las Sociedades Nacionales de Crédito son instituciones de derecho público, creadas por decreto del Poder Ejecutivo Federal con personalidad jurídica y patrimonio propios para prestar servicios de banca y crédito. ¿Empresas de participación estatal mayoritaria y organismos públicos descentralizados?

El decreto expropiatorio estableció, en su artículo sexto: el servicio de banca y crédito seguiría prestándose por las mismas estructuras administrativas, a ser transformadas en entidades de la administración pública, sin especificar tipos de entidades u órganos. Posteriormente, por decreto de 6 de septiembre de ese año (1982), se estableció la obligación para los bancos

expropiados de operar como instituciones nacionales de crédito, para lo cual la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, con auxilio de un Comité Técnico Consultivo dictaminaría, las medidas conducentes. Se pretendía fueran empresas de participación estatal mayoritaria, como corresponde a esas instituciones. Esta disposición no se aplicó; no obstante el artículo segundo del decreto, estableció se propondría al Ejecutivo Federal, la constitución de esas instituciones como organismos descentralizados.

Desde un principio se tuvo la intención de encargarlas al propio gobierno al través de entidades de la Administración Pública Federal. Esta sería su naturaleza jurídica (organismos públicos). Este hecho se confirma con la adición posterior al artículo 28 de la Constitución, estableciéndose para el Estado, en forma exclusiva la prestación del servicio por medio de las *instituciones* creadas en términos de la respectiva ley reglamentaria.

Al crear la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito las Sociedades Nacionales de Crédito, da origen a entidades muy especiales: no siempre se integrarán con dos o más socios, en las Sociedades Nacionales de Crédito hay la posibilidad de su constitución con un solo socio lo cual desvirtúa el concepto de sociedad; por otro lado, en toda sociedad debe imperar la voluntad de los socios al través de su asamblea general y en las estudiadas sólo impera la del gobierno al limitarse los derechos de los otros socios; finalmente, al constituir las operaciones bancarias actos de comercio, de conformidad con el artículo 75 fracciones XIV y XXI del Código de Comercio, para la constitución de esas sociedades debieron tomarse en consideración las disposiciones de carácter mercantil. Al no ocurrir; es decir, no tener aplicación la Ley General de Sociedades Mercantiles son únicas en su género. Resulta inapropiado llamarlas sociedades.

I. Las Sociedades Nacionales de Crédito son Empresas de Participación Estatal Mayoritaria porque cubren los requisitos del artículo 46 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal:

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

...

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

- a) Que el Gobierno Federal, el Gobierno del Distrito Federal o algunos de los organismos que forman parte de la Administración Pública Paraestatal, conjunta o separadamente, sean propietarios de más del 50% del capital social;
- b) Que en la constitución del capital social se hagan figurar acciones de serie especial, que sólo puedan ser suscritas por el Gobierno Federal;
- c) Que al Gobierno Federal corresponda la facultad de nombrar a la mayoría de los miembros del consejo administrativo, junta o directiva u órgano de gobierno, designar al presidente, al director, al gerente o cuando menos, tenga la facultad de vetar los acuerdos de la asamblea general, consejo directivo o junta directiva.

...

Por lo anterior, las Sociedades Nacionales de Crédito deben ser tratadas como sociedades de participación estatal mayoritaria. En efecto, el gobierno federal es propietario de, cuando menos, el 66% del capital social. La serie especial tipo "A" sólo puede ser suscrita por el gobierno quien podrá nombrar a los directores generales y a las dos terceras partes de los consejeros integrantes del consejo directivo de cada sociedad.

II. Las Sociedades Nacionales de Crédito ¿Organismos Públicos Descentralizados?.

Son organismos públicos descentralizados, norma el artículo 45 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, *aquellas entidades creadas por ley o decreto del Congreso de la Unión, o en su caso, por decreto del Ejecutivo Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, cualquiera sea su estructura legal.*

Conforme a las características enunciadas y al texto del artículo 14 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales podrían encuadrar como organismos descentralizados: han sido creados por decreto del Ejecutivo

Federal, tiene personalidad jurídica y patrimonio propios y tienen como finalidad primordial la de prestar un servicio público.

En resumen las Sociedades Nacionales de Crédito tienen una naturaleza jurídica compleja; poseen características suficientes para ser organismos descentralizados y también empresas de participación estatal mayoritaria. Para complicar su definición la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito establece, en su artículo 7o “Las Sociedades Nacionales de Crédito son instituciones de derecho público creadas por el Ejecutivo Federal conforme a las bases de la presente ley y tendrán personalidad jurídica y patrimonios propios...”, con lo cual las ubica como organismos públicos descentralizados; pero, si analizamos su constitución poseen las características propias de una empresa de participación estatal mayoritaria. En este tipo de sociedades, existe una conjunción de intereses, públicos y privados; es decir, existe una participación en el capital social tanto del gobierno como de los particulares, en donde la mayoría del capital es aportado por aquél. Se da el supuesto elemental característico: por su constitución son empresas de participación estatal mayoritaria.

En mi opinión el motivo por el cual la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito los definió organismos descentralizados obedece a la idea original manejada en el acto expropiatorio cuando se determinó prohibir a los particulares tener a su cargo el servicio de banca y crédito, razón por la cual se estableció en el decreto de 6 de septiembre de 1982 su operación transitoria como instituciones nacionales de crédito; pues, se tomarían las medidas necesarias para ser constituidas como organismos descentralizados. Por esto se dio el artículo 7º comentado. Se ignoraba, en ese momento la participación de los particulares en el 34% de su capital social; esta participación impide considerarlas organismos descentralizados.

A mayor abundamiento, como ya expresé anteriormente el nuevo texto del artículo 28 de la Constitución, con la adición del 16 de noviembre del mismo año, fijó para el servicio de la banca y crédito su carácter de exclusivo para el gobierno por medio de las *instituciones* creadas por la ley; es decir, las únicas instituciones con las cuales se podría prestar en forma exclusiva este servicio, eran las Instituciones Nacionales de Crédito por formar parte de la Administración Pública Federal, y no como indebida-

mente establece la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito por sociedades llamadas nacionales de crédito.

Hay quienes las considera equivocadamente sociedades mercantiles de estado; (gobierno) por ser empresas públicas cuyo objeto social es la prestación de un servicio público, catalogado por la ley mercantil como acto de comercio, independientemente del dominio gubernamental en todos los aspectos internos y externos y, la participación inexistente o poco importante de los particulares.

El organismo descentralizado es autónomo; (sin embargo, es dudoso este carácter para las Sociedades Nacionales;) pues, conserva el gobierno, plenas facultades para nombrar a los principales integrantes del órgano decisorio, así como para nombrar a su director general. También por conducto de la Subsecretaría de la Banca Nacional, de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la administración central tiene facultades para formular la política bancaria en todo el sistema financiero; para controlar la captación y asignación de los recursos financieros del sistema bancario; para aprobar los presupuestos de la banca; así como establecer los mecanismos de control de la gestión de las entidades del sistema financiero, a fin de asegurar el cumplimiento de los objetivos señalados en la Ley. Esta vigilancia y control de los organismos descentralizados, para establecer una coherencia y unidad en la administración pública, es útil pero en este caso, quedan prácticamente supeditadas a las políticas determinadas por la administración central.

En conclusión: las Sociedades Nacionales de Crédito son empresas de participación estatal mayoritaria cuyo objeto es la prestación del servicio público de banca y crédito en los términos establecidos por la ley.

5. La Reestructuración del Sistema Bancario.

La reestructuración del nuevo sistema bancario obedeció a la vigencia práctica del anterior régimen bancario, aun después de haberse decretado la expropiación de la banca privada; el nuevo texto del párrafo quinto del artículo 28 Constitucional; y, también a la permanencia de usos y costumbres aún después de promulgarse la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito.

Las instituciones crediticias, no se constituyeron desde el primer momento de la expropiación; fueron el resultado de un posterior proceso legislativo, aunque esta reestructuración comenzó desde la expropiación de la banca. Se dio también importancia significativa al momento en el cual desapareció el anterior sistema bancario en su modalidad de sociedades anónimas, con excepción de las Instituciones Nacionales de Crédito y los bancos no expropiados para dar paso a las nuevas Sociedades Nacionales de Crédito en forma materialmente tangible.

La reordenación del sistema bancario fue al través de decretos emitidos por el Ejecutivo Federal, acuerdos y reglamentos orgánicos de las Sociedades Nacionales de Crédito emitidos por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, publicados en el Diario Oficial de la Federación de fecha 29 de agosto de 1983, para proceder a la reducción del número de instituciones crediticias, transformadas en Sociedades Nacionales de Crédito; así como la revocación de la concesión de seis bancos especializados y cinco capitalizadores.

6. Las Instituciones Nacionales de Crédito y las Sociedades Nacionales de Crédito.

Como ha quedado explicado, con el nuevo sistema bancario se pretendió un mercado de la intermediación financiera en manos de dos tipos de instituciones crediticias; las Instituciones Nacionales de Crédito y las Sociedades Nacionales de Crédito; ambas bajo la administración y control del gobierno federal. Las primeras, instituciones de Fomento, en atención a su principal objetivo de financiar a los diversos sectores de la producción industrial, agropecuaria, de obras públicas, y las Sociedades Nacionales de Crédito, a su objeto de servicio de banca y crédito en general.

¿Es necesaria la existencia de dos tipos de instituciones bancarias?.

Materialmente no. Existe gran diferencia entre las Sociedades Nacionales de Crédito y las Instituciones Nacionales de Crédito. Ambas son, por su constitución, empresas de participación estatal mayoritaria.

Como resultado de las reformas a las Leyes Orgánicas de Administración Pública Federal y del Banco de México, así como la expedición del nuevo Código Fiscal de la Federación, de la Ley de Planeación, de la Ley

Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito, entre otras, y para el efecto de una mayor congruencia entre las nuevas instituciones surgidas, las innovaciones jurídicas y el gobierno federal, vía la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, se hizo necesario un nuevo Reglamento Interior para esta Secretaría, para establecer el control sobre la gestión de todo el sistema bancario y sus relaciones con el gobierno federal, en el cual se establecen las facultades de los servidores públicos, la competencia de sus diversas unidades administrativas, fue creada la Subsecretaría de la Banca Nacional, a la cual se le adscribieron orgánicamente por acuerdo 101-596 tomando por esa Secretaría, como Unidades Administrativas, las Direcciones Generales de Política Bancaria; Banca y Desarrollo; Banca Múltiple; y, Seguros y Valores.

Las funciones encomendadas a esa Subsecretaría, derivaron de lo establecido en el artículo 31 Fracción VII de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal: "A la Secretaría de Hacienda y Crédito Público corresponde el despacho de los siguientes asuntos:..... VII. Planear, coordinar, evaluar y vigilar el sistema bancario del país que comprende a la Banca Central, a la Banca Nacional de Desarrollo y las demás instituciones encargadas de prestar el servicio público de banca y crédito".

Estas funciones serán desempeñadas, dependiendo del campo de acción, por las propias Unidades Administrativas adscritas.

Un tema aleatorio, no desarrollado por mí al detalle, al ser decretada la expropiación de la banca privada fue, el contenido del decreto expropiatorio: "No son objeto de expropiación el dinero y valores propiedad de usuarios del servicio público de banca y crédito o cajas de seguridad, ni los fondos o fideicomisos por los bancos, ni en general bienes inmuebles que no estén bajo la propiedad o dominio de las instituciones a que se refiere el artículo primero; ni tampoco son objeto de expropiación las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares de crédito, ni la banca mixta, ni el Banco Obrero, ni el City Bank, N. A., ni tampoco las oficinas de representación de entidades financieras del exterior, ni las sucursales de bancos extranjeros de primer orden".

Estas excepciones recibieron muchas críticas se dijo, con tal medida. Se violaba la garantía individual de igualdad jurídica contenida en los artículos 13, 14 y 16 de la Constitución. En efecto, una de las razones invocadas en la exposición de motivos del Decreto del 1º de septiembre de 1982 para expropiar la banca privada, estableció en el párrafo cuarto: "... en los momentos actuales, la administración pública cuenta con los elementos y experiencias suficientes para hacerse cargo de la prestación integral del servicio público de la banca y del crédito". A pesar de esto el titular del Ejecutivo Federal no expropió la totalidad de las instituciones de crédito privadas, tal como aparece en el artículo quinto del propio Decreto, al excluir de manera expresa instituciones crediticias sin explicación alguna, estableciendo así un trato discriminatorio, con violación manifiesta de la garantía individual de igualdad ante la ley y ante las autoridades. Crea así un fuero de privilegio y tratamiento especial en favor de los banqueros no expropiados. La medida deja a éstos como sujetos de la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares, por las operaciones previstas en el artículo 2º de la misma Ley, y convierte a tal ordenamiento en ley privativa de los bancos de propiedad privada: Banco Obrero, S. A. y City Bank, N. A.

Posteriormente, el Decreto del 6 de septiembre de 1982, relacionó los bancos privados expropiados; al no incluir a los exceptuados tácitamente confirma el artículo quinto del Decreto del 1º de septiembre de 1982.

En el Decreto del 16 de noviembre de 1982, publicado en el Diario Oficial de la Federación al día siguiente, con el cual se estableció el nuevo texto del artículo 28 de la Constitución, declarándose la exclusividad del Estado para prestar el servicio público de banca y crédito, concretamente en el artículo segundo transitorio, se fijó la posición de los bancos no expropiados: "En tanto se establecen por la ley reglamentaria las modalidades a que se sujetarán, mantienen su actual situación jurídica, el Banco Obrero, S. A., las sucursales en México de los bancos extranjeros que cuentan con concesión del Gobierno Federal y las Organizaciones Auxiliares de Crédito". No obstante lo anterior, en la ley reglamentaria del artículo 28 Constitucional expedida el 31 de diciembre de 1982, no se hizo

alusión alguna acerca de los bancos privados no expropiados y mucho menos se determinaron las modalidades a las cuales deberían sujetarse.

Al no estar determinadas las modalidades para los bancos privados no expropiados, su situación jurídica estará determinada en las mismas condiciones en las cuales se encontraban antes de la expropiación de la banca, es decir, estarán regulados por la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares, por el Reglamento de Trabajo de los empleados de las Instituciones de Crédito y Organismos Auxiliares, por un régimen fiscal adecuado (Código Fiscal de la Federación, Ley del Impuesto Sobre la Renta, etcétera). Así también, serán controlados directamente por la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros, el Banco de México, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, etcétera.

En resumen, al no haber tenido afectación alguna por el Decreto de expropiación de la banca privada, su situación jurídica no tendría alteración alguna, en tanto no se disponga otra cosa, como lo es el caso establecido por el artículo séptimo transitorio del nuevo Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, publicado en el Diario Oficial de la Federación del 26 de agosto de 1983, el cual tomando en consideración la nueva estructura interna de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, al referirse a la nueva Subsecretaría de la Banca Nacional creada, estipula que competará a la Dirección General de Banca Múltiple la resolución de los asuntos concernientes a la aplicación de las leyes y demás disposiciones legales que regulan el servicio público de Banca y Crédito a cargo del City Bank, N. A. y Banco Obrero, S. A. Esta es una aberración jurídica ¿Acaso puede el reglamento interno de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público ir más allá de las leyes?.

Un último problema lo constituyó la Enajenación de Activos no Crediticios de la Banca Expropiada; pues, no fueron indispensables para prestar el servicio de banca y crédito, salvo algunas excepciones, por tanto, se procedió a dictar las reglas o bases para su enajenación.¹⁴⁶

¹⁴⁶ Acuerdo dictado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público 101-219 de fecha 9 de marzo, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 12 de marzo de 1984.

Estos activos no crediticios, fueron principalmente las acciones de los bancos expropiados en el capital social de 467 empresas, cuyo valor en agosto de 1982 se calculó en 65,622 millones de pesos, de las cuales únicamente se enajenó lo correspondiente a 339 empresas. Las 128 restantes las conservó el Gobierno Federal por estar consideradas como estratégicas para la operación bancaria, o como prioritarias para el desarrollo nacional, sin embargo, ahora también se están desincorporando.

c) El Sistema Bancario después de la Nacionalización. Segunda Parte.

Pasada la primera etapa de la Nacionalización, el Congreso de la Unión, expidió nuevas leyes: la Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito; la General de Organizaciones y Actividades Auxiliares de Crédito y la del Mercado de Valores.

En las exposiciones de motivos se indicó la búsqueda de un adecuado desenvolvimiento del sistema financiero, así como una mayor complementariedad entre las instituciones bancarias y las no bancarias, públicas y privadas, tomando como referencia obligada, los programas establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo, (del sexenio 1982-1988).

El sistema financiero se integró básicamente por Instituciones de Crédito, Instituciones Nacionales de Crédito, Sociedades Nacionales de Crédito, intermediarios financieros no bancarios, compañías aseguradoras y afianzadoras, casas de bolsa y sociedades de inversión y organizaciones nacionales de crédito.

En el pasado, por limitaciones legales ya explicadas, los intermediarios financieros no bancarios estuvieron ligados a las instituciones de crédito, lo cual limitó su desenvolvimiento. Además, el otorgamiento de créditos se concedía a quienes contrataban o realizaban operaciones con intermediarios no bancarios filiales a esos bancos, cuando no a los propios accionistas o sus empresas. Las operaciones así atadas restringieron los alcances y orientación de una sana competencia en perjuicio de los usuarios del servicio.

Las nuevas leyes regulatorias de las casas de bolsa, instituciones de seguro e instituciones de fianza, disponían: no podrán participar en su

capital social, ni las instituciones de crédito, ni cualquier intermediario financiero no bancario y la presencia del sector público se dará al través de otras entidades de la Administración Pública Federal; sin embargo, en la operación de almacenes generales de depósito, arrendadoras financieras y sociedades de inversión, por razones técnico-financieras, la legislación permite la participación bancaria en su capital.

1. Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito.

Hasta antes de su expropiación, la banca privada se encontraba regulada por la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares de 1941. La banca de desarrollo, se regulaba adicionalmente por sus leyes orgánicas. Después de la expropiación se rigió, hasta diciembre de 1984, por la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito vigente a partir de enero de 1982; y, por las disposiciones de la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares, contenidas en los títulos primero y segundo, capítulo VI y VII, cuarto y quinto; y la banca de desarrollo, además por sus respectivas leyes orgánicas.

El 14 de enero de 1985, fue publicada en el Diario Oficial de la Federación, la nueva Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito, en vigor a partir del día siguiente, derogaba la anterior de 31 de diciembre de 1982. La nueva ley, contempla la regularización, funcionamiento, actividades y operación de las instituciones de crédito, inspección y vigilancia; el régimen sancionador del derecho bancario, así como la protección de los intereses del público.

Como objeto de carácter general, se pretendía fomentar el ahorro nacional, facilitar al público el acceso a los beneficios del servicio de banca y crédito; la canalización eficiente de los recursos financieros, la participación de la banca mexicana en los mercados financieros internacionales; el desarrollo equilibrado del sistema bancario; así como la promoción y financiamiento de las actividades y sectores que corresponden a la banca de desarrollo (Art. 3º)

Todas las instituciones prestadoras del servicio de banca y crédito, tendrán el carácter de Sociedades Nacionales de Crédito, con la expresa distinción por su función en Instituciones de Banca Múltiple, Instituciones de Banca de Desarrollo (Art. 2º). Como excepción de lo anterior, se encuentran el Banco Obrero, S. A. y las sucursales en México de bancos extranjeros concesionadas por el Gobierno Federal, las cuales continuarán rigiéndose por las disposiciones conforme a las cuales venían operando. Estas excepciones son violatorias a lo estipulado por el artículo 28 constitucional; pues, ya no es sólo el gobierno quien, sino también esos bancos, exclusivamente presta el servicio público de banca y crédito.

De la banca de desarrollo e instituciones nacionales de crédito, el Ejecutivo Federal en un plazo de 180 días naturales contados a partir de la entrada en vigor de la nueva Ley (15 de enero de 1985), expedirá los decretos mediante los cuales se transformarían de Sociedades Anónimas en Sociedades Nacionales de Crédito. Mientras, continuarían bajo las disposiciones anteriores; pero, una vez realizada su transformación se registrarán por las disposiciones de la nueva Ley, y sus respectivas leyes orgánicas, en defecto de ésta, por la Ley y las disposiciones administrativas dictadas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en tanto el Congreso de la Unión expidiera las leyes orgánicas respectivas. (Art. 9º transitorio).

Esta disposición en favor de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para dictar disposiciones conforme a las cuales se deberán registrar estas instituciones crediticias, aunque sea en forma transitoria, es contradictoria a la facultad concedida por la Constitución General de la República al Congreso de la Unión para ser la única facultada para dictar las reglas conforme a las cuales se deberá registrar la banca. Aún cuando únicamente se tratará de disposiciones de carácter administrativo, éstas son facultades presidenciales.

Las operaciones y servicios bancarios y las Instituciones de Banca Múltiple, se registrarán por la ley, por la Ley Orgánica del Banco de México, y, en su defecto: por la Legislación Mercantil, por los usos y

prácticas bancarias y mercantiles: y, por el Código Civil para el Distrito Federal.

Las operaciones y servicios bancarios de las instituciones de banca de desarrollo, se regirán por sus respectivas leyes orgánicas, por la Ley y por la Ley Orgánica del Banco de México, y en su defecto, se aplicarán supletoriamente las normas señaladas en el orden anteriormente referido.

Un avance en la nueva Ley, fue la codificación de disposiciones legales sobre la prestación del servicio público de banca y crédito: organización, objetivos, funcionamiento, actividades y operaciones, inspección, vigilancia, régimen punitivo y la protección de los intereses del público usuario. En consecuencia de lo anterior, se derogó la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares.

Aún cuando se habla de una nueva ley bancaria, la estructura y funcionamiento de las instituciones crediticias, es semejante a la de la ley anterior.

Las Sociedades Nacionales de Crédito tendrían un papel importante en el desarrollo del mercado bursátil, y sus operaciones con valores se sujetarían a las disposiciones contenidas por la ley comentada y a las del Mercado de Valores. Como principio general, deberían llevarse a cabo con la intermediación de las Casas de Bolsa. Cuando se realizaran por cuenta de terceros se apegarían a las disposiciones generales dictadas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, con vistas a procurar el desarrollo ordenado del Mercado de Valores.

En capítulos especiales se regulan las operaciones pasivas, activas, los servicios y la actividad fiduciaria realizados por las instituciones de crédito: éstas deberán encuadrarse en el marco de la legislación aplicable y por las disposiciones de la Ley.

2. Ley Orgánica del Banco de México.

Durante los casi sesenta y cinco años transcurridos desde la fundación del Banco de México, su orden jurídico había sido objeto de numerosas modificaciones, tendentes a orientar y consolidar el desarrollo de la

institución como banco central del país, procurando dar la mejor respuesta a los problemas derivados de las cambiantes características de la economía nacional. Sin embargo, presentaba deficiencias de consideración, particularmente en el monto de financiamiento susceptible de ser concedido por el instituto central, régimen de facultades para regular el crédito, integración y competencia de los órganos de las instituciones, y operaciones posibles de ser realizadas. Subsananlos, requería de cambios cuya importancia y amplitud hizo conveniente expedirla nueva en vez de reformarla. En el Diario Oficial de la Federación de 31 de diciembre de 1984, se publicó la Nueva Ley Orgánica del Banco de México, vigente a partir del 1° de enero de 1985.

La Ley contiene disposiciones significativamente novedosas aunque en esencia mantiene la misma línea seguida en la anterior. Fundada en los artículos 28 y 73 fracción X de la Constitución, tiene por objeto regular el organismo público descentralizado del gobierno federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios denominado Banco de México, el cual fungirá como Banco Central de la Nación, y tiene por finalidades emitir moneda, poner en circulación signos monetarios y procurar condiciones crediticias y cambiarias favorables a la estabilidad del poder adquisitivo del dinero, al desarrollo del sistema financiero y en general el sano crecimiento de la economía nacional.

De las nuevas aportaciones se pone de manifiesto el financiamiento a ser concedido por el Banco de México. Anteriormente no había limitantes adecuadas de su cuantía, con el riesgo de uso excesivo del crédito. Por financiamiento interior del Banco de México, se entenderá el saldo de la cartera de crédito y valores a cargo del Gobierno Federal, de instituciones de crédito, menos el saldo de los depósitos constituidos por el propio Gobierno Federal. Para garantizar los valores a cargo de éste y por cuenta del Banco de México, en los términos del artículo 6° fracción VIII párrafo segundo de esta Ley, computándose también como parte de dicho financiamiento, los rendimientos devengados no pagados de los activos referidos deduciendo, en su caso los intereses devengados no pagados de los depósitos citados en último término.

Reestablecimiento del Régimen Mixto en la Prestación del Servicio de Banca y Crédito.

En el orden apuntado en el análisis del apartado A, del Capítulo 4 de este Título II sobre la nacionalización bancaria señalé dos etapas: una, el nuevo concepto del sistema bancario consecuente con la nacionalización; y, una segunda de franco revisionismo y marcha atrás. Esta última dada en el sexenio 1982-1988. Posteriormente, desde el principio del actual gobierno, el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, para el período 1988-1994, en su mensaje de toma de posesión del 1º de diciembre de 1988 no incluyó, entre las áreas a ser consideradas como prioritarias y estratégicas, la propiedad gubernamental de la banca. Los analistas vimos, en esa ausencia, un aviso implícito: el proyecto para un replanteamiento del sistema bancario; esto ha sido llamado reestablecimiento del régimen mixto en la prestación del servicio de banca y crédito; por tanto, no fue sorpresa el envío al Congreso de la Unión, por el Titular del Poder Ejecutivo Federal el 2 de mayo de 1990, de la Iniciativa de Decreto para modificar los artículos 28 y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para, como en la misma, quedó señalado: "... el reestablecimiento de un régimen mixto en la prestación del servicio de banca y crédito...". Por lo mismo, al margen de subjetividades, esta decisión es de elemental congruencia entre el pensamiento y la acción del Titular del Poder Ejecutivo Federal, en México, entre 1988-1994.

Para facilitar el desarrollo metodológico de un análisis sobre los hechos ocurridos, en torno a tal iniciativa, desde la Iniciación hasta el 31 de octubre de 1990, he dividido el trabajo en los siguientes apartados:

Advertencia:

- I. Análisis, solamente conceptual y no específico, de la Exposición de Motivos de la Iniciativa del Decreto enviado al Congreso de la Unión, por el Presidente de la República, para modificar los artículos 28 y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y de las modificaciones en los textos de esos artículos.
- II. ¿Reprivatización Bancaria?

III. Los Instrumentos Jurídicos.

Considero indispensable dejar establecido lo preliminar de los estudios y análisis; pues, el proceso de cambio es difícil de concluir en el corto plazo. En efecto, iniciado el cambio para el reestablecimiento del régimen mixto en la prestación del servicio de banca y crédito el 2 de mayo de 1990, hasta el 31 de octubre del mismo año; esto es, seis meses después del principio sólo hay aspectos formales: leyes, decretos, bases y procedimientos. Esto obliga a una precisión conceptual porque los análisis, ahora parciales, deberán ser adecuados conforme transcurran las circunstancias por las repercusiones a corto, mediano y largo plazo, tanto en sus resultados políticos de fortalecimiento del régimen presidencial, como por los económicos provenientes del regreso de volúmenes importantes de recursos del exterior y por la llegada de otros nuevos.

En conclusión ningún análisis, en la actualidad, agotaría todas las vertientes posibles de la iniciativa presidencial.

En este orden de ideas convendrá, en otro momento y espacio un análisis sobre el proceso integral de la temporalidad del cambio, como el ocurrido en el proceso de nacionalización bancaria; el estudio; también, de los fenómenos de especulación provocados por la propuesta presidencial, así como otros resultados advertidos de democratización del capital y beneficios sociales al pueblo por la inversión de los recursos en la satisfacción de las necesidades colectivas de quienes más lo requieren.

I. Análisis de la exposición de motivos de la iniciativa del decreto enviado al Congreso de la Unión, por el Presidente de la República, para modificar los artículos 28 y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y de las modificaciones en los textos de esos artículos.

El titular del Poder Ejecutivo propuso, a la consideración del Congreso de la Unión, la Iniciativa sustentada en tres propuestas: la de concertar la atención del estado en el cumplimiento de sus objetivos básicos; la del cambio profundo en el país el cual modifica de raíz la circunstancia

explicativa de la estatización de la banca; y, ampliar el acceso y mejorar la calidad de los servicios de banca y crédito en beneficio colectivo evitando subsidios, privilegios y abusos.

Teniendo en consideración lo anterior hace una explicación de fondo para criticar la tesis de un estado tan propietario con tan considerables recursos invertidos en la banca, en un país de carencias y necesidades con urgencias sociales básicas. El cambio permitiría, al gobierno, aprovechar sus activos y liberar sus recursos. El fundamento formal de esencia es la tesis de la economía mixta del Constituyente de 1917, el cual la tomó como una decisión política fundamental de los mexicanos. Al tiempo, significó el rechazo a un estado totalitario dueño de todo y al liberalismo a ultranza de un estado sin responsabilidades sociales. Esto es, de fondo, la propiedad gubernamental cada vez mayor va en contra de aquella decisión política fundamental. No obstante, se disminuye la crítica en la Iniciativa cuando aclara el contexto en el cual se realizó la estatización de la banca: en el momento de una aguda crisis financiera, sin precedentes en tiempos modernos, prolongada a lo largo de la década de los años ochenta. Esta forma de propiedad evidencia el agotamiento de una estrategia de política económica de resultados positivos en épocas anteriores pero de limitados alcances en el presente y para el futuro, según se afirma en la Iniciativa. Otros comentarios y análisis relacionados con esta Iniciativa se dan en siguientes apartados; por cuanto al fondo con lo anterior quedan enunciadas las principales tesis del gobierno del Presidente de la República:

- La tesis de la economía mixta como una decisión política fundamental del gobierno mexicano recogida por el Constituyente de 1917 eliminadora de monopolios y de un estado tan propietario.
- El cambio de una estrategia de política económica ya agotada: la propiedad gubernamental como motor del desarrollo.
- La utilización de los recursos fiscales para la atención de las necesidades sociales de la población, en vez de destinarlos a la modernización reclamada por la banca.

- La modernización bancaria con cargo a recursos provenientes de inversionistas privados.

Por cuanto a los cambios en los artículos constitucionales son, en el 28 la supresión del párrafo V en el cual se establecía para el Estado (gobierno) la prestación del servicio público de banca y crédito; y, en el 123 para dividir el régimen laboral de los trabajadores bancarios según corresponda en el apartado A, como en el Apartado B.

II. ¿Reprivatización Bancaria?

De principio conviene una precisión conceptual en tanto la Iniciativa comentada se le ha llamado genéricamente, tanto por servidores públicos gubernamentales, como por el sector privado, en los medios de comunicación e incluso en foros académicos, como “reprivatización bancaria”. No lo es. Ni se regresa al liberalismo propio de una banca sin controles, como el futuro lo mostrará, ni se convierten en privadas todas las instituciones de crédito; ni todo el capital de las instituciones de crédito.

Reprivatizar la banca significaría dejarla en el estado en el cual se encontraba –*rebus sic stantibus*– antes de la nacionalización bancaria del 1º de septiembre de 1982, lo cual no será así porque la Iniciativa Presidencial no permite suponer tal cosa. El texto en diversas partes establece un sistema mixto no público; pero, tampoco privado. Así precisa:

Párrafo 29 al final: “... a través de los bancos de desarrollo como Nafinsa, Bancomer, Banobras, Banrural y otros fondos de fomento en los que se mantendrán la propiedad estatal mayoritaria y que serán fortalecidos, el Estado seguirá atendiendo las actividades productivas prioritarias”.

Párrafo 34: “... El reestablecimiento del régimen mixto de propiedad en la banca no significa ni el retorno de privilegios, ni el abandono de la rectoría del Estado, ni una renuncia a su participación directa en la actividad financiera”.

Párrafo 36: “.... El Estado ejercerá la rectoría económica en el ámbito financiero y no a través de la propiedad exclusiva de la banca múltiple, sino, por el medio de la banca de desarrollo, de los bancos comerciales que conserve y de sus organismos encargados de establecer la normativi-

dad, regulación y supervisión del sistema financiero. Las reformas financieras aprobadas por ese H. Congreso de la Unión, en el mes de diciembre pasado, suponen un considerable fortalecimiento de las atribuciones de la Comisión Nacional Bancaria."

Párrafo 37: "... El proyecto de reformas que presenta el ejecutivo a mi cargo permitirá establecer, en la ley secundaria que estructure y regule al nuevo sistema bancario, disposiciones conforme a las cuales éste quede integrado con entidades de la administración pública federal y con empresas de participación mayoritarias de los particulares; y,

Párrafo 41: "...reestablecimiento de un régimen mixto en la prestación del servicio de banca y crédito, como el que se propone al Constituyente Permanente"

III.- Los Instrumentos Jurídicos.

Aparte de la iniciativa del 2 de mayo a la cual me referí han sido generados instrumentos jurídicos. A saber:

- . La Ley de Instituciones de Crédito.
- . La Ley para Agrupar Instituciones Financieras.
- . El Decreto por el cual se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley del Mercado de Valores.
- . El acuerdo sobre los principios y bases del proceso de desincorporación de las sociedades nacionales de crédito, instituciones de banca múltiple y crea el comité de desincorporación bancaria.
- . Las Bases Generales del proceso de desincorporación de Banca Múltiple propiedad del Gobierno Federal.
- . Procedimiento de registro y autorización de interesados en adquirir títulos representativos del capital de las instituciones de Banca Múltiple, propiedad del Gobierno Federal.

No es propósito, en este momento, el de agotar, en este espacio el análisis detallado de esta legislación. Exigiría hasta un tratado sobre la nueva legislación bancaria.

C.

La Función de Control en la Administración Pública Federal en la Ley Federal de Responsabilidades de Servidores Públicos.

Me surgió una duda respecto de la clasificación de este título y capítulo del tema desarrollado en el Apartado C: ¿Realmente el control sobre la acción de los servidores públicos es una forma de intervención gubernamental o es más apropiado ubicarlo en el estudio de la función pública a cargo de los servidores públicos?. Mi respuesta es la de incluirlos en ambas orientaciones; y, éste es el problema de las clasificaciones. ¿Cuál es la línea divisoria para separar una cosa de otra?. Confrontar el Capítulo 7 del Título I.

Adicionalmente la razón de incluir este tema, en este apartado, obedece a entender la función de contraloría y de responsabilidades de los servidores públicos como un complemento indispensable de la intervención gubernamental en la economía. A mayor abundamiento el contenido del artículo 134 Constitucional explica los procedimientos para impedir la corrupción oficial y privada. ¿No es ésta, una forma de intervenir en la economía?. Este numeral de la Carta Magna aumentó mi convicción: Artículo 134: “Los recursos económicos de que dispongan el Gobierno Federal y el Gobierno del Distrito Federal, así como sus respectivas administraciones públicas paraestatales, se administrarán con eficiencia, eficacia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados.

Las adquisiciones, arrendamientos y enajenaciones de todo tipo de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza y la contratación de una obra que realicen, se adjudicarán o llevarán a cabo al través de licitaciones públicas mediante convocatoria pública para que libremente se presenten proposiciones solventes en sobre cerrado, que será abierto públicamente, a fin de asegurar al Estado las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes.

Cuando las licitaciones a que hace referencia el párrafo anterior no sean idóneas para asegurar dichas condiciones, las leyes establecerán las bases, procedimientos, reglas, requisitos y demás elementos para acreditar la economía, eficacia, eficiencia, imparcialidad y honradez que aseguren las mejores condiciones para el Estado.

El manejo de recursos económicos federales se sujetará a las bases de este artículo.

Los servidores públicos serán responsables del cumplimiento de estas bases en los términos del título cuarto de esta Constitución”.

Para una mejor comprensión he dividido este tema en tres grandes partes: En primer lugar me referiré a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, mencionaré su motivación y fundamento; posteriormente, señalaré las obligaciones de los servidores públicos. En segundo lugar explicaré, brevemente, la estructura y funcionamiento de las Unidades Administrativas para el Control, iniciando con la Secretaría de la Contraloría General de la Federación; después, las Contralorías Internas de las Entidades; para finalmente ocuparme de una Unidad de Quejas y Denuncias Tipo referida al Sistema de Quejas y Denuncias del Sector Energía, Minas e Industria Paraestatal, en cuanto a su estructura, funcionamiento y la formulación de resoluciones determinativas de responsabilidad administrativa, área dada en el marco de la Unidad de Inspección y Responsabilidades de esa Dependencia.

a. La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.*

Motivación y Fundamento.

Los motivos originarios de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos se dan en el marco de una de las siete tesis fundamentales del Expresidente de la República, Lic. Miguel de la Madrid Hurtado; la Renovación Moral de la Sociedad. Su significado fue, para el Titular

* En mi opinión, a ser ampliada en el *Tratado Sobre Derecho Administrativo* de dudosa legalidad por cuanto viola la garantía de igualdad frente a la Ley.

del Poder Ejecutivo Federal, el fortalecimiento de la acción política y social en contra de transgresiones contra la moral social; en consecuencia, cada sector debería definir su parte, al gobierno competía cumplir con su responsabilidad, exigiéndose moralidad a sí mismo y, conforme a las leyes, prevenir y en su caso corregir y sancionar toda inmoralidad en perjuicio de la economía al interés público.

Como un primer paso para dar sentido jurídico a la orientación política, el Presidente de la República envió al Congreso de la Unión un proyecto de iniciativa de reformas al Título IV de la Constitución General de la República, en la cual se dieron curso a las nuevas definiciones constitucionales sobre la materia; son ya, norma suprema del país. En este contexto se inscribe otra iniciativa del ejecutivo la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, referida al Título IV de la Carta Magna; y, completar con esto, las bases jurídicas iniciales para prevenir la corrupción en el desempeño público y garantizar su eficiente y diligente prestación. En la exposición de motivos se señaló: “La irresponsabilidad de los servidores públicos genera ilegalidad, inmoralidad social y corrupción; su irresponsabilidad erosiona el ‘Estado’ de Derecho y actúa contra la democracia, sistema político de los mexicanos. Por lo mismo el ‘Estado’ de Derecho exige que los servidores públicos sean responsables; en consecuencia la renovación moral de la sociedad exige esfuerzo constante por abrir y crear todas las facilidades institucionales para dar a los afectados por actos ilícitos o arbitrarios elementos para hacer valer sus derechos”.

La Ley establece en el texto de su articulado estos propósitos jurídicos para precisar a los sujetos de responsabilidad en el servicio público, las obligaciones derivadas de éste, las responsabilidades y sanciones administrativas imputables a los propios servidores y aquellas otras sanciones a ser resueltas mediante juicio político, las autoridades competentes y los procedimientos para aplicarlas y para declarar la procedencia del procesamiento penal de los servidores públicos con fuero, así como regular el registro patrimonial de los propios servidores públicos.

El sistema propuesto en la Ley, si bien es renovador, no es nuevo dentro de la Administración Pública Federal; pues es antigua la tradición y legislación encargada de vigilar y controlar al servicio público y quienes lo desempeñan.

Las obligaciones del Servidor Público.

La Constitución fija en su artículo 113 las obligaciones de los Servidores Públicos: legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el desempeño de sus funciones, empleos, cargos y comisiones. También señala las sanciones por actos u omisiones así como los procedimientos de las autoridades para aplicarlas. Pueden consistir en suspensión, destitución e inhabilitación; así como sanciones económicas. En este orden de ideas la ley reitera, en el artículo 47, el mismo texto constitucional arriba citado y fija en 22 fracciones la conducta de los servidores públicos. En efecto, el Título Tercero, Responsabilidades Administrativas, Capítulo 1, señala entre otras materias, las obligaciones del servidor público.

En el numeral citado se establecen más normas simplificadas, postulados o deberes del servidor público, con el fin de orientar debidamente sus acciones en el cumplimiento cabal de sus tareas, encausadores de una nueva conducta, para un nuevo servidor, en una sociedad renovada moralmente. Se trata, de un catálogo de deberes no sólo jurídico sino también moral. Esto le da a la Ley un contenido educacional.

Por un lado están sus deberes; y, por el otro las prohibiciones. Por cuanto a sus deberes: máxima diligencia; evitar la suspensión, deficiencia, abuso o ejercicio indebidos; formular y ejecutar planes, programas, presupuestos, leyes y normas relativos al manejo de los recursos económicos públicos; utilizar los recursos e información para los fines previstos; custodiar responsablemente documentos e informes a su cargo o acceso; observar buena conducta, tanto para con el público, como para con los superiores e inferiores jerárquicos; comunicar el incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos; excusarse en los casos de intereses familiares o personales; informar sobre el cumplimiento de los asuntos en los cuales no pueda abstenerse de intervenir; presentar su declaración de situación patrimonial; atender las instrucciones, requerimientos y resoluciones recibidas de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación; informar al superior jerárquico de todo acto u omisión de inobservancia a los preceptos del artículo 47; y, cumplir con las disposiciones jurídicas relacionadas con el servidor público. Por otro lado se prohíbe al servidor público, las siguientes conductas: continuar en un

cargo después de su separación; autorizar inasistencias prologadas y otorgar licencias, permisos o comisiones ilegales; tener otro empleo prohibido por la Ley; participar en cualquier acto origen del nombramiento de quienes estén inhabilitados; obtener cualquier beneficio para sí o para con quien tenga relaciones familiares, personales o de negocios; desempeñar su cargo con beneficios adicionales a las prestaciones legales; y, beneficiar con empleos a familiares, socios u otras personas de naturaleza semejante.

De la inobservancia de este catálogo de postulados nace la conducta originaria de las quejas y denuncias, por mandato legal inexcusables de ser atendidas en las unidades administrativas para el control.

b. Unidades Administrativas para el Control.

*Secretaría de la Contraloría General de la Federación.**

Para instrumentar el órgano a cuyo cargo quedarían, principalmente, las funciones de control, se adicionó el artículo 32 Bis a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; en consecuencia, fue creada la Secretaría de la Contraloría General de la Federación. La vigencia de este cambio operó a partir del 1° de enero de 1983, dada su publicación en el Diario Oficial del 29 de diciembre del año anterior. Sus funciones son, sintéticamente expresadas:

1. En materia de control y evaluación: planear, organizar y coordinar el sistema gubernamental relativo; expedir su normatividad; requerir de las dependencias la instrumentación de normas complementarias; vigilar su ejecución, asesorar a los órganos de control en las dependencias y entidades; establecer bases para auditorías gubernamentales** y realizarlas por sí o conjuntamente; sugerir normas a la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros; opinar ante la Secretaría de Programación y Presupuesto y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en áreas de su competencia; designar auditores externos; proponer comisarios en las entidades paraestatales; opinar

* Cuanto más disminuye el aparato gubernamental más crece esta dependencia

** Al final de este Título propongo una reforma en esta materia.

sobre el nombramiento, requisitos y solicitar la remoción de los titulares del área de dependencias y entidades; coordinarse en áreas de su competencia con la Contaduría Mayor de Hacienda; informar anualmente al titular del ejecutivo y a las autoridades competentes; recibir, verificar e investigar las declaraciones patrimoniales; y, vigilar el cumplimiento de sus normas internas.

2. En materia de gasto e ingreso público federal, planes y presupuestos, personal y recursos: inspeccione su ejercicio, congruencia y cumplimiento.
3. En materia de quejas, atender a los particulares, y
4. En materia de responsabilidades administrativas aplicar la ley relativa.

Por cuanto a esto último, la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, la Dependencia se constituye en la autoridad centralizada y especializada para vigilar el cumplimiento de las obligaciones administrativas por su incumplimiento; y, para aplicar las sanciones disciplinarias.

Por lo anterior, la más destacada de sus atribuciones es la de constituir el órgano de vigilancia y control de la conducta de los servidores públicos y específicamente de los custodios y manejadores de fondos y valores del patrimonio de la nación; por lo mismo, le competará, además, el registro patrimonial de los servidores públicos en los niveles señalados en la propia ley. El personal de esta Secretaría, pivote del sistema de responsabilidad administrativa, quedará sujeto a la Ley a su Contraloría Interna, cuyo titular depende directamente del Presidente de la República.

Por razones metodológicas, ampliaré la información referente a esta dependencia al referirme a las unidades administrativas para el control y a las resoluciones determinativas de responsabilidades administrativas.

*Contraloría Interna del Sector Energía,
Minas e Industria Paraestatal.*

Para el cumplimiento de lo dispuesto en la fracción XII del artículo 32-Bis de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, fue creada, por el Secretario de Energía, Minas e Industria Paraestatal, su Contraloría Interna.

Sus funciones quedan claramente delimitadas en ese mismo artículo 32-Bis constitutivo de su marco de operación y orientador de sus acciones. Con este espíritu, en el texto del artículo 11 del Reglamento Interior de la Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal, se recogen las disposiciones genéricas arriba señaladas y se precisan, en lo específico, para el sector. Su consulta permanente se hace obligatoria para nosotros.

En la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos se dispone, en el artículo 47, fracción XIX, la obligación para las Contralorías Internas de las dependencias de atender con diligencia las instrucciones, requerimientos y resoluciones recibidas de la Contraloría General de la Federación, en el área de su competencia; y, el artículo 58 permite a esta Secretaría aplicarles sanciones cuando incurran en actos u omisiones causales de responsabilidad administrativa.

Las Contralorías Internas de las Dependencias son competentes para imponer sanciones disciplinarias cuyo monto sea inferior a cien veces el salario mínimo diario del Distrito Federal.*

Tienen la obligación de informar a la Contraloría General de la Federación y a la autoridad competente de hechos de origen de responsabilidad penal y rendirán a esta Secretaría informes sobre responsabilidades de su competencia directamente o por conducto del Coordinador sectorial de las Entidades. Esta reseña es una apretada síntesis de las funciones de la Contraloría del Sector.

Contralorías Internas de las Entidades.

Al amparo de la misma fracción XII del artículo 32-Bis de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal se adecúan las Contralorías Internas de las entidades. Les son aplicables las mismas orientaciones genéricas señaladas para la unidad administrativa equivalente en la Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal.

Muchas de estas paraestatales ya contaban con este órgano; sin embargo, sus funciones estaban dispersas y no siempre bien delimitadas. Esta situación

* De mi exclusiva responsabilidad, derivada del análisis de las decisiones del Presidente de la República 1988-1994, tienden a desaparecer las Contralorías Internas como tales.

fue enfrentada en el marco del 32-Bis señalado arriba y del artículo 11 del Reglamento Interior de la Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal; teniendo en consideración, también, lo dispuesto en los ordenamientos jurídicos de la creación de esas entidades paraestatales, muchos de los cuales fueron reformados para hacerlos congruentes con las nuevas estructuras.

Unidad de Quejas y Denuncias.

La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en su artículo 49, dispone la creación de unidades específicas de quejas y denuncias. Quedan establecidas en este mismo dispositivo tres fases: recepción, atención y resolución de aquellas presentadas por cualquier interesado por incumplimiento de las obligaciones de los Servidores Públicos.

Con el propósito de dar cumplimiento a este ordenamiento, fue creada en la Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal por acuerdo de su titular, del día 7 de junio de 1983, publicado en el Diario Oficial el 9 del mismo mes y año; y, en vigor a partir del día 10 de junio de 1983, la Unidad de Inspección y Responsabilidades, actual estructura orgánica contemplaba tres Direcciones de Área: Quejas y Denuncias, Responsabilidades y Sanciones y Control y Registro de Contratos e Inspección Programada.

c. Sistema de Quejas y Denuncias del Sector Energía, Minas e Industria Paraestatal.

Estructura.

Dada la magnitud y heterogeneidad del Sector Energía, Minas e Industria Paraestatal, su Coordinador expidió el Acuerdo por el cual se establece el sistema para la atención de quejas y denuncias del Sector Energía, Minas e Industria Paraestatal, ya citado para el establecimiento y operación de un sistema de atención de las quejas y denuncias, dado conforme a los principios de una eficiente coordinación sectorial para, al mismo tiempo, usar racionalmente los recursos públicos y evitar un oneroso aparato administrativo.

En cumplimiento de este acuerdo secretarial, se hicieron los estudios necesarios acerca de los puntos geográficos del territorio nacional, para

establecer las oficinas regionales concentradoras de un mayor número de servidores públicos del sector; en consecuencia, fueron determinadas cinco zonas de la República constitutivas de áreas de influencia del subsector industrial paraestatal coordinado por la Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal: las ciudades de México, D. F.; Coahuila de Zaragoza, Ver.; Tampico, Tamps.; León, Gto.; y, Saltillo, Coah.; en las cuales, teniendo en cuenta la descentralización de la vida nacional, tesis fundamental del Presidente de la República, fue decidido establecer una oficina encargada de recibir y atender las quejas y denuncias presentadas en contra de los servidores públicos del sector.

De igual forma, con el mismo propósito de dar un adecuado uso de los recursos públicos; y, con la finalidad de facilitar a los servidores públicos del sector el ejercicio del derecho para formular quejas y denuncias, el Secretario de Energía, Minas e Industria Paraestatal, acordó también el establecimiento de corresponsalías a ubicarse en las entidades paraestatales en donde haya un mayor número de trabajadores o en donde por la ubicación de sus domicilios constituyen puntos cercanos a las mismas. Estos órganos dependen administrativamente de las entidades paraestatales corresponsales; y, normativa y técnicamente de la Contraloría Interna y de la Unidad de Inspección y Responsabilidades, de la Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal, teniendo como funciones únicas las de recibir y turnar las quejas y denuncias, a la Oficina Regional correspondiente.

Este sistema para recibir y atender quejas y denuncias del Sector se realiza a través de la Dirección de Quejas y Denuncias, cuyo sistema explicaré enseguida.

Funcionamiento.

El funcionamiento de las oficinas regionales de quejas y denuncias, está regido por dos procedimientos: uno relativo a la fase de recepción; y, el otro a la atención o investigación propiamente dicha.

El primero, tiene como principal objetivo llevar al cabo, de manera eficiente, la recepción y registro de las quejas y denuncias, en observancia

* Criticada en este mismo texto, por el autor.

de las disposiciones contenidas en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, relativas a la obligación de respetar y hacer respetar el derecho a la formulación de las promociones presentadas por los interesados; prestando, en este caso, la asesoría y orientación requeridas. El procedimiento inicia en el momento de recibirse, en la oficina regional las quejas y denuncias provenientes de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, de la Contraloría Interna del Sector, de la Unidad de Inspección y Responsabilidades, de las Corresponsalías, de los interesados quienes acudan personalmente a presentarlas; o bien, de las observadas al través del análisis de los medios de comunicación escrita, denominada *sistema de alerta*.

Acto seguido es registrada en el Libro de Control, previamente preparado y autorizado para estos fines. Enseguida, procede calificarla; esto es, determinar su procedencia o improcedencia, recayendo para el primer caso acuerdo de iniciación; y, para el segundo, un *aviso de no procedencia*. De ambos después de anotados en el Libro de Control, se informa a: denunciante, quejoso, Secretaría de la Contraloría, Contraloría Interna del Sector, Unidad de Inspección y Responsabilidades; y, corresponsalías.

De las procedentes, se abre un expediente, al cual se le asigna, para efectos de control, seguimiento e identificación, un número clave, según catálogo. Si los elementos probatorios acompañados a las quejas o denuncias se estiman completos, la oficina regional envía el expediente por conducto de la Dirección de Área de Quejas y Denuncias, en donde se registra y revisa para posteriormente enviarlo a la de Responsabilidades y Sanciones. Este mecanismo de filtración se considera necesario, dadas las funciones de control, seguimiento y presentación oportuna de informes a cargo de la Dirección de Área de Quejas y Denuncias.

Como expresé líneas atrás, las corresponsalías únicamente tienen como función las de recibir de los interesados las quejas o denuncias y turnarlas a la oficina regional correspondiente; en este sentido, solamente realizan el procedimiento relativo a la recepción descrito anteriormente.

Resoluciones determinativas de responsabilidades administrativas.

La tercera fase, prevista en el artículo 49 de la Ley, es la de las resoluciones determinativas de responsabilidades administrativas, función a cargo de

la Dirección de Área de Responsabilidades y Sanciones de la Unidad de Inspección y Responsabilidades. Para emitir las, hace un minucioso análisis de las pruebas aportadas por el quejoso o denunciante, de las recabadas por la oficina regional en donde se haya integrado el expediente; y, en su caso, de las obtenidas por personal de la Contraloría Interna. También tienen en consideración la opinión previa de la Dirección de Área de Quejas y Denuncias.

Como ya dije, incurren en responsabilidad administrativa los servidores públicos a quienes se comprueben el incumplimiento de las obligaciones descritas en el catálogo de postulados y deberes, señalados por el artículo 47 de la norma mencionada. Hablar de este dispositivo exige su correlación con las sanciones previstas en la Ley. El numeral 53, contempla: apercibimiento y amonestación privados o públicos, suspensión, destitución, sanción económica e inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones, esta última aplicada por resolución jurisdiccional. El apercibimiento, la amonestación, la suspensión hasta por tres meses y las sanciones económicas cuando no excedan de un monto equivalente a cien veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal, serán aplicables por la Contraloría Interna del sector, previo acuerdo del Secretario; y, en los casos de destitución, la demandará por el conducto previsto conforme a procedimiento y términos legales. La Secretaría de la Contraloría se reserva las facultades de imponer sanciones excedentes del monto señalado; promover ante las autoridades competentes los procedimientos relativos a la destitución y suspensión, cuando no sea demandada por la Contraloría Interna del sector; y, la de aplicar, en su caso, como ya lo mencioné, sanciones a los servidores públicos adscritos a las contralorías internas de las dependencias.

El procedimiento administrativo previsto ofrece al presunto responsable las garantías constitucionales de audiencia, legalidad y seguridad. Constituye, asimismo una vía expedita, al resolver, finalizada la audiencia de ofrecimiento de pruebas y alegatos, o dentro de los tres días posteriores al de su verificación sobre la inexistencia de responsabilidad o imposición de sanciones al infractor. No obstante, cuando en la audiencia se adviertan elementos de responsabilidad adicionales, a cargo del presunto infrac-

tor o de otras personas, se podrá ordenar la práctica de investigaciones y citar para nuevas audiencias. La resolución dictada puede impugnarse ante la propia autoridad emisora, mediante el recurso de revocación; o, ante el Tribunal Fiscal de la Federación. La solicitud para revocar el acto deberá ser interpuesta en la forma y términos previstos en la propia Ley comentada. Su recepción, atención y resolución es una función a cargo de la Dirección de Área de Responsabilidades y Sanciones.

Finalmente, en la imposición de sanciones deben tomarse en cuenta los atenuantes o agravantes consignados en el artículo 54 de la Ley.

Por cuanto a lo mencionado al principio de este apartado, agrego un proyecto de iniciativa de reforma al artículo 32-Bis, fracción X de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, para realizar, por conducto de un órgano desconcentrado, las auditorías externas en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.

Exposición de Motivos.

Primero, Fortalecimiento del control y vigilancia de la Administración Pública Federal;

Segundo, Mejoría de los procedimientos de seguimiento y control del gasto público, respecto de los cuales el Plan Nacional de Desarrollo, considera la política de gasto público como un instrumento importante para llevar al cabo la estrategia del plan y su eficaz y honesta ejecución, su objetivo fundamental tiene el propósito de asegurar eficiencia, honradez y control en la ejecución del mismo al través de la mejoría de la capacidad técnica y administrativa del personal administrativo federal y de los procedimientos de seguimiento y control del gasto;

Tercero, Modernización y reestructuración de la empresa pública, el Plan Nacional de Desarrollo establece la política de empresa pública como: I.- Base material del Estado para la regulación e impulso de la actividad económica y social de todos los sectores. II.- Importante instrumento tendente al logro de los objetivos nacionales. III.- Reforzadora de la rectoría del Estado (gobierno) en la vida económica; y, IV.- Herramienta directa de apoyo a la política económica y social a cargo del Sector

Público, su reordenación, expresa el Plan, requerirá un significativo esfuerzo en materia jurídica, a fin de normar los aspectos de su organización y funcionamiento no suficientemente contemplados en la legislación vigente, dando respuesta, en el marco del derecho, a las transformaciones recientes de la empresa pública en nuestro país;

Cuarto, Origen y desarrollo de las Auditorías Externas en las Entidades.

1). En la Ley para el Control y Vigilancia, por parte del Gobierno Federal, de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal.

Las auditorías externas constituyen una poderosa herramienta de control administrativo. Campo de la actividad de los Licenciados en Contaduría Pública, aunque no privativa de éstos, ha tenido un intensivo y extensivo desarrollo tanto en las actividades de los particulares, como en las gubernamentales.

La primera Ley para el Control y Vigilancia, por parte del Gobierno Federal de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal fue publicada en el Diario Oficial el 30 de diciembre de 1947, con vigencia a partir del primero de enero de 1948. Su texto, no contempla la realización de auditorías; sin embargo, facultaba, en el artículo quinto, a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para el control y vigilancia de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal; se citaban, asimismo, las áreas de inspección.

En las reformas a esta Ley, del 23 de diciembre de 1965, publicadas en el Diario Oficial de la Federación, el 4 de enero de 1966, en vigor a partir del día siguiente, fue establecido en el artículo quinto: "La Secretaría del Patrimonio Nacional controlará y vigilará la operación de los organismos y empresas por medio de la auditoría permanente..." De la abusiva interpretación de este artículo, derivó la obligatoriedad de realizar auditorías externas -antes llevadas al cabo, casuísticamente en las entidades-. No obstante la ausencia de señalamiento en la norma, para la realización de la auditoría permanente por particulares, se iniciaron los Contratos de Prestación de Servicios Profesionales con Auditores Externos entre la, en

aquel tiempo, Secretaría del Patrimonio Nacional, luego Programación y Presupuesto; y, a partir de 1983, de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación y los Contadores Públicos. La arbitraria decisión privó al gobierno del control directo, por ese medio, de las entidades y generó todos los vicios inherentes al contratismo.

El 29 de diciembre de 1970, se hicieron nuevas reformas a la Ley de referencia. Publicadas en el Diario Oficial el 31 de diciembre de 1970, con efectos a partir del primero de enero de 1971, dejaron intacta la facultad de control y vigilancia por medio de la auditoría permanente en favor de la desaparecida Secretaría del Patrimonio Nacional, continuándose la equivocada interpretación descrita.

2). *En la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.*

Este ordenamiento –abrogatorio del de Secretarías y Departamentos de Estado– en vigor a partir del primero de enero de 1977, otorgó a la Secretaría de Programación y Presupuesto, modificada, la facultad de auditorías hasta ese momento en favor de la del Patrimonio Nacional. En efecto, el artículo 32 en su fracción XV decía: “Establecer normas para la realización de auditorías en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal”. El cambio significó facultar al gobierno federal para establecer normas para realizar las auditorías y practicar las especiales que fueren necesarias, no solamente en las entidades sino también en las dependencias, eliminándose así, con acierto, el criterio de auditoría permanente.

En las reformas a la Ley Orgánica, publicadas el 31 de diciembre de 1980, en vigor a partir del primero de enero de 1981 se concedió, a la misma Secretaría de Programación y Presupuesto, conforme al artículo 32 de ese ordenamiento, en su fracción XIII, la facultad de: “Disponer la práctica de auditorías externas a las entidades de la Administración Pública Federal, en los casos que señale el Presidente de la República”, lo cual abrogó, conforme al transitorio tercero de las reformas, el artículo quinto de la Ley para el Control aludida; al tiempo anuló, muy atinadamente, la errónea interpretación de realizar, permanente e indiscriminadamente auditorías externas en las entidades.

En reconocimiento de la importante función de control vía la auditoría externa, por las reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicadas en el Diario Oficial el 29 de diciembre de 1982, vigentes a partir del primero de enero de 1983, fue creada la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, según se deriva de lo dispuesto en el artículo 32-Bis. Entre las facultades de la nueva dependencia, en el artículo arriba citado, resurgieron, en la fracción X los vicios citados. Dice su texto: "Designar a los auditores externos de las entidades y normar y controlar su actividad". Esta norma, de dudosa constitucionalidad por su contradicción con el texto y motivación del segundo párrafo del artículo 134 de la Constitución, volvió al deficiente esquema anterior, con las agravantes de la designación y generalidades en lo relacionado a los auditores externos;

Quinto, Los Auditores Externos en las Entidades.

El problema sobre su designación en las entidades surge al comparar la facultad de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, dada en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, para designar auditores externos con las reformas y adiciones al artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 28 de diciembre de 1982, vigentes a partir del 29 del mismo mes y año, cuyo segundo párrafo dice: "Las adquisiciones, arrendamientos y enajenaciones de todo tipo de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza y la contratación de obra que realicen, se adjudicarán o llevarán a cabo a través de licitaciones públicas mediante convocatoria pública para que libremente se presenten proposiciones solventes en sobre cerrado, que será abierto públicamente, a fin de asegurar al Estado las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes". La simultaneidad entre ambas reformas y adiciones puede explicar la contradicción entre el contenido y motivación de la norma constitucional en su exigencia para la licitación pública, mediante convocatoria pública de todo tipo de prestación de servicios de cualquier naturaleza, como son los llevados al cabo por los auditores externos y la facultad discrecional para la designación de estos

profesionales por la Secretaría de la Contraloría General de la Federación prevista en el artículo 32-Bis, fracción X y su ejercicio; pues, en todo caso, la mencionada facultad debiera expresarse como una obligación de adjudicar los servicios profesionales con quienes obtuvieran en la licitación pública el contrato respectivo.

I) La Generalidad de las Auditorías Externas en las Entidades.

Referente a la generalidad la reforma modificó, en esencia, el criterio selectivo del Presidente de la República, para realizarlas. Al transformar su práctica en obligatoria, resurgen problemas y aparecen otros: duplicidad en los controles; costos, gastos e inversiones incidentes en el ya de por sí oneroso aparato de vigilancia; y, dudosa eficacia y efectividad fácilmente demostrables por los pobres resultados desde su implantación obligatoria;

Sexto, Fundamentos del proyecto de iniciativa:

1). En la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Artículo 71, 73-XXX, u 89-I y 90 según sea emitido por el legislativo o el ejecutivo.

2). En la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Artículo 17.

3). El Plan Nacional de Desarrollo.

PROYECTO DE INICIATIVA.

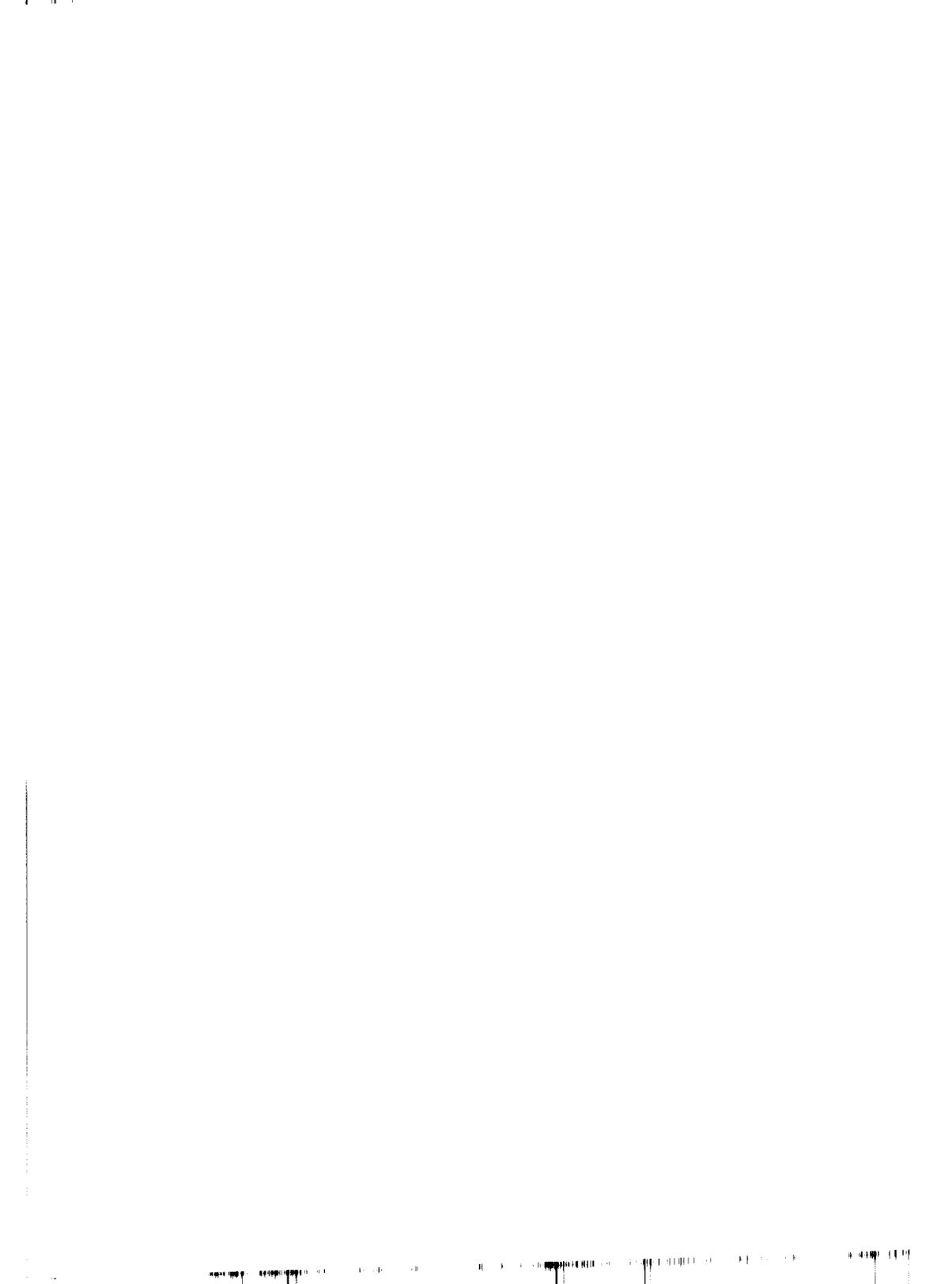
Artículo 32-Bis.

...

X. Realizar, por conducto de un órgano administrativo desconcentrado, auditorías externas en dependencias, en los casos expresamente ordenados por el Titular del Poder Ejecutivo Federal.

Con posterioridad, crear el órgano administrativo desconcentrado.

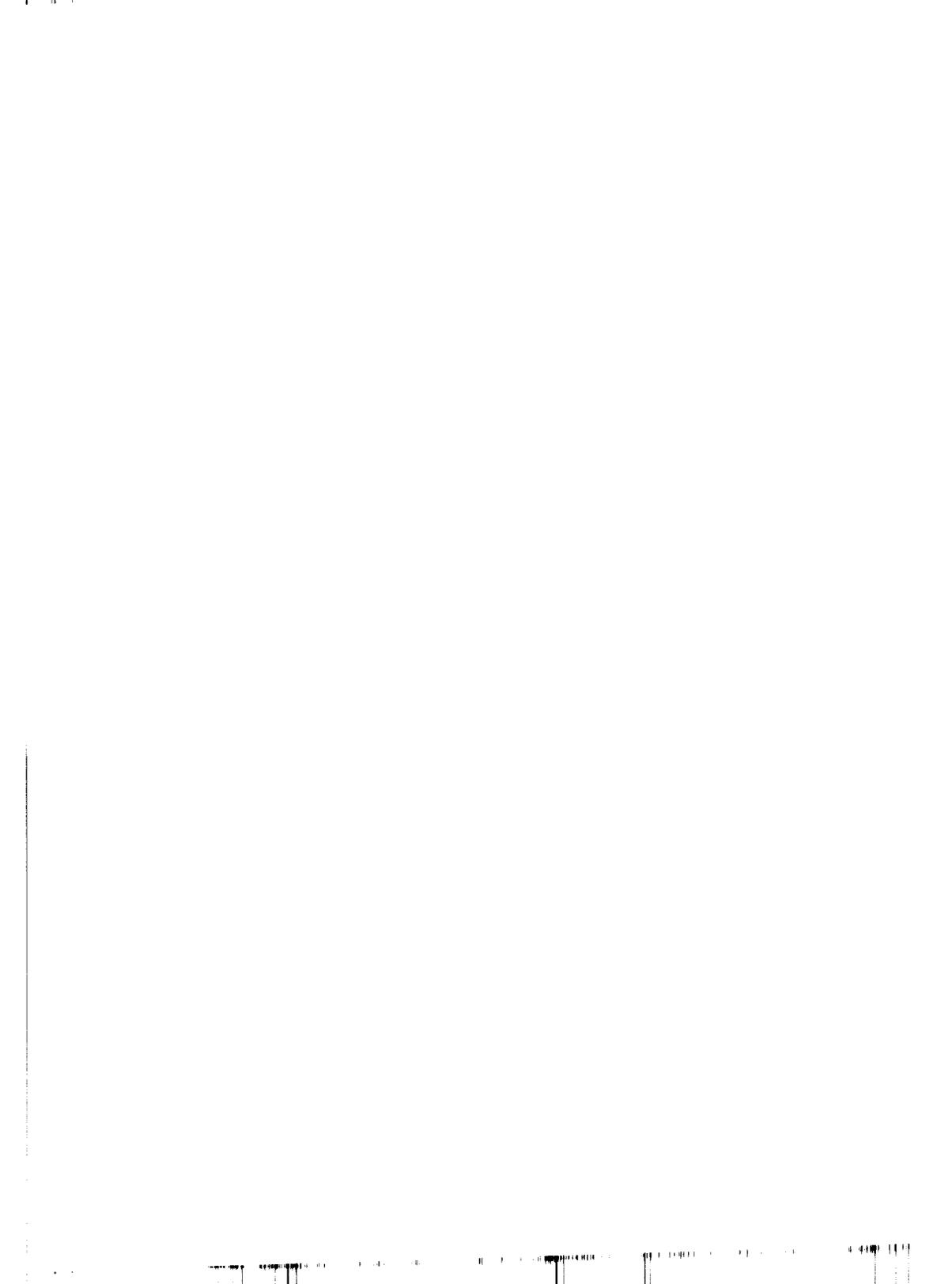
Título III.
El Procedimiento Administrativo.
Su simplificación mediante
un Reglamento de la Ley Orgánica
de la Administración
Pública Federal



El objeto de este Título es concluir con una propuesta de Reglamento de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, cuyo propósito va encaminado a darle sencillez a los trámites del administrado ante la autoridad. Esta es una de las tareas trascendentales en lo jurídico. Ya enunciada al principio de estas lecciones, complementada por avances para reducir lo extenso de la legislación administrativa, así como el de eliminar sus contradicciones, evita el lenguaje ininteligible y complejo, así como los exagerados trámites para la atención de las relaciones entre administrados y administradores producto de obsoletas estructuras y funciones. Así entiendo en lo jurídico la modernidad.

Dada esta orientación, mi proyecto de reglamento contiene una cantidad considerable de materias propias del Derecho Administrativo dos de ellas, reglamentos y el procedimiento administrativo los desarrollo en los capítulos 1 y 2, respectivamente; otras, autoridad; competencia; deberes de los servidores públicos; resolución de controversias; gestión de oficio; gestión promovida por el administrado; suspensión del procedimiento; publicidad a la información; notificaciones; ineficacia absoluta e ineficacia relativa; modelo de estructura y funcionamiento de una oficina de atención al público; recursos; plazos; prescripción; caducidad; infracciones; sanciones; y otras materias análogas, las desarrollo en el cuerpo de ese proyecto.

*Es notoriamente irregular la falta de un reglamento de la *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*. En el *Tratado Sobre Derecho Administrativo* abordo este problema y la indeseable publicación y urgencia de la *Ley Federal de Entidades Paraestatales*, debe derogarse y/o abrogarse, más aún por plantear tantas excepciones y frente a la disminución del volumen de las entidades paraestatales; y, en todo caso, hacer un Título en la *Ley Orgánica de las Entidades Paraestatales*.



Capítulo 1.

El Reglamento.

Han sido determinados, en la doctrina del Derecho Administrativo Mexicano, los dos principales elementos teóricos a ser considerados para una conceptualización del reglamento: formalidad ejecutiva y materialidad legislativa; esto es, su emisión por el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos y su contenido para desarrollar, en lo administrativo, lo preceptuado en la Ley. Si convenimos en lo anterior, el reglamento es un acto jurídico-administrativo formalmente ejecutivo y materialmente legislativo, sujeto al cumplimiento de la Ley Suprema de la Unión (La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sus leyes emanadas y los tratados acordes con la misma, celebrados y a celebrarse por el Presidente de la República con aprobación del Senado).

A. Formalidad Ejecutiva. Este primer elemento de la definición del Reglamento tiene su origen y desarrollo en la Constitución, en tres distintos artículos:

- a) En el pasado se había dado sustento a la facultad reglamentaria del Presidente en el artículo 89 fracción I de la Carta Magna: “Las facultades y obligaciones del Presidente son las siguientes: I. Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia...”. Sin embargo, esta interpretación dio origen a un debate entre los administrativistas Serra Rojas y Fraga. El primero sostenía lo anteriormente expresado; el segundo, la negación para la facultad reglamentaria del Presidente en el numeral citado. Con posterioridad se han dado reformas y adiciones a la Constitución con las cuales ese viejo debate ha quedado anulado; pues, además del artículo señalado para el fundamento de aquella, la facultad reglamentaria del Presidente, quedan agregados los tratados en los incisos b y c:

- b) El Artículo 92: "Todos los reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del Presidente deberán estar firmados por el Secretario de Estado o Jefe de Departamento Administrativo a que el asunto corresponda, y sin este requisito no serán obedecidos".
- c) El artículo 107 fracción VIII inciso a: "Todas las controversias de que habla el artículo 103 se sujetarán a los procedimientos y formas del orden jurídico que determine la Ley de acuerdo a las bases siguientes: ...VIII Contra las sentencias que pronuncien en amparo los jueces del Distrito, procede revisión. De ella conocerá la Suprema Corte de Justicia. a) Cuando habiéndose impugnado en la demanda de amparo, por estimarlos directamente violatorios de esta Constitución, leyes federales o locales, tratados internacionales, reglamentos expedidos por el Presidente de la República de acuerdo con la fracción I del artículo 89 de esta Constitución y reglamentos de leyes locales expedidos por los gobernadores de los Estados, subsista en el recurso el problema de la constitucionalidad."

B. Materialidad Legislativa. Este segundo elemento de la definición del reglamento también tiene su origen y desarrollo en la Constitución.

Por excepción, el Presidente de la República, como titular del Poder Ejecutivo Federal tiene atribuciones legislativas correspondientes al Poder Legislativo Federal. Por lo importante de esta facultad excepcional, la Constitución se las ha limitado: a) A la prohibición del reglamento autónomo y a la naturaleza administrativa del ordenamiento; b) A la reserva legal; y, c) A la constitucionalidad.

- a) Prohibición del reglamento autónomo y naturaleza administrativa del mismo.

La Constitución, en el propio texto de la fracción I del artículo 89 ya transcrito, sujeta el Reglamento al cumplimiento de dos requisitos para su legal existencia:

- a.- Previa Ley expedida por el Congreso de la Unión. Por esto mismo no debe haber reglamentos autónomos.
- b.- Su contenido debe ser de naturaleza administrativa orientado a la exacta observancia de la previa Ley del Congreso de la Unión.

b) Reserva Legal.

Diferentes artículos de la Carta Magna disponen para ciertas materias muy importantes, v.g. la suspensión de garantías la figura jurídica llamada *reserva legal*. Es decir, en esos asuntos hay prohibición para emitir reglamentos como excepción al principio general.

Habíamos visto cómo en el pasado reciente el Titular del Poder Ejecutivo incurría en los terrenos legislativos, ahora ocurre lo contrario. Solo lo enuncio; pues no es motivo de este ensayo: la nueva modalidad en la Constitución sobre la facultad reglamentaria para la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, cuyo fundamento constitucional es el artículo 73, fracción VI base 3a. inciso A y en el párrafo 3º del inciso J: “El Congreso tiene facultad: . . .

VI. Para legislar en todo lo relativo al Distrito Federal, sometiéndose a las bases siguientes:

. . .

3a. Como un órgano de representación ciudadana en el Distrito Federal, se crea una Asamblea integrada por 40 representantes electos según el principio de votación mayoritaria relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales, y por 26 representantes electos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una circunscripción plurinominal. La demarcación de los distritos se establecerá como determine la Ley.

. . .

Son facultades de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal las siguientes:

A) Dictar bandos, ordenanzas y reglamentos de policía y buen gobierno que, sin contravenir lo dispuesto por las leyes y decretos expedidos por el Congreso de la Unión para el Distrito Federal, tengan por objeto atender las necesidades que se manifiesten entre los habitantes del propio Distrito Federal, en materia de: educación, salud y asistencia social; abasto y distribución de alimentos, mercados y rastros; establecimientos mercantiles; comercio en la vía pública; protección civil; recreación, espectáculos públicos y deporte; seguridad pública; servicios auxiliares a la administra-

ción de justicia; prevención y readaptación social; uso del suelo; regularización de la tenencia de la tierra, establecimiento de reservas territoriales y viviendas; preservación del medio ambiente y protección ecológica; explotación de minas de arena y materiales pétreos; construcción y edificación; agua y drenaje; recolección, disposición y tratamiento de basura; tratamiento de aguas; racionalización y seguridad en el uso de energéticos, vialidad y tránsito; transporte urbano y estacionamientos; alumbrado público; parques y jardines; agencias funerarias, cementerios y servicios conexos; fomento económico y protección al empleo; desarrollo agropecuario; turismo y servicios de alojamiento; trabajo no asalariado y previsión social; y acción cultural;

...

j) Iniciar ante el Congreso de la Unión, leyes o decretos en materias relativas al Distrito Federal.

Los bandos, ordenanzas y reglamentos que expida la Asamblea del Distrito Federal en ejercicio de la facultad a que se refiere el inciso A) de la presente base, se remitirán al órgano que señale la ley para su publicación inmediata...”

Esta modalidad abre un interesante debate para el análisis jurídico-político: ¿Reserva legal?. ¿Reglamentos legislativos?. En principio constituye una auténtica limitación para el Presidente de la República en cuanto a su facultad reglamentaria no sólo por su ámbito territorial, el Distrito Federal, sino por las materias señaladas en el precepto anteriormente citado.

c) Constitucionalidad.

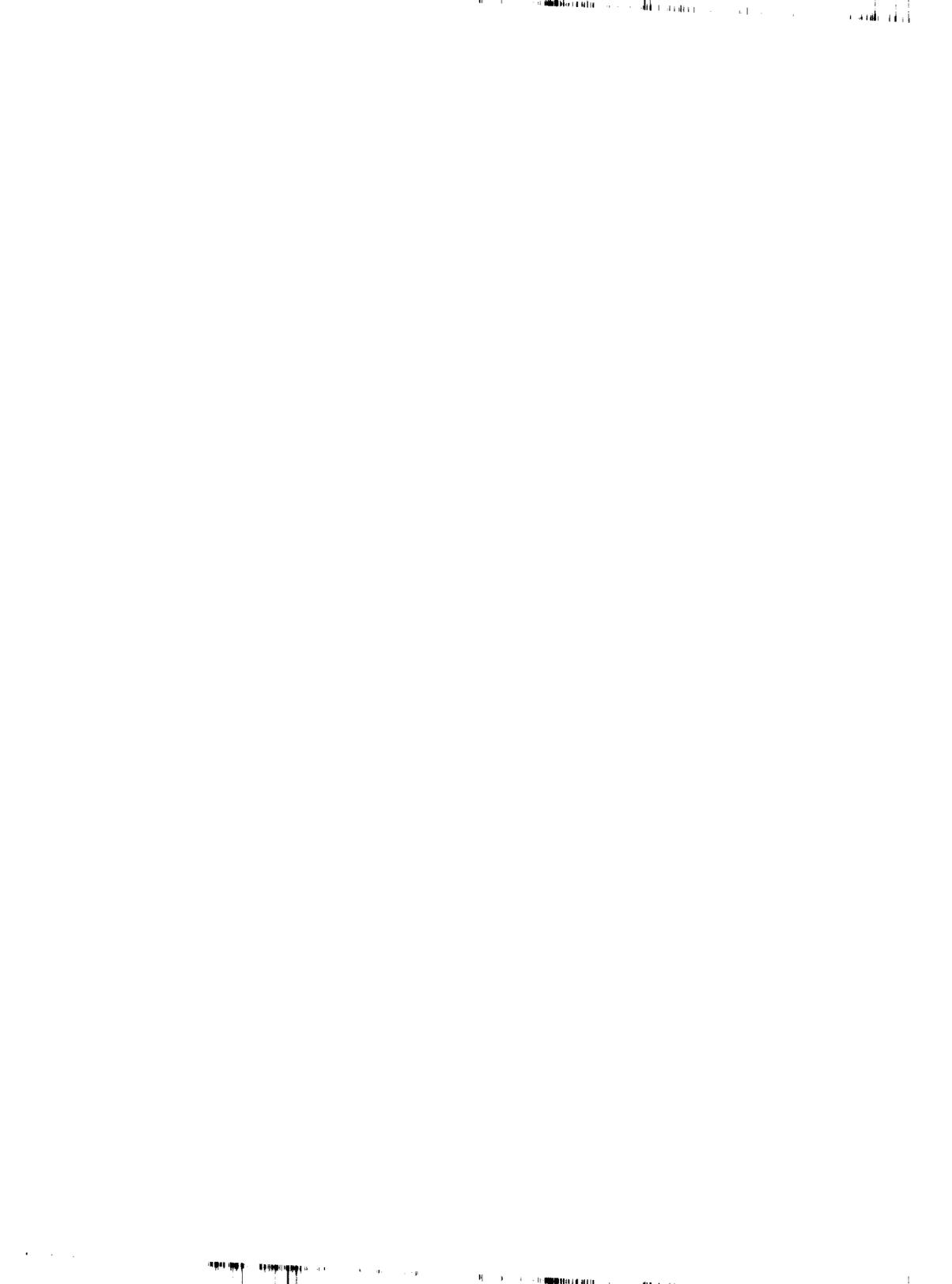
Por ser sujeto a una Ley el Reglamento no puede contener ni preceptos contrarios a la misma, ni más allá de lo preceptuado; pues, en el primer caso sería anticonstitucional; y, en el segundo inconstitucional.

C). El Reglamento es la Ley del Ejecutivo.

El reglamento es de singular importancia para el Poder Ejecutivo Federal. Ahí está contenida la actividad administrativa a su titular encargada. Por tanto es indispensable su estudio para entender la estructura y funcionamiento de esa tarea. Por esa razón y lo explicado en el contexto de los apartados A y B anteriores sustento mi afirmación sobre entender en lo jurídico al reglamento como la Ley del Ejecutivo. En 1989, hemos visto como incluso en dos casos la Ley del Impuesto al Activo de las Empresas y la Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la

Extranjera se intenta por esa vía jurídico-administrativa corregir o ampliar conceptos de estas leyes; criterio generalizado entre juristas afirma, al menos la dudosa constitucionalidad de esas correcciones o ampliaciones. En todo caso, la generalidad de la Ley permite su desarrollo en instrumentos a partir de ella; pero, siempre atentos al respeto de la jerarquía de las mismas contenida en el texto del 133 constitucional: “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 toda la Unión. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que puedan haber en las Constituciones o leyes de los Estados”. En este numeral, ciertamente limitado no aparece considerada la jurisprudencia referida en el séptimo párrafo del 94 de la Carta Magna: “La ley fijará los términos en que sea obligatoria la jurisprudencia que establezcan los tribunales del Poder Judicial de la Federación sobre interpretación de la Constitución, leyes y reglamentos federales o locales y tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano, así como los requisitos para su interrupción y modificación”; ni los decretos del legislativo contemplados en el 70 del mismo ordenamiento: “Toda resolución del Congreso tendrá carácter de ley o decreto...”; tampoco los decretos del ejecutivo. Sin embargo no es difícil ubicar el reglamento como inferior a ellos con excepción del último de los mencionados en el cual habría de hacerse el estudio casuístico para determinar, en caso de conflicto entre leyes, cual debe prevalecer.

No es discutible, conforme a las bases ya apuntadas, la facultad reglamentaria del Presidente; sin embargo, han surgido reglamentos en Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal. En las primeras, su reglamento interior está emitido por el titular del Poder Ejecutivo Federal; pero, en los segundos son sus órganos de gobierno (UNAM, IMSS, ISSSTE). Es un muy interesante el debate sobre la constitucionalidad de estos instrumentos. Lo desarrollo en mi *Tratado sobre Derecho Administrativo*. Finalmente, respecto de las clasificaciones del reglamento pueden darse varias; sin embargo, dudo de su utilidad, quizá solo para una mayor comprensión del tema conviniera su desarrollo.



Capítulo 2.

El Procedimiento Administrativo.

A.

Concepto.

El procedimiento Administrativo es el conjunto de actuaciones previas, durante y posteriores al acto administrativo, a las cuales deben sujetarse, según la fase, administrados y administradores en cumplimiento del debido proceso legal y de las formalidades esenciales del procedimiento.

En el desarrollo del concepto es necesario distinguir el procedimiento administrativo del proceso administrativo. No es difícil:

1. Atendiendo al órgano de su encargo, el primero se lleva al cabo ante el Poder Ejecutivo Federal; y, el segundo en el Poder Judicial Federal.
2. Atendiendo a su carácter litigioso, el primero puede o no serlo; el segundo siempre lo es.
3. Atendiendo a su temporalidad, la regla indica agotar el primero; esto es, la instancia administrativa; luego, si no procede, el segundo.

El propio procedimiento administrativo puede o no ser litigioso. Este último ha tenido, en los últimos años mayor desarrollo, debido a la creación de tribunales administrativos autónomos para dirimir controversias entre administrados y administradores.

B.

Debido proceso Legal.

Tiene su origen en el concepto del Due Process of Law surgido en los Estados Unidos de América en el siglo XVIII; y, después llevado a su constitución. En México lo integran los principios de seguridad jurídica,

legalidad y audiencia contenidos, principalmente, en los artículos 14 y 16 constitucionales; aunque, en realidad, todo el capítulo de las llamadas garantías individuales las implica.

La Garantía de Seguridad Jurídica está inserta en la primera parte del párrafo inicial del artículo 16 constitucional:

Artículo 16: “Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento...”

Las garantías de legalidad y audiencia aparecen en el artículo 14 Constitucional, segundo párrafo:

Artículo 14: “Nadie podrá ser privado de la vida, de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho...”

C.

Las Formalidades Esenciales del Procedimiento.

Una variable de análisis metodológico, a partir del segundo párrafo del 14 constitucional, es indispensable para la comprensión de la garantía de legalidad. En lo referente a lo expresado para obligar al cumplimiento de las formalidades esenciales del procedimiento.

Narciso Bassols, las ha definido con sencillez, brevedad y elegancia:

- 1° Que el afectado tenga conocimiento de la iniciación del procedimiento, del contenido de la cuestión a debatirse y de las consecuencias que se producirían en caso de prosperar la acción intentada; y, que se le de oportunidad de presentar sus defensas.
- 2° Que se organice un sistema de comprobación tal que quien sostenga una cosa la demuestre, y quien sostenga lo contrario pueda probar su veracidad.

3° Que cuando se agote la tramitación se de oportunidad a los interesados a presentar alegaciones.

4° Por último, que el procedimiento concluya con una resolución que decida sobre las cuestiones debatidas y que al mismo tiempo fije las formas de cumplirse.

Estrechamente relacionados con las formalidades esenciales del procedimiento administrativo aparecen los conceptos de fundamentación y motivación del escrito de autoridad competente, el cual pudiera ser acto administrativo. Se obliga a la autoridad a referir sus decisiones a lo previsto en la Ley y a hechos ocurridos relacionados con la misma.

D.

Fases del Procedimiento Administrativo.

La primera produce el nacimiento del acto administrativo.

La segunda, ya nacido comprende todos los pasos necesarios para su realización.

Un ejemplo de ambas fases se da en la expropiación, en donde primero se justifica la utilidad pública, se realizan los estudios económicos y se forma el expediente. Entonces, se emite el acto administrativo de expropiación, todo lo posterior a esto corresponde a la segunda fase.

E.

Tipos de Procedimiento Administrativo.

En ocasiones, los actos administrativos se hacen de oficio. A los de este tipo se les denomina en la categoría genérica de gestión administrativa o de oficio.

Otros, necesitan de un procedimiento imperativo, legal, originado en la ley; pues, afecta derechos de particulares.

Finalmente algunos tienen el carácter de litigiosos por ser conflictos entre administrados y administradores.

Capítulo 3.

Reglamento de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en materia de Procedimiento Administrativo.

Índice Genérico del Reglamento.

Título Primero.-	Definiciones.
Capítulo Unico.-	Objeto.- Sujetos.- Competencia.- Autoridades.- Referencias.
Título Segundo.-	Procedimiento Administrativo en la Administración Pública Federal.
Capítulos:	
Primero.-	Gestión Administrativa de oficio.
Segundo.-	Gestión a excitativa del administrado.
Tercero.-	Elaboración de los instructivos.
Cuarto.-	Publicidad a la información. Notificaciones.
Quinto.-	Registro del Procedimiento de la Administración Pública Federal.
Sexto.-	Oposiciones del administrado.
Título Tercero.-	Plazos.- Prescripción.- Caducidad.
Capítulo Unico.-	
Título Cuarto.-	Infracciones y sanciones al administrado y a los terceros.
Capítulo Unico.-	
Transitorios.-	

Índice Analítico del Reglamento.

Título Primero.— Definiciones.

Capítulo Único.— Objeto.— Sujetos.— Competencia.— Autoridades.— Referencias.

Artículos:

1. Objeto
2. Sujetos
3. Competencia
4. Autoridades
5. Referencias

Título Segundo.— Procedimiento Administrativo de la Administración Pública Federal.

Capítulo Primero.— Gestión administrativa de oficio.

Artículos:

6. Deberes de los servidores públicos.
7. Competencia de las Dependencias y Entidades y resolución de controversias.
8. Excepción a la decisión de la Administración.
9. Procedimiento de tramitación interno por dependencia o entidad.
10. Procedimiento de oposición por el administrado.
11. Procedimiento de ejecución.
12. Resoluciones.

Capítulo Segundo.– Gestión a excitativa del administrado.

Artículos:

13. La petición o nacimiento de la tramitación.
14. Limitación de exigencias al administrado.
15. Ampliación automática de los plazos de la petición.
16. Derechos del administrado respecto de la petición.
17. Improcedencia y sobreseimiento del procedimiento.
18. Suspensión del procedimiento.
19. Conclusión o extinción del procedimiento.

Capítulo Tercero.–

Elaboración de instructivos.

Artículos:

20. Elaboración de instructivos.
21. Excepciones a los avisos.
22. Participación o consulta al administrado.

Capítulo Cuarto.– Publicidad a la información. Notificaciones

Artículos:

23. Información obligatoria para su publicación.
24. Casos en los cuales la información debe ser puesta a disposición del administrado para su consulta, copia o fotocopia.
25. Disposición de registros a favor del administrado.

26. Reglamentación de notificaciones.
27. Requisitos al administrado para obtener información.
28. Información de órganos colegiados.
29. Trámites ante varias Dependencias y Entidades.
30. Notificaciones.
31. Ausencia o falta de domicilio.
32. Ineficiencia de actuaciones.

Capítulo Quinto.- Registro del Procedimiento de la Administración Pública Federal.

Artículos:

33. Definición.
34. Estructura.
35. Organización.
36. Sujetos obligados.
37. Registro de los obligados.
38. Requisitos para el registro de los obligados.
39. Información obligatoria para su registro.
40. Criterios oficiales registrados, por dependencia y entidad.
41. Nulidad de lo no registrado.

Capítulo Sexto.- Oposiciones del Administrado.

Artículos:

42. Concepto de oposición.

43. Recursos.

44. Requisitos para la oposición.

45. Silencio de la Administración
Pública Federal.

Título Tercero.– Plazos.– Prescripción.– Caducidad.

Capítulo Unico.

Artículos:

46. Fijación de plazos.

47. Prescripción.

48. Caducidad.

Título Cuarto.– Infracciones y sanciones al administrado
y a los terceros.

Capítulo Unico.

Artículos:

49. Infracciones de los administrados.

50. Infracciones de terceros.

51. Sanciones al administrado y a los terceros.

Transitorios.

Artículos:

1º. Vigencia.

2º. Derogación y abrogación.

*Título Primero.—
Definiciones.*

Capítulo Unico.—

Objeto.— Sujetos.— Competencia.— Autoridades.— Referencias.

Objeto

1. Este Reglamento tiene por objeto:

- I. Establecer las normas del Procedimiento Administrativo del Poder Ejecutivo Federal para el desarrollo de las atribuciones conferidas a Dependencias y Entidades.
- II. Reglamentar, en lo administrativo, las leyes emitidas para el desarrollo de las funciones de las Dependencias y Entidades de la Administración. En todo caso, los reglamentos de esas leyes deberán ordenarse conforme a éste.
- III. Establecer el catálogo de los deberes y obligaciones de los servidores públicos para desahogar los trámites a cargo del Presidente.
- IV. Fijar criterios, genéricos y específicos, para elaborar instructivos a cumplirse, por el administrado, en sus gestiones ante la Administración.
- V. Señalar bases para dar publicidad a la información generada por la Administración, en la materia del Reglamento.
- VI. Crear el Registro del Procedimiento de la Administración. Para el efecto fijar las bases para su estructura y funcionamiento.
- VII. Determinar los recursos por medio de los cuales el administrado o los terceros podrán oponerse a procedimientos y decisiones administrativas desfavorables.
- VIII. Fijar los plazos, su prescripción y caducidad en la materia de este Reglamento.

IX. Regular las infracciones y sanciones administrativas por el incumplimiento a lo preceptuado en este Reglamento.

Sujetos

2. Son sujetos de este ordenamiento:

- I. Los servidores públicos de las Dependencias y Entidades.
- II. Los administrados en los casos de ocurrir ante la Administración para tramitaciones administrativas o cuando participen en la elaboración de los instructivos previstos en el Capítulo Tercero del Título Segundo, Elaboración de los Instructivos.
- III. Los terceros en los casos en los cuales acrediten interés jurídico-administrativo para promover.

Competencia

3. Corresponde al Presidente la aplicación del Reglamento. Podrá delegarla en órgano administrativo.

Autoridades

4. Para los efectos del Reglamento, son autoridades:

- I. Los servidores públicos en su actuación conforme a las atribuciones de las Dependencias establecidas en la Ley y en los reglamentos interiores de las mismas.
- II. Los servidores públicos de las Entidades, cuando así lo dispongan los instrumentos jurídicos de su creación o las leyes de las materias a su encargo.

En el caso de las Dependencias la decisión se tiene por delegación competencial del Presidente. En las Entidades conforme a lo previsto en el ordenamiento de su creación.

Referencias

5. En el Reglamento se usarán, para evitar reiteraciones, las siguientes referencias:

Administración: Administración Pública Federal.

Ley: Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Presidente: Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.

Procedimiento: Procedimiento Administrativo de la Administración Pública Federal.

Registro: Registro del Procedimiento Administrativo de la Administración Pública Federal.

Reglamento: Reglamento del Procedimiento Administrativo de la Administración Pública Federal.

*Título Segundo.—
Procedimiento Administrativo,
de la Administración Pública Federal.*

Capítulo Primero.—
Gestión Administrativa de oficio.

Deberes de los servidores públicos.

6. Para el cumplimiento de las funciones de la Administración, sus servidores públicos realizarán sus actuaciones, en las condiciones del Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de la Ley Federal de Responsabilidades de los servidores públicos y de la normatividad respectiva.

*Competencia de las Dependencias y Entidades
y resolución de controversias.*

7. Cada dependencia es competente en los asuntos a su cargo señalados en la Ley. Las entidades conforme lo dispuesto en el instrumento jurídico de su creación.

Cuando haya controversias en materias semejantes o señaladas para dos o más Dependencias y Entidades, la interpretación pertinente será resuelta por el Poder Judicial Federal conforme a lo expresado en el párrafo séptimo del artículo 94 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Excepción a la decisión de la Administración.

8. En la gestión administrativa de oficio, antes de la vigencia de los actos administrativos, no podrá participar el administrado cuando tenga el carácter de interesado directo; sin embargo, podrá enviar opiniones o información relevante para el mejor ejercicio de la Administración.

Procedimiento de tramitación interno por Dependencia o Entidad.

9. Para la emisión de los actos administrativos será obligatorio, para Dependencias y Entidades, cubrir con su fase preparatoria conforme a lo establecido en las leyes y su normación administrativa. Serán violatorios aquellos formulados en contra de lo anterior; y, en consecuencia, ineficaces en las condiciones del Capítulo Sexto del Título Segundo.

Procedimiento de oposición por el administrado.

10. De conformidad con lo dispuesto en el Capítulo Sexto del Título Tercero, el administrado podrá inconformarse con los trámites y decisiones administrativas cuando le afecten parcial o totalmente. Para el efecto deberá cumplir con los siguientes requisitos:

- I. Presentar su oposición en las formas oficiales aprobadas para el caso por cada Dependencia o Entidad, las cuales tendrán características de identidad semejantes.
- II. Respetar los plazos previstos en el artículo 46, para la presentación de sus recursos, los cuales aparecerán, sin excepción, en el instructivo para el llenado de los formularios previstos en la fracción anterior.

III. Utilizar los recursos apropiados para el caso previstos en el artículo 43 de este Reglamento.

IV. Las demás necesarias para una respetuosa comunicación.

Procedimiento de ejecución.

II. Las infracciones a la tramitación o cumplimiento del acto administrativo, imputables a la autoridad responsable o al administrado, no impiden la ejecución forzosa del mismo al través del trámite señalado en el Título Cuarto.

Resoluciones.

12. Las resoluciones son:

I. De trámite.— En los pasos previos dirigidos a generar actos administrativos, la autoridad competente podrá, en casos expresamente señalados, eximir al administrado de formalidades excesivas cuando sean causa del retraso de la decisión. Lo anterior siempre y cuando el administrado o su representante legal sean quienes realicen los trámites. Estas resoluciones se emitirán sin perjuicio de lo señalado en el artículo 9 del Procedimiento de tramitación interno por Dependencias o Entidad.

II. De fondo.— La autoridad competente, emisora de actos administrativos será responsable del cumplimiento de su motivación y fundamentación señalada en el artículo 26.

Capítulo Segundo.—

Gestión a excitativa del administrado.

La petición o nacimiento de la tramitación.

13. La tramitación se inicia cuando el administrado haya dado cumplimiento, en las formas oficiales, a los requisitos solicitados y la Adminis-

tración los haya recibido conforme a lo previsto en este Reglamento. Los formularios, diseñados clara y sencillamente serán obligatorios.

Limitación de exigencia al administrado.

14. La recepción de documentos del administrado, por los servidores públicos, en cumplimiento del artículo precedente le exime de cualquier otro requisito o documento cuya falta no le sea imputable. En todo caso deben ser correctamente verificados, antes de recibirlos, para el nacimiento de la tramitación correspondiente. Se exceptúan de lo anterior los casos en los cuales los datos o documentos sean falsos o éstos últimos no estén debidamente legalizados, cuando se exija este requisito.

Ampliación automática de los plazos de la petición.

15. El administrado deberá cumplir con sus tramitaciones en los plazos previstos en las leyes y el Reglamento. Sin embargo, cuando, por cualquier causa, la Administración no pudiera cumplir con los plazos para ella establecidos, deberán extenderse en igual lapso al retraso causado.

Derechos del administrado respecto de la petición.

16. En sus tramitaciones el administrado tendrá los siguientes derechos:

- I. El de recepción de sus solicitudes siempre y cuando fueren formuladas conforme a preceptos legales.
- II. El de atención de las mismas en las condiciones y plazos establecidos por las leyes y disposiciones administrativas.
- III. El de resolución firme afirmativa o negativa, excepto en el caso previsto en el artículo 45 sobre el silencio administrativo. Cuando alguien haya formulado una petición, se le hubiere aceptado, y la misma haya sido suspendida, tendrá derecho de preferencia, sobre cualquier otro, si se reiniciara el objeto o se pretendiera una decisión contraria a la inicial.

Improcedencia y sobreseimiento de la petición.

17. Serán improcedentes y consecuentemente sobreseídas las peticiones formuladas en contravención a lo dispuesto en las leyes y este Reglamento.

Suspensión del Procedimiento.

18. El Procedimiento será suspendido cuando:

- I. El administrado retire su petición.
- II. La Administración descubra falsedad en los informes o documentos solicitados.
- III. Los documentos entregados por el administrado no estén legalizados, si se exigió este requisito.
- IV. Por impedimentos de la Administración presupuestales, contractuales, formales u otros de naturaleza semejante.

Conclusión o extinción del Procedimiento.

19. El Procedimiento concluye o se extingue por:

- I. Decisión administrativa
- II. Sobreseimiento
- III. Suspensión
- IV. Prescripción
- V. Caducidad

Capítulo Tercero.—

Elaboración de Instructivos.

Elaboración de instructivos.

20. Dependencias y Entidades están obligadas a formular y publicar los instructivos de su gestión administrativa de oficio y los de la tramitación de los administrados y remitirlos al Registro, para su inscripción y validez.

Excepciones a los avisos.—

21. Se exceptúan de lo dispuesto en el artículo anterior.

- I. Los casos en los cuales los administrados afectables hubieren sido notificados conforme a lo estipulado en este Reglamento.
 - II. Las normas interpretativas, declaraciones de políticas administrativas, disposiciones sobre estructura de las Dependencias y Entidades, y su organización.
- III. Cuando, por fundada razón, la notificación o los avisos son impracticables, innecesarios o contrarios al interés nacional.

Participación o Consulta al administrativo.

22. El administrado podrá, en un plazo de diez días hábiles, a partir de la publicación en el Diario Oficial de la Federación de los avisos antes citados:

- I. Opinar sobre los nuevos instructivos o sus modificaciones mediante la presentación de documentos sobre las materias respectivas.
- II. Formular observaciones contra él o los proyectos o cambios propuestos.

Se exceptúan de lo anterior:

- I. Normas interpretativas o disposiciones de carácter general.
- II. Los casos fundados a criterio de las dependencias y entidades.

Capítulo Cuarto.—

Publicidad a la información. Notificaciones.

Información obligatoria para su publicación.

23. La información obligatoria a elaborarse y ser publicada es:

- I. La descripción de la organización administrativa, lugares de su localización, servidores públicos ante los cuales debe tramitarse la solicitud de información, manera de obtenerla y de hacer consultas, presentar escritos y obtener resoluciones, así como aquella de naturaleza análoga.

- II. La descripción de procedimientos y métodos, así como la naturaleza y requisitos de todos los trámites formales, documentos solicitados para su presentación y requisitos de éstos.
- III. Las reglas del procedimiento, descripción de formas oficiales disponibles, lugar de su expendio o instrucciones, amplitud y contenido de documentos, informes, exámenes y requisitos.
- IV. Las normas sustantivas, a manera de catálogo, establecidas por las leyes y los criterios administrativos generales, su interpretación y aplicación.
- V. Cualquier cambio a lo señalado en las fracciones anteriores.

Casos en los cuales la información debe ser puesta a disposición del administrado para su consulta, copia o fotocopia.

24. Dependencias y Entidades, de conformidad con lo expresado en este capítulo, deben poner a disposición del administrado para su consulta, copia o fotocopia:
 - I. Decisiones administrativas.
 - II. Ordenes dictadas con posterioridad a las decisiones administrativas.
 - III. Manuales del organigrama administrativo e instrucciones, en éstos, al administrado.

Disposición de registros a favor del administrado.

25. Dependencias y Entidades deben poner a disposición del administrado sus registros informativos, con excepción de los disponibles en el Registro, siempre y cuando la solicitud esté debidamente requisitada conforme a lo ordenado en el Capítulo Segundo de este título.

Reglamentación de notificaciones.

26. Para la debida observancia de este capítulo de Dependencias y entidades deben cumplir la reglamentación relativa a las notificaciones prevista en las leyes. En su defecto, se aplicarán los criterios de este Reglamento.

Requisitos al administrado para obtener información.

27. Dependencias y Entidades de acuerdo con el Registro fijarán los requisitos de tiempo, lugar y costo de la información. El criterio para recuperación de los costos, conforme a la Ley Federal de Derechos, deberá limitarse al gasto normal de localización de documentos y expedición de copias y fotocopias.

Los trámites más frecuentes deberán ser dados a conocer al administrado mediante carteles a la entrada de los lugares de su realización.

Información de órganos colegiados.

28. Cuando en las decisiones administrativas concurren varias Dependencias y varias Entidades, o la combinación de ambas, deben notificar al administrado la información conducente. En todo caso enviarán al Registro copia de las resoluciones y los expedientes relativos a los procedimientos tramitados.

Trámites ante varias Dependencias y Entidades.

29. En los casos en los cuales una decisión administrativa final requiera la intervención de varias Dependencias y Entidades, el Procedimiento diseñado al efecto deberá señalar, atendiendo a la naturaleza jurídica-administrativa de la operación y a su carácter prioritario o estratégico, el orden en el cual el administrado tramitará el asunto. Esta jerarquización se refiere al Procedimiento, de ninguna manera a Dependencias y Entidades.

Notificaciones.

30. Respecto de las notificaciones:

1. Deben ser dirigidas al administrado o a quien éste hubiere designado como su representante legal.
2. Para su validez y observancia deben:
 - I. Constar por escrito.
 - II. Ser emitidas por autoridad competente

- III. Señalar las motivaciones y fundamentos de las decisiones administrativas y;
- IV. Contener los datos de la autoridad emisora, lugar y fecha, número de expediente, nombre del servidor público firmante, y del administrado; y, demás de naturaleza análoga para facilitar la identificación del asunto.

Ausencia o falta de domicilio.

- 31. La falta de señalamiento del domicilio, por el administrado, será causal para el sobreseimiento del trámite realizado. De igual forma, la falta del aviso de cambio de domicilio, dentro de los diez días hábiles siguientes a la fecha del mismo.

Ineficacia de actuaciones.

- 32. Serán ineficaces en lo administrativo, relativa o absolutamente, las actuaciones hechas en contravención a lo señalado en este Capítulo Cuarto o en contra de lo dispuesto en este Reglamento. La ineficacia administrativa absoluta, así determinada, concluye el Procedimiento en el estado en el cual se encuentre; por lo mismo; será emitida resolución de archivo. De inmediato se iniciará la investigación correspondiente para, en su caso, aplicar las sanciones procedentes. Sólo por mandato judicial se reabrirá un expediente con resolución de archivo. La ineficacia administrativa relativa permite la continuación y finalización del trámite, sin perjuicio de las sanciones procedentes.

Capítulo Quinto.—
Registro del Procedimiento
de la Administración Pública Federal.

Definición.

- 33. El Presidente, o el órgano administrativo en quien delegue la competencia de las atribuciones contenidas en este Reglamento, conforme

al artículo 3 ejercerá, por conducto del Registro del Procedimiento de la Administración Pública Federal respecto de las Dependencias y Entidades, las funciones de:

- I. Inscribir, actualizar permanente; y, en su caso dar de baja a las propias Dependencias y Entidades, así como a sus procedimientos, cambios e innovaciones.
- II. Vigilar su publicación por conducto del Registro.

Estructura.

34. El registro estará a cargo de un Director General, dos Directores, uno de Operación y otro de Administración. La Dirección de Operación contará con las Subdirecciones de:

- I. Dependencias,
- II. Entidades,
- III. Informática; y
- IV. Publicidad.

La Dirección de Administración tendrá a su cargo las Subdirecciones de :

- I. Personal; y
- II. Recursos Materiales.

Las Subdirecciones de operación tendrán la siguiente estructura:

- I. La de Dependencias: los Departamentos de:
 1. Registro de Procedimiento,
 2. Cambios propuestos e innovaciones; y
 3. Baja de los mismos.
- II. La de Entidades: los Departamentos de:
 1. Empresas de participación estatal y organismos descentralizados.
 2. Sociedades nacionales de crédito, instituciones nacionales de crédito, organizaciones auxiliares de crédito e instituciones nacionales de seguros y fianzas; y,
 3. Fideicomiso.
- III. La de Informática: los Departamentos de:
 1. Recepción y clasificación de la información.

2. Publicación de la publicidad,

3. Control de publicaciones.

Las Subdirecciones de Personal y Recursos Materiales tendrán los Departamentos estrictamente indispensables para el desarrollo de sus funciones. En ningún caso podrán tener mayor personal del asignado a la operación. Los departamentos, cuando así lo justifique el volumen de sus operaciones, podrán contar con oficinas en las cuales distribuir sus tareas.

El Director General será auxiliado por un Consejo Técnico Interdisciplinario en el cual habrá, al menos un profesional de las siguientes licenciaturas:

Dos de Derecho,

Uno de Administración Pública,

Uno de Informática,

Uno de Comunicación,

Uno de Administración,

Uno de Contaduría Pública.

Los integrantes del Consejo Técnico Interdisciplinario elaborarán un reglamento para su funcionamiento.

Organización.

35. Las funciones del Registro son:

- I. Inscribir, actualizar y dar de baja a Dependencias y Entidades, para los efectos de este Reglamento.
- II. Registrar el Procedimiento de la Administración, así como sus cambios e innovaciones.
- III. Publicitar cada Procedimiento.
- IV. Disponer en favor del administrado, y a costa de éste, con las exenciones previstas de manera genérica, de la información y registros del Procedimiento.
- V. Las demás, de naturaleza análoga, necesarias para llevar al cabo las anteriores.

Sujetos obligados.

36. Las Dependencias y Entidades, cuyas funciones incluyen relaciones habituales con el administrado, a causa del Procedimiento, deberán inscribirse en el Registro. Asimismo dar aviso sobre cualquier cambio ocurrido en los datos manifestados. Para este caso, lo harán en las formas oficiales proporcionadas por este órgano, en un plazo no mayor de diez días.

Registro de los obligados.

37. Para el expediente de registro de los obligados se utilizará una clasificación por Dependencia y Entidades y por sectores de agrupamiento, conforme a los criterios de la Ley. Podrá ser utilizado el actualmente en vigor en la Secretaría de Programación y Presupuesto. El registro hará del conocimiento de las Dependencias y Entidades su número de identificación, el cual deberá ser, invariablemente, citado en todo trámite ante el mismo.

Requisitos para el Registro de los obligados.

38. El registro elaborará un catálogo de las formas en las cuales deberá asentarse la información a ser proporcionada por Dependencias y Entidades, los plazos para su presentación –sin perjuicio de lo señalado en el Capítulo Unico del Título Tercero– y los cambios ocurridos.

Información obligatoria para su registro.

39. La información cuyo registro es obligatoria comprende:

- I. Describir, en orden de temporalidades, del Procedimiento específico para cada tramitación.
- II. La señalada en los Capítulos Tercero y Cuarto del Título Segundo.
- III. La información considerada indispensable, por el Registro, en coordinación con Dependencias y Entidades, para cumplir con el objeto de este Reglamento.

Criterios oficiales registrados, por Dependencia y Entidad.

40. El Registro anotará por cada Dependencia y Entidad, bajo rubros de materia, lugar y tiempo, y otros similares, los criterios oficiales sustentados por éstas, respecto de tramitación y decisiones del Procedimiento, y enviados para su anotación. De éstos podrá disponer el administrado copia o fotocopia, a su costa, sólo para su utilización personal. Queda prohibida a los administrados la reproducción de estos criterios oficiales, fuera de la necesaria para su uso particular.

Nulidad de lo no registrado.

41. El administrado no podrá ser afectado –sin perjuicio de la responsabilidad correspondiente para la autoridad responsable– por requisitos del Procedimiento cuando:

- I. Sean declarados anti o inconstitucionales por la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Incurrir en responsabilidad el servidor público violador de esta fracción.
- II. No hubieren sido inscritos, actualizados o dados de baja, dentro del plazo correspondiente por Dependencias y Entidades.
- III. No hubieren sido dadas a conocer, por el Registro o autoridad responsable, a solicitud expresa del administrado. Sólo se admitirá como prueba, en este caso, el recibo de pago oficial de solicitud de información. Se exceptúa de lo dispuesto en las fracciones II y III a los casos en los cuales el administrado hubiere sido notificado conforme a lo normado en el Capítulo Cuarto del Título Segundo.

Capítulo Sexto.–

Oposiciones del administrado.

Concepto de oposición.

42. El administrado afectado por una decisión administrativa deberá ocurrir a la autoridad competente para oponerse, en la forma dispuesta en el Capítulo Segundo de este Título. Para el caso, dispondrá de los recursos señalados en el artículo siguiente.

Recursos.

43. El administrado podrá oponer, frente a decisiones adversas los recursos de:
- I. Revisión.– Consiste en el autocontrol del Procedimiento de las propias Dependencias y Entidades. Por excepción, el administrado podrá interponer este recurso cuando el Procedimiento o sus requisitos sean innecesarios, duplicados o perjudiciales para una decisión oportuna, eficaz y eficiente.
 - II. Reconsideración.– Se ejerce mediante fundada petición del administrado –solicitada en los términos y condiciones del Reglamento– a la autoridad emisora de la decisión para cambiarla parcial o totalmente.
 - III. Revocación.– Se lleva al cabo a petición fundada del administrado ante autoridad competente superior y distinta de quien dictó la decisión administrativa original y la ratificó.
 - IV. Ineficacia.– El administrado podrá solicitar la ineficacia relativa o absoluta. En el primer caso si se trata del Procedimiento. En el segundo, si se refiere a una decisión administrativa desfavorable, en los casos de incumplimiento, por la autoridad competente, de lo estipulado en las leyes y en este Reglamento.
 - V. Oposición de terceros.– Quien demuestre interés legítimo, sin ser el administrado afectado, podrá optar por el recurso de revisión.

Requisitos para la oposición.

44. Los requisitos para la procedencia de los recursos son:
- I. Por cuanto a la forma, deberán cumplir con lo normado en el Capítulo Segundo del Título Segundo.
 - II. En lo referente al fondo, deberán cubrir los mismos requisitos exigidos para la autoridad competente, cuando ésta debe notificar, conforme a lo señalado en el artículo de los requisitos para notificar.
 - III. En cuanto a los plazos serán los fijados en el Título Tercero.

Silencio de la Administración Pública Federal.

45. Dependencias y Entidades deben responder a las peticiones formuladas por el administrado, siempre y cuando fueren hechas conforme a lo normado en este Reglamento. La falta de respuesta en los plazos fijados para la misma, será considerada desfavorable al administrado, sin perjuicio de la responsabilidad del servidor público competente. Frente a esta negativa el administrado podrá ejercer los recursos previstos anteriormente.

Título Tercero.-
Plazos.- Prescripción.- Caducidad.

Capítulo Unico.

Fijación de plazos.

46. Salvo disposición expresa en contrario en las leyes, los plazos para lo preceptuado en este Reglamento, a raíz del hecho generador, son:

- I. Respecto de los artículos 22; 24; 25; 27; 31; 35; 36; 10 días hábiles.
- II. Respecto de los artículos 8; 10, fracción II; 12; 13; 16, fracciones I, II y III; 17; 18; 19, fracciones I, II y III; 23; 29; 30; 38; 42; 43; 47; 15 días hábiles.
- III. Respecto de las fracciones IV y V del artículo 19 y 32 son automáticas cuando ocurran sin mayor trámite salvo el de la anotación respectiva en el expediente.
- IV. Respecto del artículo 20; y 34 último párrafo dentro de los tres meses siguientes a la fecha de vigencia de este Reglamento.

Por excepción, atendiendo a cada asunto individual estos plazos podrán ser ampliados por resolución fundada y motivada, debidamente asentada en el expediente y notificada en las condiciones y términos de este Reglamento.

Prescripción.

47. Las disposiciones de leyes determinativas de prescripciones deberán ser inscritas en el Registro de Procedimiento Administrativo de la Administración Pública Federal. A falta de señalamiento en las leyes los plazos serán de un año, en todos los casos.

Caducidad.

48. La falta de gestión a excitativa del administrado originará su caducidad. Esta operará en cuatro meses, igual plazo para Dependencias y Entidades para decidir.

Título Cuarto.–

Infracciones y sanciones al administrado y a los terceros.

Capítulo Unico.

Infracciones de los administrados.

49. Son infracciones de los administrados el incumplimiento de los artículos 10, fracciones I, II, III y IV; 12, fracción I; 13; 14; 18, fracciones II y III y, 31; serán sancionados conforme al Título Cuarto de la constitución y su Ley relativa.

Infracciones de terceros.

50. Son infracciones de terceros el no ejercicio de sus derechos consignados en los artículos 2, fracción III; y, 43 fracción V.

Sanciones al administrado y a los terceros.

51. La sanción por las infracciones referidas en este título son:

- I. Para el administrado, de las señaladas en el artículo 10; 12, fracción I; 13; 14; 18, fracciones II y III; y, 31, su ineficacia conforme al artículo 32; sin perjuicio de otras previstas en este Reglamento; y, en otras disposiciones jurídico-administrativas.

II. Para los terceros, la derivada del no ejercicio de sus derechos y la ineficacia del 32.

Transitorios.

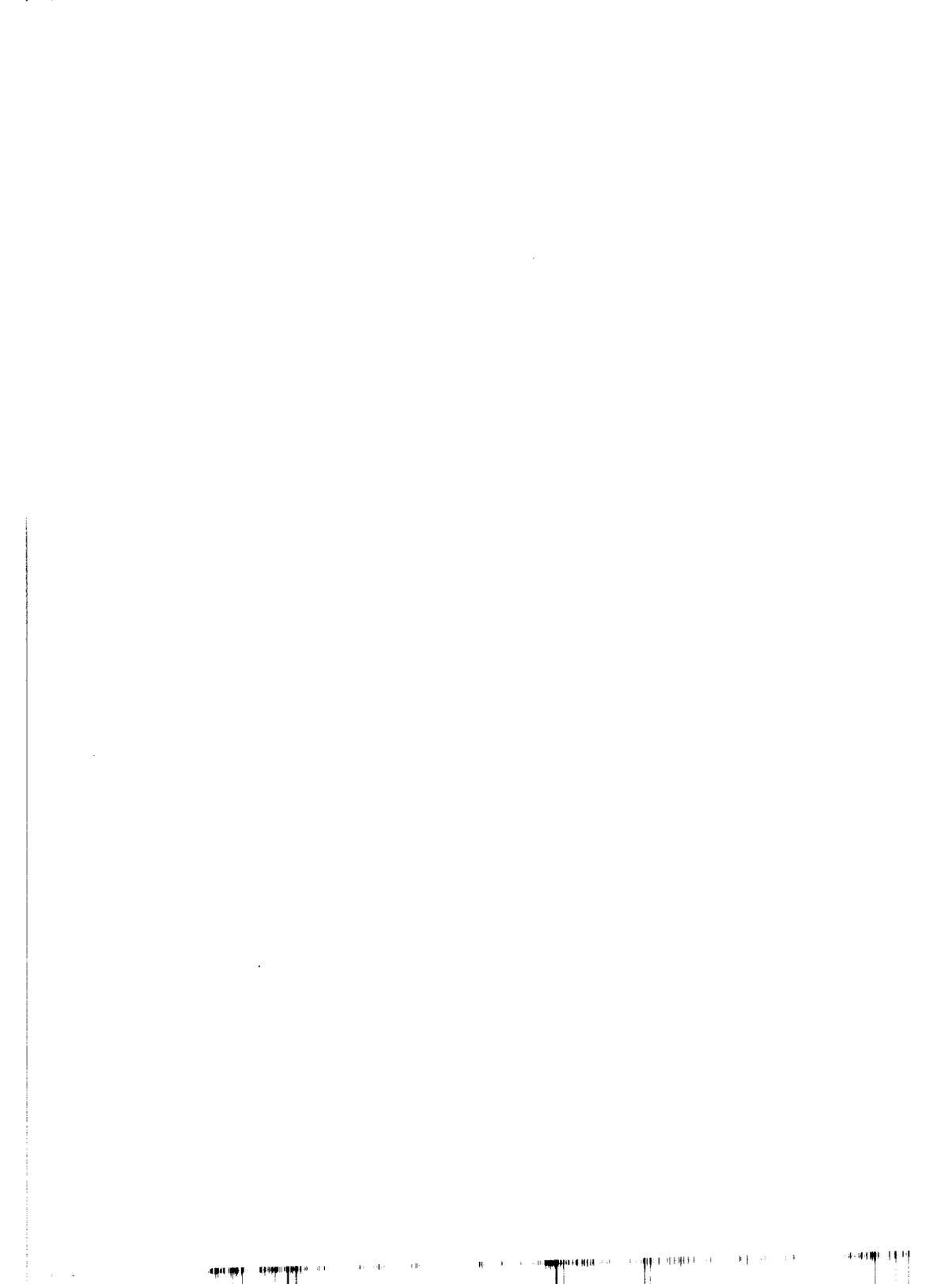
Vigencia.

1°. Este Reglamento entrará en vigor al mes de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

2°. Se derogan y abrogan, en su caso, las disposiciones opuestas a este Reglamento.

Título IV.

***Un modelo para la Gran Tarea
Jurídica Nacional correctora
de lo extenso, contradictorio
y complejo de la legislación
administrativa mexicana:
conceptualización de la compilación
en materia alimentaria***



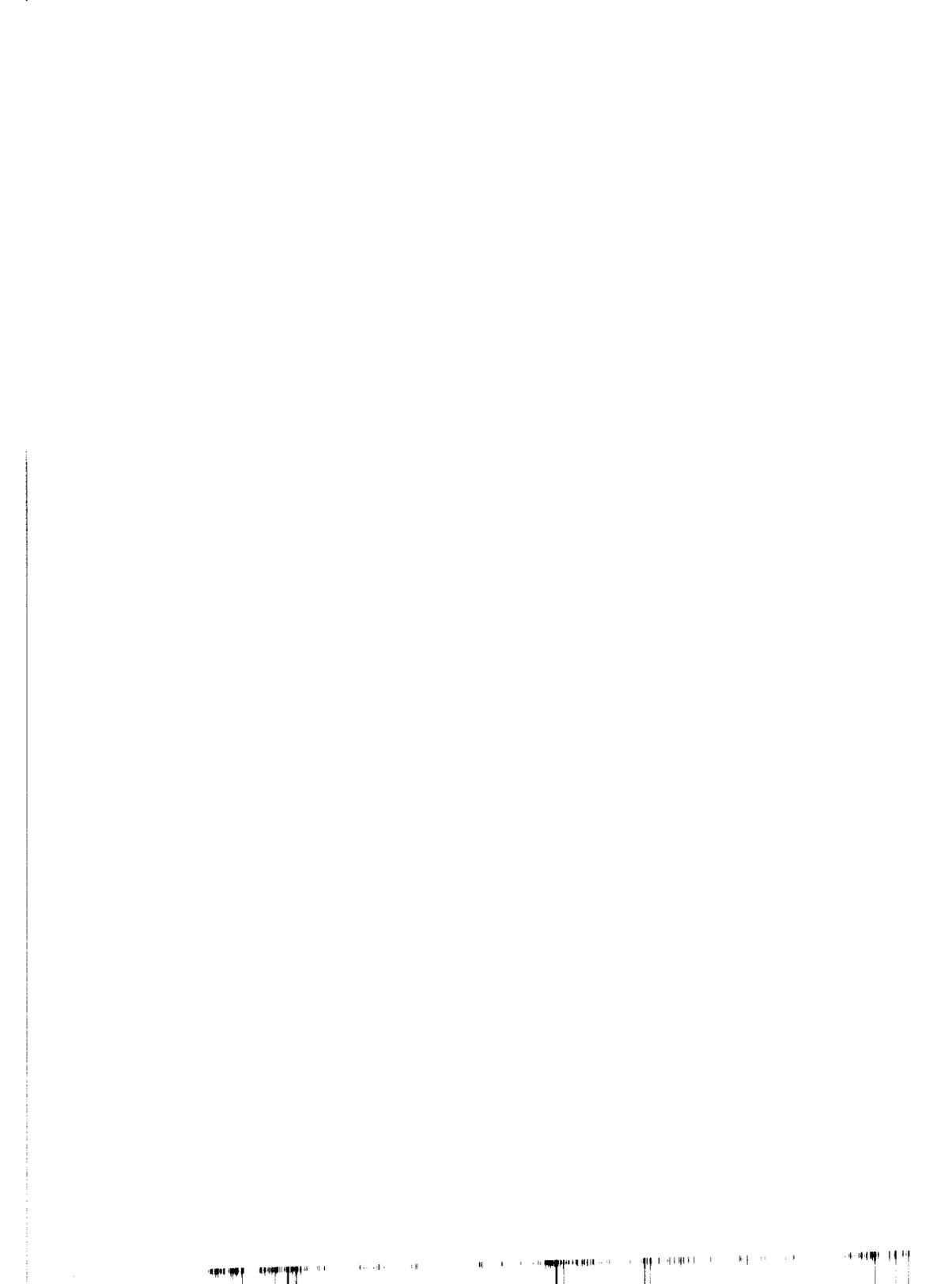
Este Título IV, como se indica en su nombre, es una compilación de Leyes, Convenios Internacionales, Disposiciones Reglamentarias, Decretos, Programas, Acuerdos, Disposiciones de diversa naturaleza, Disposiciones Fiscales, Comisiones y Comités, Cámaras de Comercio; y, de Estructuras de Entidades en materia alimentaria, el cual ha tomado en consideración los ordenamientos a partir de 1917 y hasta 1989.

La primera etapa del modelo es una relación de las disposiciones jurídico administrativas enunciadas en el párrafo anterior; la segunda, es la recopilación física de todo lo mencionado para su sistematización; la tercera consiste en un trabajo muy laborioso para cotejar entre lo compilado para eliminar duplicidades, contradicciones y una proliferación ajena a la sencillez.

Este es el resultado de la primera etapa, la segunda y tercera sólo quedan enunciadas. Lamentablemente, debo advertirlo, el trabajo hubo de ser realizado sin poder acudir a sistemas de cómputo en tanto la información no está disponible. Conté para la tarea con dos estudiantes de la Facultad de Derecho de la UNAM; a uno le autoricé para usarla en su tesis.

Con seriedad y responsabilidad afirmo: la relación de las disposiciones abarca el universo de la materia, con excepción de la Jurisprudencia.

Para facilitar el trabajo de localización consideré necesario incluir un índice de lo compilado.



Indice.

1. Disposiciones Constitucionales
2. Leyes
 - A. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal
 - B. Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos
 - C. Secretaría de Comercio y Fomento Industrial
 - D. Secretaría de Salud
 - E. Secretaría de la Reforma Agraria
 - F. Secretaría de Pesca
 - G. Secretaría de Hacienda y Crédito Público
 - H. Secretaría de Programación y Presupuesto
 - I. Secretaría de Gobernación
 - J. Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología
 - K. Departamento del Distrito Federal
3. Convenios Internacionales
4. Reglamentos
 - A. Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos
 - B. Secretaría de Comercio y Fomento Industrial
 - C. Secretaría de Salud
 - D. Secretaría de la Reforma Agraria
 - E. Secretaría de Pesca
 - F. Secretaría de Hacienda y Crédito Público
 - G. Energía, Minas e Industria Paraestatal
 - H. Secretaría de Turismo
 - I. Secretaría de Comunicaciones y Transportes
 - J. Departamento del Distrito Federal
 - K. Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología

5. Planes y Programas
 - A. Plan Nacional de Desarrollo 1989 – 1994
 - B. Programas de Mediano Plazo
 - C. Programas Especiales
 - D. Presidencia
 - E. Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos
 - F. Secretaría de Comercio y Fomento Industrial
 - G. Secretaría de Pesca
6. Decretos
 - A. Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos
 - B. Secretaría de Comercio y Fomento Industrial
 - C. Secretaría de Hacienda y Crédito Público
 - D. Secretaría de Programación y Presupuesto
 - E. Secretaría de Relaciones Exteriores
 - F. Secretaría de Trabajo y Previsión Social
 - G. Secretaría de Pesca
7. Acuerdos
 - A. Presidencia
 - B. Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos
 - C. Secretaría de Comercio y Fomento Industrial
 - D. Secretaría de la Reforma Agraria
 - E. Secretaría de Pesca
 - F. Secretaría de Hacienda y Crédito Público
 - G. Secretaría de Programación y Presupuesto
 - H. Secretaría de Relaciones Exteriores
 - I. Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología
 - J. Secretaría de Educación Pública
 - K. Departamento del Distrito Federal

8. Disposiciones de Diversa Naturaleza
 - A. Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos
 - B. Secretaría de Comercio y Fomento Industrial
 - C. Secretaría de la Reforma Agraria
 - D. Secretaría de Hacienda y Crédito Público
 - E. Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal
 - F. Secretaría de Comunicaciones y Transportes
 - G. Secretaría de Pesca
 - H. Departamento del Distrito Federal
9. Disposiciones de Carácter Fiscal de la Alimentación.
 - A. Impuestos
 - B. Reglas de Tributación
 - C. Estímulos Fiscales y Exenciones
 - D. Tasas
10. Comisiones y Comités
 - A. Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos
 - B. Secretaría de Comercio y Fomento Industrial
 - C. Secretaría de Salud
 - D. Secretaría de la Reforma Agraria
 - E. Secretaría de Pesca
 - F. Secretaría de Marina
 - G. Secretaría de Programación y Presupuesto
 - H. Departamento del Distrito Federal
11. Estatutos de Cámaras Industriales y de Comercio
Aclaración al Apartado XII
12. Administración Pública Federal Paraestatal en Materia Alimentaria
 - A. Organismos Descentralizados
 - B. Empresas de Participación Estatal Mayoritaria

C. Empresas de Participación Estatal Minoritaria

D. Fideicomisos de la Administración Pública Federal

1. Disposiciones Constitucionales

Artículo 4º; 27; 73 fracciones XVI, XXIX-E; 89 fracción 1, 92 y 107 fracción VIII inciso c de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

2. Leyes

A. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal

B. Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos

Ley sobre Asociaciones Agrícolas. 27 Ago. 32.

Ley de Asociaciones Ganaderas. 12 May. 36.

Ley de Conservación del Suelo y Agua. 6 Jul. 46.

Ley Federal de Caza. 5 Ene. 52; erratas: 19 Ene. 52; Ref.: 31 Ene. 81.

Ley que crea el Fondo de Garantía y Fomento para la Agricultura, Ganadería y Avicultura. 31 Dic. 54.

Ley de Riegos. 31 Dic. 56.

Ley Federal de Aguas. 11 Ene. 72 Ref.: 3 Ene. 75; 13 Ene. 86.

Ley de Sanidad Fitopecuaria de los Estados Unidos Mexicanos. 13 Dic. 74.

Ley General de Crédito Rural. 5 Abr. 76, fe de erratas: 3 Jun. 76; Ref.: 30 Dic. 77; fe de erratas: 24 Feb. 82 y 27 Abr. 82; 28 Dic. 83; 15 Ene. 85; 13 Ene. 86.

Ley que crea la Universidad Autónoma de Chapingo. 30 Dic. 74; Ref.: 30 Dic. 77.

Ley del Seguro Agropecuario y de Vida Campesino. 29 Dic. 80.

Ley de Fomento Agropecuario. 2 Ene. 81, fe de erratas: 8 Ene. 81. Ref.: 9 Sep. 81.

Ley sobre Producción, Certificación y Comercio de Semillas. 14 Abr. 61; Ref.: 12 Sep. 83.

Ley Forestal. 30 May. 86.

Ley de Distritos de Desarrollo Rural. 28 Ene. 89.

C. Secretaría de Comercio y Fomento Industrial.

Ley que crea el Instituto Mexicano del Café. 31 Dic. 58.

Ley sobre Elaboración y Venta de Café Tostado. 25 May. 72; Ref.: 8 Ene. 74

Ley de Atribuciones del Ejecutivo en Materia Económica.

Ley de Protección al Consumidor. 22 Dic. 75; Adiciones 7 Ene. 82. Ref.: 7 Feb. 85, 4 Ene. 89.

D. Secretaría de Salud.

Ley General de Salud. 7 Nov. 84.

Ley que establece al Instituto Nacional de la Nutrición

Salvador Zubirán como Organismo Público Descentralizado. 3 Dic. 87.

Ley de Salud del Distrito Federal.

E. Secretaría de la Reforma Agraria.

Ley Federal de Reforma Agraria. 16 Abr. 71; Ref.: 6 May. 72; 23 y 31 Dic. 74; 3 Ene. 75; 29 Jun. 76; 2 Ene. 81; 17 Ene. 84.

Ley General de Crédito Rural. 5 Abr. 76, fe de erratas: 3 Jun. 76; Ref.: 30 Dic. 77; 6 Ene. 82; fe de erratas: 24 Feb. 82 y 27 Abr. 82, 28 Dic. 83; 15 Ene. 85; 13 Ene. 86.

Ley de Sociedades de Solidaridad Social. 27 May. 76.

Ley de Fomento Agropecuario. 2 Ene. 81, fe de erratas: 8 Ene. 81.

F. Secretaría de Pesca.

Ley sobre la Zona Exclusiva de Pesca de la Nación. 20 Ene. 67.

Ley Orgánica del Banco Nacional Pesquero y Portuario. 13 Ene. 86.

Ley Federal de Pesca. 26 Dic. 86 Aclaración 25 Feb. 87.

G. Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Ley del Impuesto sobre Adquisición de Azúcar, Cacao y otros bienes. 30 Dic. 77; Ref.: 29 Dic. 78; 31 Dic. 79; 30 Dic. 80; 31 Dic. 81; 30 Dic. 83.

Ley del Impuesto General de Importación. 8 Feb. 88, erratas: 3 May. y 31 Jul 88 Ref.: 11 Ene. 89.

Ley del Impuesto General de Exportación. 8 Feb. 88, erratas: 31 Mar. 88. Ref.: 11 Ene. 89.

Ley de Ingresos de la Federación. (anual) 31 Dic. 88.

Ley de Egresos de la Federación (anual) 31 Dic. 88.

Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios.

H. Secretaría de Programación y Presupuesto.

Ley Federal de Estadística. 21 Ago. 79.

I. Secretaría de Gobernación.

Ley Federal del Mar. 8 Ene. 86.

J. Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología.

Ley General de Bienes Nacionales. 20 Ene. 82, Ref.: 25 May. 87.

K. Departamento del Distrito Federal.

Ley de Protección a los animales en el Distrito Federal. 17 Ene. 81.

3. *Convenios Internacionales.*

Convenio Constitutivo del Fondo Internacional del Desarrollo Agrícola. 21 Sep. 77. Aprobación 9 Dic. 77. Promulgación.

Decreto que publica los estatutos del grupo de Países Latinoamericanos y del Caribe Exportadores de Azúcar. 18 Ene. 77.

Convención sobre el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura. Aprobación 25 Ene. 79. Promulgación 9 Jun. 80.

Acuerdo de Cooperación México-EUA sobre contaminación del medio marino. 9 Ene. 81.

Convención Internacional de la Alianza de Productores de Cacao de 24 Ago. 70. 8 Jun. 81. Promulgación.

Institución del Día Mundial de la Alimentación. 15 Oct. 81.

Convención Internacional de Protección Fitopecuaria. 18 Dic. 81.

Convenio Consultivo del Fondo Común para los productores básicos. 14 Ene. 82. 22 Abr. 82. Promulgación.

Decreto de Promulgación del texto revisado de la Convención Internacional de Protección Fitosanitaria adoptado en la FAO. 28 Nov. 79 4 Mar. 82.

Decreto por el que se aprueba a la Convención Constitutiva de la Organización Consultiva Marítima Intergubernamental. 23 Oct. 80 Enmienda 24 Ene. 83.

Decreto por el que se aprueba la Convención de las Naciones Unidas sobre Derechos del Mar. 10 Feb. 83. Aprobación 18 Feb. 83 erratas.

Decreto por el que se aprueba el Convenio Constitutivo de la Organización Latinoamericana de Desarrollo Pesquero. 17 Feb. 83.

Decreto de Promulgación del Convenio Constitutivo de la Organización Latinoamericana de Desarrollo Pesquero. 20 Jul 83.

Decreto por el que se aprueba el Convenio Internacional del Azúcar celebrado en Ginebra Suiza. 23 Ene. 86. 25 Jun. 86. Ref.: 7 Ene. 89. Aprobación.

Convenio Internacional que establece el Centro Internacional de Ingeniería Genética y Biotecnología. 9 Dic. 87.

Decreto por el que se aprueba el Convenio Internacional del Cacao de 25 Jun. 86. 21 Ene. 89. 1º Abr. 82. Promulgación.

Decreto por el que se aprueba el Convenio entre México y el Centro Internacional de Mejoramiento del Maíz y Trigo. 27 Ene. 89. 28 Jul. 89 Promulgación.

4. *Reglamentos.*

A. Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos.

Reglamento Interior de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos. 7 Abr. 89.

Reglamento de la Policía Sanitaria Agrícola. 16 Jul. 27.

Reglamento de la Policía Sanitaria de los animales. 4 Ene. 29; Ref.: 8 Sep. 47.

Reglamento de la Ley de Asociaciones Agrícolas. 13 Abr. 34.

Reglamento de la Ley de Aguas de Propiedad Nacional. 21 Abr. 36.

Reglamento de la Ley de Asociaciones Ganadera. 14 Oct. 58; Ref.: 27 Abr. 62.

Reglamento de la Ley Forestal. 23 Ene. 61; Ref.: 24 Nov. 61; 6 Sep. 63.

Reglamento sobre el funcionamiento de Viveros o Centros de Multiplicación y Propagación de Plantas Arbóreas, Arbustivas y Herbáceas, Productoras de Frutas; de Ornato, Productoras de Flores y Hortícolas en la República Mexicana. 8 Fe. 72.

Reglamento para el control y uso de herbicidas. 17 Dic. 73.

Reglamento Interior de la Comisión del Lago de Texcoco. 9 Sep. 75.

Reglamento para la Junta de Conciliación y Arbitraje y Controversias Azucareras. 28 Oct. 75.

Reglamento que establece las características y la calidad de la caña de azúcar como materia prima para la Industria Azucarera. 28 Oct. 75.

Reglamento relativo al Incumplimiento de la Obligación de Entregar o Recibir la materia prima para la Industria Azucarera. 28 Oct. 75.

Reglamento del Artículo 124 de la Ley Federal de Aguas. 3 Dic. 75.

Reglamento para la Determinación de Coeficientes de Agostadero. 30 Ago. 78.

Reglamento para el Control de Productos Químico-Farmacéuticos, Biológicos, Alimenticios, Equipo y Servicios para animales. 12 Ene. 79, fe de erratas: 13 Sep. 79.

Reglamento para Campañas de Sanidad Animal. 15 May. 79.

Reglamento de la Ley de Sanidad Fitopecuaria de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Movilización de Animales. y sus productos. 11 Jul. 79.

Reglamento de la Ley de Fomento Agropecuario. 23 Abr. 81 fe de erratas: 25 Feb. 82.

Reglamento de la Ley del Seguro Agropecuario y de vida Campesino. 28 Jun. 82, fe de erratas: 20 Ago. 82.

Reglamento del Servicio de Protección y Seguridad Hidráulica. 25 Abr. 85.

Reglamento Interno de la Comisión Nacional Forestal 5 Sep. 86.

Reglamento de Parques Nacionales e Internacionales.

Reglamento de Vedas, Alumbramiento y Aprovechamiento de Aguas.

Reglamento para el control y uso de herbicidas. 17 Dic. 73.

B. Secretaría de Comercio y Fomento Industrial.

Reglamento Interior de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial. 16 Mar. 89.

Reglamento para Botellas para Leche o su Crema. 24 Dic. 26.

Reglamento para Toneles para Aguamiel o Productos de su Fermentación. 18 Ago. 27.

Reglamento Interior del Instituto Mexicano del Café. 13 May. 59.

Reglamento Interior de los Comités Participativos de Comercialización de granos y oleaginosas. 12 Abr. 88, 14 Sep. 88 Modificación.

Reglamento Interior de la Comisión Intersecretarial para el control del proceso y uso de plaguicidas, fertilizantes y sustancias tóxicas. 27 Oct. 88.

Reglamento del Artículo 5º de la Ley de Industrias de Transformación de 21 de Abr. 41, en el ramo de azúcar.

C. Secretaría de Salud.

Reglamento Interior de la Secretaría de Salud. 29 May. 89.

Reglamento para el Registro de Comestibles, Bebidas y Similares. 5 Mar. 41.

Reglamento de Inspección Sanitaria de Aves destinadas al Público para alimentación. 7 Ene. 42; 7 May. 69.

- Reglamento de Mercados. 1 Jun. 51.
- Reglamento para definir cuáles comestibles, bebidas y similares pueden ser registrados con el mismo número y cuáles requieren números distintos. 20 Abr. 44.
- Reglamento sobre elaboración, almacenamiento, envase, transporte y venta de cremas, mantequillas, margarinas y quesos en el Distrito y Zonas Federales. 9 Jul. 48.
- Reglamento para la elaboración, tratamiento, transporte y venta de sustitutos de la leche natural, preparados a base de polvos de leche total o descremada en el Distrito Federal. 11 Oct. 51; Ref.: 22 Mar. 78.
- Reglamento de Aceites y Grasas Comestibles. 27 Mar. 56.
- Reglamento de Carnes Frías Comestibles. 28 Ago. 56.
- Reglamento de Aditivos para Alimentos. 15 Feb. 58.
- Reglamento Sanitario de Bebidas Alcohólicas. 6 Jun. 63.
- Reglamento que fija las Bases Generales para la Libre Introducción y Distribución de Carne para el Consumo Humano en el Distrito Federal. 30 Dic. 65.
- Reglamento de Publicidad para Alimentos, Bebidas y Medicamentos. 19 Dic. 74.
- Reglamento para el Control Sanitario de la Leche. 24 Sep. 76; Ref.: 3 Abr. 78.
- Reglamento para el Control de Productos Químico-Farmacéuticos, Biológicos, Alimenticios, Equipo y Servicios para Animales. 7 Sep. 78.
- Reglamento de Yodatación y Fluoruración de la Sal. 26 Mar. 81.
- Reglamento para el Control Sanitario del Pulque. 18 Jun. 81.
- D. Secretaría de la Reforma Agraria.
- Reglamento Interior de la Secretaría de la Reforma Agraria. 7 Abr. 89.
- Reglamento sobre Crías de Ganado que deben entregar los propietarios de predios amparados por concesionarios de inafectabilidad. 31 Dic. 54.

Reglamento de Inafectabilidad Agrícola y Ganadera. 9 Oct. 48; Ref.: 24 Ago. 65.

Reglamento para la expedición de certificados de inafectabilidad agropecuaria. 21 Sep. 73.

Reglamento para la determinación de coeficientes de agostadero. 30 Ago. 78; Ref.: 29 May. 79.

Reglamento General de Colonias Agrícolas y Ganaderas. 25 Abr. 80.

Reglamento de los Comités Agrarios de Promoción Productiva por Microregión que coincide con los Centros de Producción del Sistema CONASUPO-COPLAMAR. 10 Dic. 81.

E. Secretaría de Pesca.

Reglamento Interior de la Secretaría de Pesca. 14 Feb. 89.

Reglamento para el Control Sanitario de Ostras y Almejas 6 Mar. 41.

Reglamento de los Artículos 73, Fracción III y 82 de la Ley General de Sociedades Cooperativas en materia de Cooperativas Federales de Pescadores. 15 Oct. 41.

Reglamento para Despachar Embarcaciones Pesqueras en Tráfico Interior, Costero y Alta Mar. 21 Mar. 71.

Reglamento para el Control Sanitario de los Productos de la Pesca. 7 Jul. 80; erratas: 14 Ago. 80.

Reglamento de la Ley Federal de Pesca. 7 Ene. 88.

F. Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. 17 Ene. 89.

Reglamento Orgánico del Banco de Crédito Rural del Golfo, S.N.C. Institución de Banca de Desarrollo. 29 Jul. 85.

Reglamento Orgánico del Banco de Crédito Rural del Istmo, S.N.C. Institución de Banca de Desarrollo. 29 Jul. 85.

Reglamento Orgánico del Banco de Crédito Rural del Noreste, S.N.C. Institución de Banca de Desarrollo 29 Jul. 85.

- Reglamento Orgánico del Banco de Crédito Rural del Noroeste, S.N.C. Institución de Banca de Desarrollo. 29 Jul. 85.
- Reglamento Orgánico del Banco de Crédito Rural del Norte, S.N.C. Institución de Banca de Desarrollo. 29 Jul. 85.
- Reglamento Orgánico del Banco de Crédito Rural del Pacífico Norte, S.N.C. Institución de Banca de Desarrollo. 29 Jul. 85.
- Reglamento Orgánico del Banco de Crédito Rural del Pacífico Sur, S.N.C. Institución de Banca de Desarrollo. 29 Jul. 85.
- Reglamento Orgánico del Banco de Crédito Rural Peninsular, S.N.C. Institución de Banca de Desarrollo. 29 Jul. 85.
- Reglamento Orgánico del Banco Nacional Pesquero y Portuario, S.N.C. Institución de Banca de Desarrollo 29 Jul. 85.
- Reglamento Orgánico del Banco de Crédito Rural de Occidente, S.N.C. Institución de Banca de Desarrollo. 29 Jul. 85.
- Reglamento Orgánico del Banco de Crédito Rural del Centro, S.N.C. Institución de Banca de Desarrollo. 29 Jul. 85.
- Reglamento Orgánico del Banco de Crédito Rural del Centro Norte, S.N.C. Institución de Banca de Desarrollo. 29 Jul. 85.
- Reglamento Orgánico del Banco de Crédito Rural del Centro Sur, S.N.C. Institución de Banca de Desarrollo. 29 Jul. 85.
- Reglamento Orgánico del Banco Nacional de Crédito Rural, S.N.C. Institución de Banca de Desarrollo. 29 Jul. 85.
- Reglamento Orgánico de Financiera Nacional Azucarera, S.N.C. Institución de Banca de Desarrollo. 31 Jul. 85.
- Reglamento del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios.
- G. Energías, Minas e Industrias Paraestatales.
- Reglamento de las Comisiones de Planeación y Operación de Zafra. 28 Oct. 75.
- Reglamento para la Junta de Conciliación y Arbitraje de Controversias Azucareras. 28 Oct. 75.
- Reglamento que establece las características y la calidad de la Caña de Azúcar como materia prima para la Industria Azucarera. 28 Oct. 75.

H. Secretaría de Turismo.

Reglamento para restaurantes, cafeterías y similares. 8 Oct. 82.

I. Secretaría de Comunicaciones y Transportes.

Reglamento para el Autotransporte Federal de Carga. Jul. 89.

J. Departamento del Distrito Federal.

Reglamento para la Industria del Pan en el Distrito Federal. 7 Ago. 41.

Reglamento de Molinos de Nixtamal, Masa y Tortillerías en el Distrito Federal. 22 Sep. 41; Ref.: 4 Feb. 42, 22 May. 45, 20 May. 74.

Reglamento de Comercio y Carnes. 13 Feb. 43.

Reglamento del Pulque, Agua Miel o Trachique. 25 May. 51 Ref.: 21 Jul. 51.

Reglamento de Venta, Consumo de Cerveza del Distrito Federal. 21 Dic. 51.

K. Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología.

Reglamento para la Prevención y Control de la Contaminación de Agua.

5. *Planes y Programas.*

A. PLANADE 1989 – 1994.

B. Programas de Mediano Plazo.

Modernización del Abasto.

Modernización del Campo.

Modernización de la Pesca.

C. Programas Especiales.

Programa Nacional de Alimentación (PRONAL).

Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL).

D. Presidencia.

Programa de Solidaridad Social por Cooperación comunitaria a los habitantes de las localidades que se señalan en el ámbito de competencia de la promotora del maguey y el nopal. 1 Oct. 80.

E. Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos.

Plan Lago de Texcoco. 21 Jul. 71.

Plan Nacional de Desarrollo Agropecuario y Forestal 81-82 27 Mar. 81.

Programa Línea de Control de Ganado en la República Mexicana. 22 Abr. 81.

Programa Nacional Agropecuario y Forestal 1982. 29 Mar. 82.

Programa de Mecanización del Campo. 8 Sep. 83.

Programa de Control de Residuos Tóxicos, Biológicos y Contaminantes en Unidades de Producción Pecuaria. 5 Ene. 84 11 Ene. 84.

Programa de Control y Movilización de ganado. 2 Oct. 84.

Programa Nacional de Desarrollo rural integral 1985-1988. 20 May. 85.

Programa Nacional para el Control de la Abeja Africana. 10 Abr. 85.

F. Secretaría de Comercio y Fomento Industrial.

Programa de Fomento Global para nuevas Empresas de Productos Básicos. 9 Sep. 80.

Programa de Fomento para la Agroindustria. 4 Feb. 81.

Programa de Fomento para la Industria Enlatadora de Sardinas, Pescados y Mariscos Frescos, Atún y Pescado Seco Salado y Ahumado. 27 Abr. 81.

Programa de Fomento a la Industria de Café Industrializado. 27 Abr. 81.

Programa de Fomento a la Industria de Harina de Maíz Nixtamalizado. 27 Abr. 81.

Programa de Fomento a la Industria de Aceites y Mantecas Vegetales Comestibles. 27 Abr. 81.

Programa de Fomento a la Industria de Galletas Populares. 27 Abr. 81.

Programa de Fomento a la Industria Productora de Trigo. 27 Abr. 81.

Programa de Fomento a la Industria de Pastas Alimenticias para Sopa. 27 Abr. 81.

Programa de Fomento a la Industria de Frutas y Legumbres Envasados. 27 Abr. 81.

Programa de Fomento específico para Productos Básicos. 30 Jun. 81.

Programa de Fomento a la Industria de Huevo de Gallina. 26 Ago. 82.

Programa de Fomento a la Producción, Pasteurización e Industrialización de la Leche de Vaca. 28 Dic. 81.

Programa de Fomento para la Industria Productora de la Masa y la Tortilla de Maíz. 2 Ago. 82, fe de erratas: 3 Ago. 82.

Programa específico de Producción, Abasto y Control de Leche de Vaca (1983–1988). 5 Abr. 83; 20 Ene. 84.

Programa para la Estructura, Operación y Desarrollo del Sistema Nacional para el Abasto. 27 Sep. 84.

Programa de Fomento específico para la Integración y Construcción de Centrales y Módulos de Abasto. 27 Sep. 84, fe de erratas: 15 Oct. 84.

Programa de Fomento específico para la Construcción de Almacenes Frigoríficos. 27 Sep. 84.

Programa de Fomento específico para la adquisición de equipo especializado para el transporte de productos alimenticios en estado fresco. 27 Sep. 84.

Programa de Fomento específico de Centros de Acopio. 27 Sep. 84, erratas: 15 Oct. 84.

G. Secretaría de Pesca.

Programa para la Pesca y Recursos del Mar. 17 Sep. 84.

6. *Decretos.*

A. Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos.

Decretos acerca de exposiciones agrícolas y ganaderas. 5 Oct. 28; 2 Ene. 31; 25 Sep. 36; 30 Oct. 41.

Decreto por el que se declaran enfermedades exóticas de los animales para México y las de los árboles de género Citrus Cafeto. 14 Nov. 79.

Decreto por el que se declara de interés público la siembra, cosecha, cultivo e industria del azúcar de caña. 2 Ene. 80.

Decreto por el que se declara de interés público, la erradicación de la roya del cafeto. 10 Ene. 80.

Decreto por el que se crea la Promotora de Maguey y el Nopal. 30 Jun. 80.

Decreto por el que se declara de interés público la prevención y control de la abeja africana. 30 Oct. 84.

Decreto por el que se declara de interés público la prevención y combate de plagas. 13 Dic. 85.

Decreto que establece la codificación, clasificación de plaguicidas de importación sujetas a regulaciones sanitarias, fitozoo sanitarias y ecológicas. 9 Nov. 88 SECOFI 28 Dic. 88 SARH.

B. Secretaría de Comercio y Fomento Industrial.

Decreto que declara saturada la Industria Molinera de Trigo. 22 Mar. 63.

Decreto por el que se dispone que el Maíz y sus harinas producidas en el país, serán prioritariamente destinadas al consumo alimentario humano. 12 Nov. 81.

Decreto por el que se declara para el consumo alimentario humano, el trigo y sus harinas producidas en el país. 12 May. 82.

Decreto por el que se crea el Servicio Nacional de Información de Mercados. 27 Sep. 84.

Decreto por el que se establecen las bases de estímulos fiscales en apoyo al Sistema Nacional para el Abasto. 27 Sep. 84.

Decreto que aprueba el Programa para la Estructuración, Operación y Desarrollo del Sistema Nacional para el Abasto. 27 Sep. 84, fe de erratas: 15 Oct. 84.

Decreto por el que se reforma la Tarifa del Impuesto General de Importación en las fracciones referentes a Camarón procedente del Pacífico y del Golfo de México. 17 May. 88.

Decreto de creación de la Cámara Nacional de la Industria Azucarera como Organismo Federal Descentralizado. 18 Dic. 70; Ref.: 12 Feb. 72, 27 Oct. 75.

C. Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Decreto que establece los estímulos fiscales para el fomento al Sector agropecuario. 9 Sep. 81.

Decreto sobre estímulos fiscales para centrales de abasto en la franja fronteriza y zonas libres del país. 15 Mar. 82.

Decreto por el que se reforma, adiciona y derogan diversas disposiciones del decreto que establece los estímulos al sector agropecuario. 26 Nov. 82.

Decreto por el que se exime el pago del Impuesto sobre Adquisición de Empresas de Azúcar, Cacao y otros bienes. 19 May. 89.

D. Secretaría de Programación y Presupuesto.

Decreto por el que se regula la actividad Salinera Nacional. 19 Ago. 80.

Decreto por el que se establecen derechos y productos relativos a la actividad salinera. 20 Ago. 80.

E. Secretaría de Relaciones Exteriores.

Decreto por el que se establece el cobro de derechos y productos por permisos de excepción y explotación de ciertas especies de túnidos, que realicen embarcaciones en la Zona Económica Exclusiva Mexicana. 21 Ene. 80.

F. Secretaría de Trabajo y Previsión Social.

Decreto de modificación y reformas al Fondo Nacional de Fomento y Garantía para el Consumo de Trabajadores. 1º Ago. 85.

G. Secretaría de Pesca.

Decreto relativo a las participaciones que corresponden en las Multas por Infracciones a las Leyes de Pesca. 19 Abr. 41.

7. *Acuerdos.*

A. *Presidencia.*

Acuerdo que deroga las disposiciones que dieron origen a la Unidad de Coordinación General de Programas para Productos Básicos. 19 Ene. 83.

Acuerdo de Coordinación General de Programas para Productos Básicos. 7 Feb. 80.

(Antecedente).

B. *Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos.*

Acuerdo por el cual se declara la presencia en Territorio Nacional de una Enfermedad; Hemorrágica en Conejos, Sistema Nacional de Emergencia en Salud Animal. 21 Feb. 89.

Acuerdo que crea un Comité en cada Distrito de Riego. 17 Ene. 53.

Acuerdo por el cual se constituye el Gabinete Agropecuario para establecer precios de garantía. 30 Dic. 80, 2 Ene. 81 erratas.

Acuerdo por el que se establece la Campaña contra el Gusano Barrenador. 23 Mar. 81.

Acuerdo por el que se establece la Campaña Nacional contra la Bruceosis del Ganado Bovino, Caprino, Ovino y Porcino. 28 Abr. 81.

Acuerdo de Enfermedades Exóticas. 7 May. 81.

Acuerdo que establece en el Territorio Nacional, con carácter general, obligatorio y permanente, la Campaña Nacional contra la Garrapata. 24 Jun. 82.

Acuerdo interno que establece las Normas y Lineamientos para la Interacción y Funcionamiento de los órganos de Gobierno de la Administración Pública comprendidas en Lineamientos específicos para la integración y funcionamiento de los órganos de Gobierno de las Entidades Coordinadas por la SARH. 21 May. 84 erratas: 5 Jul. 84.

Acuerdo por el que se constituye el Programa de Control de Movilización de Ganado mediante el establecimiento de un cordón zoonosanitario en el Istmo de Tehuantepec y el funcionamiento del mismo. 2 Oct. 84.

Acuerdo por el que se crea la Comisión de Estudios Jurídicos de la SARH. 25 Mar. 85. Ref.: 25 Jul 89.

Acuerdo por el que se establecen Distritos de Desarrollo Rural. 16 Jul. 87.

Acuerdo que aprueba los Estatutos del Comité de Normas de Calidad de Productos Agrícolas, Pecuarios y Forestales. 22 Ene. 88.

Acuerdo de Delimitación de Distritos de Desarrollo Rural. 8 Ago. 88.

Acuerdo por el cual se adscriben orgánicamente Unidades Administrativas de la SARH. 8 Jun. 89.

C. Secretaría de Comercio y Fomento Industrial.

Acuerdo por el que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público procederá a realizar los actos necesarios a efecto de que sea modificado el Contrato de Fideicomiso del Limón. 20 Ago. 80. 19 Sep. 80 (erratas).

Acuerdo por el que se fijan precios máximos de maquila de nixtamal y de venta de harina de maíz nixtamalizado, masa y maíz. 30 Dic. 80.

Acuerdo relacionado con el trámite y resolución de solicitudes de permisos de importación de productos pesqueros. 20 Ene. 83.

Acuerdo relacionado con el trámite y resolución de solicitudes de permisos de importación de productos agropecuarios y forestales. 7 Ago. 84. 21 Ago. 86. 27 Jun. 86.

Acuerdo relativo al trámite y resolución de solicitudes de permisos de importación de productos agropecuarios, forestales y agroquímicos. 7 Ago. 84.

Acuerdo relacionado con el trámite y resolución de solicitudes de permisos de importación y exportación de productos pesqueros. 17 Oct. 84.

Aclaración al Acuerdo que fija el contenido neto, tolerancia e información comercial de salchichas envasadas de 25 Feb. 88. Aclaración 6 Abr. 88.

Acuerdo que fija el contenido neto, tolerancia e información comercial del chocolate para mesa envasado en sus presentaciones. 24 Feb. 88.

Acuerdo que fija el contenido neto, tolerancia e información comercial del aceite vegetal comestible envasado en sus presentaciones. 24 Feb. 88.

Acuerdo que fija el contenido, tolerancia e información comercial de margarinas envasadas. 25 Feb. 88.

Acuerdo que fija el contenido neto, tolerancia e información comercial de tortillas de harina de trigo. 9 Mar. 88.

Acuerdo que fija el contenido, tolerancia e información comercial de chocolate para mesa. 2 Mar. 88, erratas: 10 Mar. 88. 25 Nov. 88 Modificaciones.

Acuerdo que establece el contenido, tolerancia e información comercial de sustituto de crema para café en polvo, envasado. 5 Ago. 88.

Acuerdo que fija el contenido, tolerancia e información comercial de polvos para hornear. 8 Ago. 88.

Acuerdo que fija el contenido, tolerancia e información comercial de harina de arroz. 8 Ago. 88.

Acuerdo que fija el contenido neto, tolerancia e información comercial de fécula de maíz. 9 Ago. 88.

Acuerdo que fija el contenido neto, tolerancia e información comercial de mantequilla. 9 Ago. 88.

Acuerdo que fija el contenido neto, tolerancia e información comercial de aderezos de mayonesa envasados en sus presentaciones. 10 Ago. 88.

Acuerdo que fija el contenido neto, tolerancia e información comercial de azúcar granulada, refinada, slandor, mascabado y glass envasada. 10 Ago. 88.

Acuerdo que fija el contenido neto, tolerancia e información comercial de Paté. 31 Ago. 88.

Acuerdo que fija el contenido, tolerancia e información comercial de caldo y consomé de pollo deshidratados. 9 Sep. 88.

Acuerdo que fija el contenido, tolerancia e información comercial de cocoa. 20 Sep. 88.

Acuerdo que fija el contenido, tolerancia e información comercial del alcohol, etílico potable. 21 Sep. 88.

Acuerdo comercial N° 22 del Sector de la Industria de Aceites esenciales, químicos, aromáticos. (Decreto por el que se modifica la tarifa del Impuesto General de Importación en virtud del 5° protocolo adicional suscrito por los EUM, Argentina y Fed. de Brasil. 22 Sep. 88). Decretos SHCP-SECOFI.

Acuerdo que fija el contenido, tolerancia e información comercial de salsa cocte. 28 Sep. 88.

Acuerdo que fija el contenido neto, tolerancia e información comercial de sémola de trigo. 14 Oct. 88.

Acuerdo que establece el contenido, tolerancia e información comercial de Extractos Naturales de Vainilla y Concentrados Artificiales sabor Vainilla. 14 Oct. 88.

Acuerdo que fija el contenido neto, tolerancia e información comercial de sus presentaciones de cereales horneados y tostados envasados. 18 Oct. 88.

Acuerdo que establece el contenido, tolerancia e información comercial de frijoles refritos. 2 Dic. 88.

Acuerdo que establece el contenido, tolerancia e información comercial de harina de frijol. 2 Dic. 88.

Acuerdo que fija el contenido neto, tolerancia e información comercial de aceite para niño envasado para consumo doméstico y del sector salud. 2 Dic. 88.

Acuerdo que establece el contenido, tolerancia e información comercial de harinas preparadas. 6 Dic. 88.

Acuerdo que fija el contenido, tolerancia e información comercial de manteca vegetal hidrogenada. 6 Dic. 88.

Acuerdo que da a conocer el instructivo para el procedimiento uniforme e integral en las solicitudes de registros, licencias y permisos de plaguicidas, fertilizantes y sustancias tóxicas. 7 Dic. 88.

Acuerdo por el cual se autoriza el precio de venta del azúcar blanca preferente. 3 Abr. 89.

Acuerdo por el que se exige el requisito de permiso previo para la exportación de mercancía (café). 6 Jul. 89.

Acuerdo que fija el contenido neto, tolerancia e información comercial de verduras y legumbres. 10 Mar. 88.

Acuerdo que establece el contenido, tolerancia e información comercial de mostaza envasada. 18 Mar. 88.

Acuerdo que establece el contenido, tolerancia e información comercial de tortilla de harina de trigo. 9 Mar. 88.

D. Secretaría de la Reforma Agraria.

Acuerdo por el que se declara prioritaria la regularización de la tenencia de la tierra en el Distrito Federal y la creación de reservas territoriales. 27 Jul. 83.

Acuerdo por el que se autoriza a los Delegados Regionales y Estatales entregar los excedentes de tierra a la Secretaría para satisfacer las necesidades agrarias. 3 Nov. 87.

Acuerdo por el cual se determinan las normas que deberán observarse para aprovechamiento de superficies de Agostadero de uso común en Ejidos y Comunidades. 11 Mar. 89.

E. Secretaría de Pesca.

Acuerdo intersecretarial que establece el programa de rotación de Infraestructura para comunidades y parques industriales pesqueros. 26 Dic. 79.

Acuerdo mediante el cual se establecen medidas para la extracción del Abulón. 22 Sep. 81.

Acuerdo que establece el Sistema de Permiso por Barco y la forma de operación de la Flota Camaronera de Altamar. 29 Nov. 82.

Acuerdo que establece la veda a la explotación de las especies de tortugas de agua dulce. 1º Oct. 87.

Acuerdo que establece bases especiales de tributación en materia de Impuestos Federales a personas mediadoras en ganado y pieles en crudo. 31 May. 85.

Acuerdo para la regularización de vehículos Pick-Up de procedencia extranjera para actividades agropecuarias y forestales. 8 Ene. 88.

Acuerdo para su regularización en el país de vehículos extranjeros Pick-Up y Camionetas Estacas para actividades agropecuarias y forestales 1981, 82, 83. 8 Abril 88.

Acuerdo por el que se fijan precios de venta del Azúcar en sus diferentes calidades. 10 Ene. 89. Aclaración 11 Ene. 89.

Acuerdo que establece el monto del pago del ISR a personas físicas dedicadas a actividades agrícolas correspondiente al Ejercicio 1988 de contribuciones de personas físicas del 3, 4, 8, 9, 10, 11, 12 de Mayo de 1989. 2 May. 89.

G. Secretaría de Programación y Presupuesto.

Acuerdo por el que se autoriza la Constitución del Fideicomiso para el Fomento y Apoyo del Desarrollo Pesquero. 31 Sep. 80.

Acuerdo por el que se crea la Comisión del Programa Nacional de Solidaridad. 6 Dic. 88.

H. Secretaría de Relaciones Exteriores.

Acuerdo que establece el registro para pagos con divisas del exterior de diversos compromisos por parte de personas físicas o morales del sector Pesca con derecho a uso de divisas. 30 Nov. 82.

1. Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología.

Acuerdo por el que el Consejo Nacional de la Fauna, A. C., será órgano de consulta oficial y apoyo a la SEDUE por que se refiere al uso cinegético de la fauna. 24 Ene. 86.

J. Secretaría de Educación Pública.

Acuerdo por el que se establecen modalidades operativas del proyecto denominado Modelos Alternativos de Educación Secundaria en Zonas Rurales. 10 Nov. 82.

Acuerdo por el que se establece la veda del erizo rojo en la Costa Oeste de Baja California. 14 Mar. 88.

Acuerdo por el que se regula el desarrollo, conservación y aprovechamiento del caracol panza púrpura. 30 Mar. 88.

Acuerdo que establece las medidas de explotación para las especies de Pulpo.

Acuerdo que establece el Sistema de Permiso por Barco y la forma de operación de la flota camaronera de Alta Mar. 29 Nov. 82.

Acuerdo que establece el registro de pagos con divisas al exterior de diversos compromisos por parte de personas del Sector Pesca, con derecho a uso de divisas. 30 Nov. 82, fe de erratas: 10 Ene. 83.

Acuerdo que establece el uso y llenado del Libro de Registro de Explotación Pesquera. 20 Mar. 85.

F. Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Acuerdo por el que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público procederá a realizar los datos necesarios a efecto de que sea modificado el contrato de Fideicomiso para obras sociales a campesinos cañeros de escasos recursos. 8 Sep. 80.

Acuerdo que establece estímulos fiscales a los productores de artículos básicos de Consumo duradero y no duradero. 21 Ene. 82 (fiscal).

Acuerdo que regulariza vehículos Pick-Up de procedencia extranjera que se emplean como instrumentos de trabajo para la realización habitual de actividades agropecuarias y forestales. 3 Ago. 83.

Acuerdo sobre Bases de Tributación a introductores de ganado y aves. 10 Oct. 83 (fiscal).

Acuerdo por el que se establecen estímulos fiscales para la pasteurización de leche, prevista el programa específico de producción, abasto y control de leche de vaca. 19 Oct. 83 (fiscal).

Acuerdo mediante el cual se establecen reglas generales, bases especiales de tributación en materia de Impuestos Federales que se indican para los ganaderos y avicultores, personas físicas y sociedades mercantiles. 3 Jul. 84 (fiscal).

K. Departamento del Distrito Federal.

Acuerdo por el que se confieren atribuciones a la Coordinación de Abasto y Distribución del DDF. 27 May. 83.

Acuerdo por el que el Ciudadano Jefe del Departamento del Distrito Federal establece ciertas normas para el funcionamiento y administración de la Central de Abasto del D. F. 20 Mar. 84.

8. *Disposiciones de Diversa Naturaleza.*

A. Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos.

Disposiciones Reglamentarias para la Organización y Funcionamiento de las Corporaciones de Defensa contra Incendios de Montes. 29 Ene. 81.

Manual de Funcionamiento de Comité Planificador de Desmontes del Sector Agropecuario y Forestal. 20 May. 82.

Manual Operativo de Procedimientos al que se sujetará la expedición de guías fitosanitarias para transportación, acarreo y movilización de vegetales dentro del Territorio Nacional en términos de la Ley de Sanidad Fitopecuaria de los EUM, y su reglamento. 14 Jun. 82.

Lineamientos específicos para la Integración y Funcionamiento de los órganos de gobierno de las entidades coordinadas para la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos. 21 May. 84; fe de erratas: 5 Jul. 84.

Manual de Procedimientos Administrativos para la Exportación de Importación de Productos Agropecuarios y Agroquímicos. 24 Oct. 86.

Bases de coordinación para el uso de plaguicidas y sustancias tóxicas. 15 Oct. 87.

Circular relativa a disposiciones para el trámite de inscripciones del Registro Público Nacional Forestal. Jul 84.

B. Secretaría de Comercio y Fomento Industrial.

Bases para la planeación, organización y funcionamiento de la Industria de la Producción de Harina de Maíz, Masa Nixtamalizada y Tortillas de Maíz. 23 Jul. 73; 22 Sep. 82.

Reglas para la expedición de permisos de Importación y Exportación de Productos Pesqueros. 27 Mar. 81.

Regulación de Masa y Tortillas de Maíz. 2 Ago. 82; erratas: 31 Ago. 82.

Reglas a que se sujetará la comercialización interna de la cebada maltera. 4 Nov. 83.

Reglas generales para el abasto de Grasas Oleaginosas. 21 Ene. 85; Aclaración 22 Ene. 85; erratas: 12 Feb. 85.

C. Secretaría de la Reforma Agraria.

Normas para la Organización y Funcionamiento de la Unidad Agrícola Industrial para la Mujer. 7 Jun. 84.

D. Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Subsidios a los pequeños productores del pulque. 20 Feb. 78. Ref.: 24 Ene. 79.

Subsidios a personas dedicadas a la Actividad Pesquera. 24 Ene. 79.

Tarifas de Importación y Exportación de la Industria de Abastos. 10 May. 84.

Diversas disposiciones sobre Adquisición de Azúcar, Cacao y Otros bienes. 31 Dic. 84.

Reglas Básicas de Operación de Almacenes Generales de Depósito. 2 Ago. 88.

E. Secretaría de Energías, Minas e Industrias Paraestatales.

Normas para la Integración y Funcionamiento de los órganos de Gobierno de las Entidades Paraestatales Coordinadas con la SEMIP. 25 Ene. 84.

F. Secretaría de Comunicaciones y Transportes.

Circular que fija las reglas que deben observarse a la conducción de animales vivos por ferrocarriles y otros transportes. 17 May. 48.

G. Secretaría de Pesca.

Normas para la integración y funcionamiento de los órganos de Gobierno para las Entidades Paraestatales que coordina la Secretaría de Pesca. 29 Mar. 84.

H. Departamento del Distrito Federal.

Instructivo de Operación para la Central de Abasto. 22 Dic. 82.

Normas y Lineamientos sobre Mercados Públicos en el Distrito Federal.
11 Mar. 86.

9. Disposiciones de Carácter Fiscal de la Alimentación.

A. Impuestos.

Impuesto de Adquisición de Azúcar y Cacao. 30 Dic. 80.

Impuesto General de Exportación de carne de bovino, ovino y caprino.
11 Feb. 81.

Impuesto General de Importación de Máquinas Cosechadoras. 14
Jul 81.

Impuesto General de Importación de miel natural. 11 Ago. 81.

Impuestos Federales de la Introducción de Pescados y Mariscos. 28
Sep. 81.

Impuesto sobre la Renta en materia de Actividad Pesquera. 28 Abr. 82.

Impuestos Federales para el cultivo del café. 15 May. 84.

Impuesto sobre la Renta a Cooperativas de producción pesquera. 19
Sep. 85.

Impuesto sobre la Renta a pequeñas y medianas empresas dedicadas a
actividades ganaderas. 13 Dic. 85.

Impuesto sobre la Renta a personas dedicadas a la captura del camarón.
30 May. 86.

Impuesto sobre la Renta a introductores de pescado y mariscos. 21
Jul. 86.

Impuesto sobre la Renta a personas dedicadas a actividad pesquera, no
sea camarón. 11 Nov. 86.

Impuestos Federales a actividades agrícolas. 26 Oct. 87.

Impuesto sobre la Renta a introductores de pescado y marisco. 18
Nov. 87.

Monto de Impuesto sobre la Renta por actividades de Introducción de ganado y aves. 24 Abr. 89.

Acuerdo que establece el monto del pago de Impuesto sobre la Renta correspondiente al ejercicio fiscal de 1988 de personas físicas dedicadas a actividades agrícolas. 2 May. 89, 3, 4, 8, 9, 10, 11 y 12 May. 89.

Decreto que exige del pago del Impuesto sobre adquisición de Azúcar, Cacao y otros bienes a diversas empresas. May. 89.

Acuerdo sobre la renta correspondiente al ejercicio de 1988 a actividades ganaderas, avícolas, apícolas y cunícolas. 21 Abr. 89. 24 Abr. 89. Aclaración. Aclaración 18 May. 89.

B. Reglas de Tributación.

Reglas Generales de Tributación para agricultores dedicados al cultivo del café. 18 Sep. 81. Ref.: 29 Jul 82.

Reglas de Tributación en materia de Impuestos Federales a Ganaderos, Avicultores, Apicultores y Cunicultores, Personas Físicas y Sociedades Mercantiles. 19 Oct. 81.

Bases Especiales de Tributación en materia de introducción y venta de pescados y mariscos en el país. 19 Oct. 81.

Bases Especiales de Tributación para el cultivo del café. 23 Jul. 87.

Acuerdo que a diversas Bases Especiales de Tributación ejercicio fiscal 88. 24 Abr. 89.

Bases Especiales de Tributación en materia de Impuestos sobre la Renta de actividad pesquera que no sea camarón en los litorales del Golfo de México o Pacífico, Yucatán, Quintana Roo y algunos interiores. 16 May. 88.

Bases Especiales de Tributación en materia de Impuestos sobre la Renta a actividades ganaderas, avícolas, apícolas y cunícolas. 12 May. 88. Aclaración 18 May. 89.

C. Estímulos Fiscales y Exenciones.

Para las personas físicas comisionistas y mediadoras en ganado y pieles en crudo. 7 Oct. 83; 12 Nov. 84; 31 May. 85; 29 May. 86.

Para los miembros de sociedades cooperativas pesqueras de camarón. 16 Dic. 84; 9 May. 84; 19 Sep. 85; 30 May. 86.

Para las personas físicas introductoras de pescado y mariscos. 7 Oct. 83; 15 Nov. 84; 16 Dic. 85.

Para las personas dedicadas a la actividad pesquera que no sea camarón. 4 Ene. 84; 14 Nov. 84; 20 Sep. 85.

Embarcaciones sardinero–anchoveteras y escameras. 13 Mar. 85.

Estímulos Fiscales al Subsector Agrícola. 21 Sep. 87.

Estímulos Fiscales a Productores de carne de ganado bovino, porcino y pollo. 21 Sep. 87.

Disposiciones relativas a diversos alimentos exentos del IVA. 30 Dic. 80.

D. Tasas.

Tasa de Valores del café crudo, en grano, con cáscara, sin cáscara y otra. 13 Abr. 81. Ref.: 20 May. 82.

10. Comisiones y Comités.

A. Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos.

Comisión Nacional de Fruticultura. 31 Ago. 61. Reestructuración 30 Ene. 80.

Comisión para el Aprovechamiento de Aguas Salinas. 23 Abr. 71.

Comisión de Aguas del Valle de México y del Lago de Texcoco. 18 Ago. 72; 30 May. 74; 7 Jun. 85; 23 Ago. 85.

Comisión del Sistema Meteorológico Nacional. 5 Abr. 73.

Comité Nacional de Fertilizantes. 24 Abr. 75.

Comisión Nacional Coordinadora del Sector Agropecuario. 9 Jul. 75.

Comisión del Plan Nacional Hidráulico. 6 May. 76; 7 Abr. 83; 7 Jun. 85.

Comisión Nacional de Desarrollo Agroindustrial. 21 Ago. 79.

Comité Coordinador de Normas y Estudios para la Preservación y Fomento de la jojoba. 14 May. 81.

- Comité Planificador de Desmontes del Sector Agropecuario y Forestal. 20 May. 82.
- Comisión de Estudios de la Cuenca del Río Pánuco. 7 Jun. 85.
- Comisión del Papaloapan. 7 Jun. 85.
- Comisión Nacional Forestal. 6 Feb. 86.
- Comisión de Estudios Jurídicos de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos. 25 Mar. 86.
- Comisión Nacional para el Desarrollo Pecuario. 5 Jun. 87.
- Comisión Nacional del Agua. 16 Ene. 89.
- Comité de Operación y Seguimiento de Programas del Sector Agropecuario, Forestal e Hidráulico. 28 Jun. 89.
- B. Secretaría de Comercio y Fomento Industrial.
- Comisiones para la elaboración del Inventario Nacional de Productos Básicos. 21 May. 79.
- C. Secretaría de Salud.
- Comité Mixto Consultivo de Publicidad. 18 May. 76.
- Comité Mixto Consultivo de Publicidad de Alimentos, Bebidas y Medicamentos. 15 Ene. 81.
- Comité Interno de Nutrición de la Secretaría de Salubridad y Asistencia, 10 Nov. 83.
- D. Secretaría de la Reforma Agraria.
- Comisión Intersecretarial de Colonización Ejidal. 7 Jul. 72.
- Comisión Sectorial de Administración y Programación del Sector Agrario (COSAP) 29 Mar. 78.
- Comités Agrarios de Promoción Productiva por microregión que coincide con los Centros de Distribución del Sistema CONASUPO-COPLAMAR. 30 Nov. 81.
- E. Secretaría de Pesca.
- Comisión Nacional Concultiva de Pesca. 16 Dic. 81.

F. Secretaría de Marina.

Comisión Intersecretarial de Investigación Oceanográfica. 22 Feb. 78.
Modificación: 18 Mar. 79.

G. Secretaría de Programación y Presupuesto.

Comisión Nacional Coordinadora del Sector Agropecuario. 9
Jul. 75.

Comisión Nacional de Alimentación. 17 Oct. 83.

Comisión Nacional del Programa Nacional de Solidaridad. 6
Dic. 88.

H. Departamento del Distrito Federal.

Comisión Coordinadora de Abasto del Distrito Federal. 10 May. 83.

Comisión Coordinadora para el Desarrollo Rural. 26 Ago. 85.

11. Estatutos de Cámaras Industriales y de Comercio.

Estatutos de la Cámara Nacional de las Industrias Azucarera y Alcoho-
lera. 20 Agosto 1982.

Cámara Nacional de la Industria Panificadora y Similares. 18 Noviem-
bre 1981.

Estatutos de la Cámara Nacional de la Industria dedicada a la Silvicultu-
ra. 7 Marzo 1984. 25 Marzo 1985.

Estatutos de la Cámara de Productos Alimenticios elaborados con Le-
che. 20 Septiembre 1982.

Estatutos de la Cámara Nacional de la Industria Pesquera. 25 Marzo
1981. 19 Enero 1983.

Estatutos de la Cámara Nacional del Maíz Industrializado. 24 Mayo
1983. 24 Abril 1985.

Estatutos de la Cámara Regional de la Industria Tequilera. 7 Febrero,
fe de erratas: 1 Marzo 1985.

Estatutos de la Cámara Nacional de la Industria de Restaurantes y
Alimentos Condimentados. 21 Julio 1981. 6 Diciembre 1982. 5 Octu-
bre 1984. 15 Enero 1986.

Estatutos de la Cámara Nacional de la Industria de Conservas Alimenticias. 1º Agosto 1988. 5 Agosto 1988 Aclaración. Oficio por el que se autoriza su constitución y funcionamiento. 26 Junio 1985.

12. Administración Pública Federal Paraestatal en Materia Alimentaria.

Los datos aquí presentados corresponden a lo publicado en Noviembre de 1982.

A. Organismos Descentralizados.

Comisión Nacional de Fruticultura.

Comisión Nacional de la Industria Azucarera.

Comisión Nacional de la Industria del Maíz para Consumo Humano.

Comisión Nacional del Cacao.

Compañía Nacional de Subsistencias Populares.

Establecimiento Público Federal Ingenio del Mante.

Industrial de Abastos.

Instituto Mexicano del Café.

Instituto Nacional de la Nutrición "Salvador Zubirán".

Instituto Nacional del Consumidor.

Productora Nacional de Biológicos Veterinarios.

Productora Nacional de Semillas.

Promotora del Maguey y del Nopal.

Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF).

B. Empresas de Participación Estatal Mayoritaria.

Agrícola de Agua Buena, S.C.L. (en liquidación).

Agroquimex, S.A. de C.V. (en liquidación).

Alimentos Balanceados de México, S.A. de C.V.

Azucarera de la Chontalpa, S.A.

Beneficiadora de Frutas Cítricas y Tropicales de Colima, S.A. de C.V.

Beneficiadora de Frutas Cítricas y Tropicales de Guerrero, S.A. de C.V.
Beneficiadora de Frutas Cítricas y Tropicales de Oaxaca, S.A. de C.V.
Centros Conasupo de Capacitación, S.C.
Compañía Azucarera de los Mochis, S.A.
Compañía Azucarera del Ingenio Bellavista, S.A.
Compañía Azucarera del Istmo, S.A.
Compañía Azucarera La Concepción, S.A.
Compañía Industrial Azucarera San Pedro, S.A.
Compañía Industrial Azucarera, S.A.
Complejo Frutícola Industrial de la Cuenca del Papaloapan, S.A. de C.V.
Desarrollo Industrial del Café Mexicano, S.A.
Distribuidora Conasupo de Telas, S.A.
Distribuidora Conasupo del Centro, S.A. de C.V.
Distribuidora Conasupo del Noroeste, S.A. de C.V.
Distribuidora Conasupo del Norte, S.A. de C.V.
Distribuidora Conasupo del Sur, S.A. de C.V.
Distribuidora Conasupo del Sureste, S.A. de C.V.
Distribuidora Conasupo Metropolitana, S.A. de C.V.
Distribuidora Conasupo, S.A. de C.V.
Embotelladora Garci-Crespo, S.A.
Empresa Pesquera del Balsas, S.A. de C.V.
Envases y Empaques Nacionales, S.A.
Exportadora de Sal. S.A.
Fermentaciones Mexicanas, S.A. de C.V.
Fertilizantes Fosfatados Mexicanos, S.A.
Fertilizantes Mexicanos, S.A. (FERTIMEX).
Frutícola Mercantil, S.A.

Granja Buenagua, S. de R. L.
Impulsora del Pequeño Comercio, S.A. de C.V.
Impulsora Ganadera de Michoacán, S.A. de C.V.
Impulsora Guerrerense del Cocotero, S. de R. L. de L. P. y C. V.
Industrial Cañera, S.A.
Industrias Conasupo, S.A. de C.V.
Ingenio Agua Buena, S.A.
Ingenio Alianza Popular, S.A.
Ingenio Alvaro Obregón, S.A.
Ingenio Calipam, S.A. de C.V.
Ingenio de Atencingo, S.A. de C.V.
Ingenio de Casasano La Abeja, S.A.
Ingenio de Edzná, S.A.
Ingenio de Huixtla, S.A.
Ingenio de Mahuixtlán, S. de R.L. de C.V.
Ingenio de Mexicali, S.A.
Ingenio de Oacalco, S.A.
Ingenio de Puga, S.A.
Ingenio 14 de Septiembre, S.A. de C.V.
Ingenio El Cora, S.A.
Ingenio El Dorado, S.A.
Ingenio El Higo, S.A.
Ingenio El Modelo, S.A.
Ingenio El Potrero, S.A.
Ingenio Estipac, S.A.
Ingenio Hermenegildo Galeana, S.A.
Ingenio Independencia, S.A.
Ingenio José Ma. Morelos, S.A.

Ingenio José Martín, S.A.
Ingenio Juchitán, S.A.
Ingenio La Gloria, S.A.
Ingenio La Primavera, S.A.
Ingenio La Purísima, S.A.
Ingenio Lázaro Cárdenas, S.A.
Ingenio Melchor Ocampo, S.A.
Ingenio Miguel Hidalgo, S.A. de C.V.
Ingenio Nueva Zelandia, S.A.
Ingenio Padernales, S.A.
Ingenio Plan de Ayala, S.A.
Ingenio Plan de San Luis, S.A. de C.V.
Ingenio Ponciano Arriaga, S.A.
Ingenio Presidente Benito Juárez, S.A.
Ingenio Pujilic, S.A.
Ingenio Puruarán, S.A.
Ingenio Quesería, S.A.
Ingenio Rosales, S.A.
Ingenio San Francisco El Naranjal, S.A.
Ingenio San Gabriel Veracruz, S.A.
Ingenio San Miguelito, S.A.
Ingenio San Sebastián, S.A.
Ingenio Santa Clara, S.A.
Ingenio Santa Inés, S.A.
Ingenio Tala, S.A.
Ingenio Tres Valles, S.A.
Insecticidas y Fertilizantes Mexicanos, S.A. de C.V.
Insecticidas y Fertilizantes Ejidales Mexicanos, S. de R. L.

Leche Industrializada Conasupo, S.A. de C.V.
Maíz Industrializado Conasupo, S.A. de C.V.
Nutrimex, S.A. de C.V.
Ocean Garden Products Inc.
Operadora Nacional de Ingenios, S.A. (en liquidación).
Panificadora Las Truchas, S.A. de C.V.
Pesquera Del Pacífico, S.A. de C.V.
Productos Básicos para Fertilizantes, S.A. de C.V. (en liquidación).
Productos Lácteos Ejidales de San Luis Potosí, S. de R. L.
Productos Pesqueros Atún-Mex, S.A. de C.V.
Productos Pesqueros de Alvarado, S.A. de C.V.
Productos Pesqueros de Bahía Tortugas, S.A. de C.V.
Productos Pesqueros de Escuinapa, S.A. de C.V.
Productos Pesqueros de Guaymas, S.A. de C.V.
Productos Pesqueros de Guerrero, S.A. de C.V.
Productos Pesqueros de La Paz, S.A. de C.V.
Productos Pesqueros de Matancitas, S.A. de C.V.
Productos Pesqueros de Mazatlán, S.A. de C.V.
Productos Pesqueros de Salina Cruz, S.A. de C.V.
Productos Pesqueros de Sinaloa, S.A. de C.V.
Productos Pesqueros de Yukalpetén, S.A. de C.V.
Productos Pesqueros de Isla de Cedros, S.A. de C.V.
Productos Pesqueros Mexicanos de Michoacán, S.A. de C.V.
Productos Pesqueros Mexicanos, S.A. de C.V.
Productos Pesqueros Peninsular, S.A. de C.V.
Productos Pesqueros Santa Isabel, S.A. de C.V.
Promotora Ejidal, S.A.
Promotora Industrial del Café, S.A. de C.V.

Proquivemex División Agro-Industrial, S.A. de C.V.
Proquivemex División Farmacéutica, S.A. de C.V.
Proveedora Conafrut, S.A.
Refrigeradora de Tepepan, S.A. de C.V.
Restaurantes El Presidente, S.A.
Sales y Alcalis, S.A. (en liquidación).
Servicios Agrícolas Cañeros, S.A.
Sierra Refrigerating Company.
Silvícola Magdalena, S. de R. L.
Sociedades Cooperativa de Ejidatarios, Obreros y Empleados del Inge-
nio Emiliano Zapata, S.C. de P.E. de S.R.
Trigo Industrializado Conasupo, S.A. de C.V.
Unión Nacional de Productores de Azúcar, S.A. de C.V.
B. Empresas de Participación Estatal Minoritaria.
Alimentos del Fuerte, S.A. de C.V.
Alimentos Tor, S.A.
Arrendadora Banpesca, S.A. de C.V.
Distribuidora Pesquera Ejidal, S.A.
C. Fideicomisos de la Administración Pública Federal.
Fideicomiso Campaña Nacional contra la Garrapata.
Fideicomiso del Azúcar (FIDAZUCAR).
Fideicomiso de las Frutas Cítricas y Tropicales (FIDEFRUT).
Fideicomiso Ejidal Ley Federal de Aguas (Proceso extinción).
Fideicomiso para Apoyo a la Ganadería de los Estados de Sonora y Baja
California Norte (Proceso extinción).
Fideicomiso para Créditos en la Siembra del Frijol o Maíz a Campesinos
del Sur de Sinaloa (Proceso de extinción).

Fideicomiso para Diferir las Obligaciones Correspondientes al 50% de los Costos de Combustibles y Energía Eléctrica de Ejidatarios y Agricultores.

Fideicomiso para el Colegio Superior de Agricultura Tropical de Cárdenas, Tab.

Fideicomiso para el Establecimiento de un Sistema de Comercialización de Productos Agrícolas Perecederos.

Fideicomiso para el Fomento y Apoyo del Desarrollo Pesquero.

Fideicomiso para el Ingenio Emiliano Zapata.

Fideicomiso para el Instituto Nacional de Investigaciones Agrícolas.

Fideicomiso para el Otorgamiento de Créditos a las Cooperativas Pesqueras para la Adquisición de Barcos Camaroneros (FIPESCO).

Fideicomiso para el Otorgamiento de Créditos para el cultivo de la Piña en Loma Bonita, Oax.

Fideicomiso para el Programa de Descentralización de las Explotaciones Lecheras del D. F. (PRODEL).

Fideicomiso para la Capacitación Forestal Campesina.

Fideicomiso para la Investigación y Educación Pesquera (FIEP).

Fideicomiso para la Investigación y la Educación Agropecuaria y Forestal.

Fideicomiso para la Operación de la Unidad Ganadera Ejidal Francisco Zarco (antes "Hacienda el Ojo") (Proceso de extinción).

Fideicomiso para la Prevención y Control de las Aguas y el Desarrollo de la Fauna Acuática (Proceso de extinción).

Fideicomiso para la Rehabilitación de Agricultores de la Comarca Lagunera.

Fideicomiso para la Rehabilitación de la Industria Platanera de Tabasco y Norte de Chiapas. (Proceso de extinción).

Fideicomiso para las Siembras de Maíz, Frijol y Cacahuatate (Proceso de extinción).

Fideicomiso para Otorgar Créditos a Agricultores de Diversas Regiones del Estado de Chihuahua (Proceso de extinción).

Fideicomiso para Otorgar Créditos a Agricultores de Matamoros, Tamps. (Proceso de extinción).

Fideicomiso para que se otorguen Créditos hasta por el 50% de los costos de operación para cultivos de Algodón y Sorgo.

Fideicomiso Unico para el Desarrollo de la Flora y la Fauna Acuáticas (Proceso de extinción).

Fondo de Asistencia Técnica y Garantía para los Créditos Agropecuarios (FEGA).

Fondo de Fomento y Apoyo a la Agroindustria.

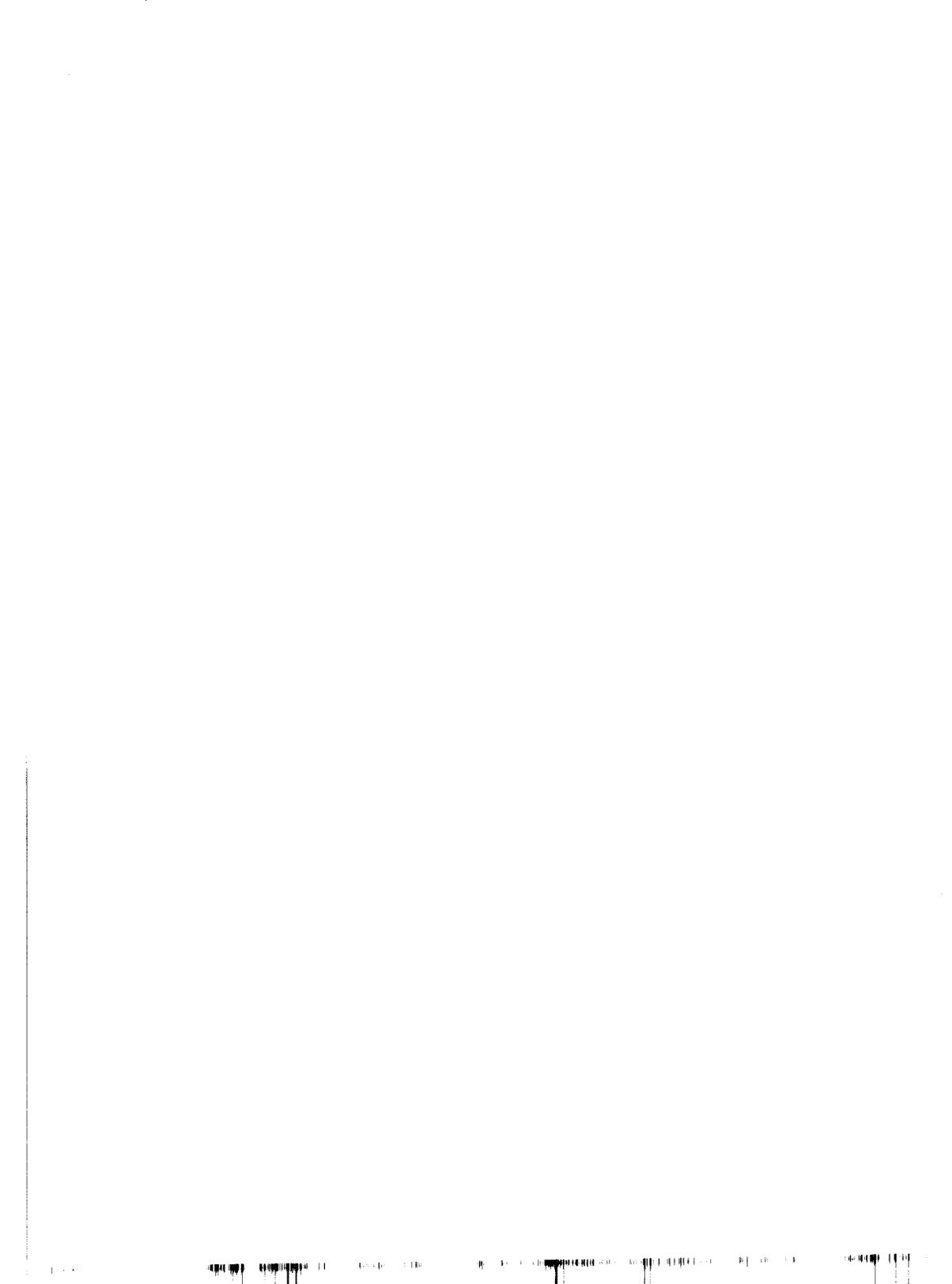
Fondo de Garantía y Fomento para la Agricultura, Ganadería y Avicultura.

Fondo Especial para Financiamientos Agropecuarios (FEFA).

Fondo Ganadero.

Fondo para el Fomento de la Ganadería de Exportación.

Fondo para la Creación y Fomento de Centrales de Maquinaria y Equipo Agrícola de la Industria Azucarera. (FIMAIA).



Bibliografía.

- Acosta Romero, Miguel. *Teoría General del Derecho Administrativo*. Editorial Porrúa, S.A. México, 1989.
- Acosta Romero, Miguel. *La Banca Múltiple*. Editorial Porrúa, S.A. México, 1988.
- Acosta Romero, Miguel. *Derecho Bancario*. Editorial Porrúa, S.A. México, 1988.
- Acosta Romero, Miguel y Martínez Morales, Rafael I.-*Catálogo de Ordenamientos Jurídicos de la Administración Pública*. Editorial Porrúa, S.A. México, 1986.
- Almada, Carlos F. "Modernización de la Administración Pública. La Descentralización de la Nación". *Excelsior* Marzo 24, 1982. Inserción pagada en la pág. 4 de la Sección Cultural y Financiera. México.
- Alvarez Gendin, Sabino. *Expropiación Forzosa (Su concepto Jurídico)*. Biblioteca Jurídica de Autores Españoles y Extranjeros. Volumen CXIX. Ed. Reus (S.A.), 1928.
- Aristóteles. *Ética Nicomaquea*. Editorial Porrúa. Sepan Cuántos . Librería México.
- Arwood D., Robert. *Diccionario Jurídico*. Librería Bazan. México, 1981.
- Barrios de Angelis, Dante. *El Juicio de la Expropiación*. Montevideo. República O. de Uruguay, 1951.
- Bertalanffy, Lwdwing Von. *Teoría General de los Sistemas*. FCE. México. 1986. Pág. 89.
- Bielsa, Rafael. *Principios del Derecho Administrativo*. Ediciones Depalma. Buenos Aires, 1966.
- Bonnard, Roger. *Précis de Droit Públic*. París, 1939.
- Bretch, Arnold. *Political Theory: The foundation of Twentieh Century Political Thought*. Princeton University Press, 1959.
- Bretch, Arnold. *Political Thought*. Princeton University Press. 1959.

- Burgoa, Ignacio. *Derecho Constitucional Mexicano*. Editorial Porrúa, S.A. México, 1989.
- Burgoa, Ignacio. *Garantías Individuales*. Editorial Porrúa, S.A. México, 1982.
- Canasi, José. *Derecho Administrativo*. Ediciones Depalma. Buenos Aires, 1974.
- Cavazos Galván, Ricardo Humberto. *Aspectos Económicos y Financieros de Nuevo León y sus Municipios*. IEPES. CEPES. Consulta Popular en las Reuniones Estatales. Nuevo León. México, 1982. Págs. 21 y 22.
- Cerroni, U. Pulantzas, N. *Marx El Derecho y el Estado*. Oikos Tau, S.A. España, 1979.
- Coviello, Nicolás. *Doctrina del Derecho Civil*. México, 1938.
- De Buen, Néstor. *Derecho del Trabajo*. Editorial Porrúa. México, 1985.
- De Giovanni, Biagio. "Marxismo y Estado", en *Razón y Estado*. UAM-A-DCSH.-3. México, 1981. Págs. 10 y siguientes.
- De la Cueva, Mario. *Nuevo Derecho del Trabajo*. Tomo II. Editorial Porrúa. México, 1985.
- De la Cueva, Mario. *La Idea del Estado*. UNAM, 1975.
- Diez, Manuel M. *Derecho Administrativo*. Bibliografía Omeba. Buenos Aires, 1967.
- Diez, Manuel M. *El Acto Administrativo*. Tipográfica. Editora Argentina, S.A., 1961.
- Duguit, León. *Le Service Publique Dans La Theorie de L'Etat*. 20 Et 20 Rue Sufflot (5). Volúmen XV, 1972. Biblioteque de Philosophie du Droit, París.
- Duverger, Maurice. *Instituciones Políticas y Derecho Constitucional*. Ediciones Ariel. Barcelona, España, 11a. Edición. 1970.
- Eleazar, Daniel J. *American Federalism: A view from the States*. New York. Crowel. 1966.
- Engels, Friedrick. *Anti-Duhring*. Grijalbo. México, 1964.
- Follari, Roberto. *Interdisciplinarietà*. UAM-A. México, 1982.

- Fiorini, Bartolomé. *Teoría Jurídica del Acto Administrativo*. Abeledo Perrot. Buenos Aires, 1969.
- Fiorini, Bartolomé. *Derecho Administrativo*. Abeledo Perrot. Buenos Aires, 1976.
- Fortshoff, Ernest. *Tratado de Derecho Administrativo*. I.E.P. Madrid, 1958.
- Fraga, Gabino. *Derecho Administrativo*. Editorial Porrúa, S.A. México, 1968.
- Fuentes Díaz, Vicente. *Los Partidos Políticos en México*. Editorial Altiplano, México, 1972. Pág. 204 y siguientes.
- García Enterría, Eduardo. *Los Principios de la Nueva Ley de Expropiación Forzosa*. Instituto de Estudios Jurídicos. Madrid, 1956.
- García Oviedo, Carlos y Martínez Useros, Enrique. *Derecho Administrativo*. EISA, 1968.
- Garrido Falla, Fernando. *Tratado de Derecho Administrativo*. I.E.P. Madrid, 1958.
- Gazcón y Marín, José. *Derecho Administrativo*. Madrid, 1955.
- Gual Villalvi, Pedro. *Política Monetaria Bancaria y Crediticia. Los Medios de Abastecimiento Financiero*. Editorial Juventud. Barcelona, 1954.
- Hamilton, Alexander. *El Federalista*. Fondo de Cultura Económica. México. 1967.
- Hauriou, André. *Derecho Constitucional e Instituciones Políticas*. Ediciones Ariel, 1971.
- Heller, Hermann. *Teoría del Estado*. F.C.E. México, 1971.
- Hermann Kahn, Anthony J. Wiener. *El año 2000*. EMECE Editores. 1969. Pág. 336.
- Hoover, Calvin. *The Economy, Liberty and the State*. Twentyeth Century Foundation. New York. USA. 1959.
- Hurtado M., Cristóbal. *Gobierno del Crédito y de la Moneda por los Bancos Centrales*. Ecuador, 1943.

- Jeannot, Fernando. *Formación de Capital y Financiamiento de las Empresas Estatales*. La Empresa Pública en México. UAM-A-DCSH. #2. México, 1981. Págs. 9 y 10.
- Jéze, Gastón. *Principios Generales del Derecho Administrativo*. Editorial Depalma. Buenos Aires, 1950.
- John P. Roche. *Shadow and Substance: Essays on the Theory and Structure of Politics*. Mac Millan. New York. USA. 1964.
- Miliband, Ralph. *Marx El Derecho y el Estado*. Oikos Tau, S.A. Barcelona, 1979. Pág. 49.
- Koch, M. H. *La Banca Central*. Fondo de Cultura Económica. México, 1964.
- Landerreche Obregón, Juan. *Expropiación Bancaria y Control de Cambios*. Editorial Jus. México, 1984.
- Laubadere, André de. *Traité Elémentaire de Droit Administratif*. Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence. París, 1957.
- Lenin, V.I. *El Estado y la Revolución. Obras Escogidas*. Editorial Progreso. Moscú, 1970.
- Locke, John. *Ensayo sobre un Gobierno Civil*.
- Marienhoff, Miguel S. *Tratado de Derecho Administrativo*. Abeledo Parrot. Buenos Aires, 1974.
- Margáin, Manautou. *De lo Contencioso Administrativo de Anulación o de Ilegitimidad*. UASLP, 1969.
- Marx y Engels. *Manifiesto del Partido Comunista*. Editorial Progreso. URSS, 1981.
- Mayer, Otto. *Le Droit Administratif Allemand*. G.B. Editeurs. París, 1906.
- Olivera Toro, Jorge, *Manual de Derecho Administrativo*. Editorial Porrúa, S.A. México, 1989.
- Pelayo Pérez, Eugenio. *La Situación de la Administración Pública Estatal y Municipal*. IEPES. CEPES. Consulta Popular en las Reuniones Estatales. Nuevo León. México, 1982. Págs. 21 y 22.

- P.L., Josse. *Les Travaux Publique et Expropriation*. Edition Sirey. 22, Rue Suofflot. París, 1958.
- Randolph Allan Brewer, Carias. *La Expropiación por Causa de Utilidad Pública o Interés Social*. Universidad Central de Venezuela T. 2. Caracas, 1966.
- Revue du Droit. *Public et de la science politique en France et a l'étranger*. Libraire Générale de Droit et de Jurisprudence. París, de 1979 a la fecha.
- Rivero, Jean. *Droit Administratif*. Dalloz. 5a. Edición. París.
- Sabine, George H. *Historia de la Teoría Política*. Fondo de Cultura Económica . México. Séptima Reimpresión. 1981. Pág. 489.
- Sartorí, Giovanni. *La Política. Lógica y Método en las Ciencias Sociales*. FCE. México. 1987. pp. 208 a 211 y 215 a 224.
- Sayaguéz Lasso, Enrique. *Tratado de Derecho Administrativo*. Montevideo, 1974.
- Serra Rojas, Andrés. *Derecho Administrativo*. Dos Tomos. Editorial Porrúa, S.A. México, 1989.
- Silva Cimma, Enrique. *Derecho Administrativo Chileno y Comparado*. Colección de Estudios Jurídicos y Sociales (5). Editorial Jurídica de Chile T. II.
- Stassinopoulos, Michel. *Traité des Acts. Administratifs*. Athenes, 1954.
- Strachey's John. *The Coming Struggle for Power*. Gollancz, 1936 Kumar, Krishan. *Revolution. The Theory and Practire of a European Idea*. Weindesfel, 1971. Arendt, Hannah. *On Revolution*. Faber & Faber, 1962. Citados por Crick, Bernard en *Formas Básicas de Gobierno*. Editorial El Manual Moderno, S.A. México. 1979.
- Tamagna, Frank. *La Banca Central en América Latina*. Centro de Estudios Latinoamericanos. México, 1963.
- Tena Ramírez, Felipe. *Derecho Constitucional Mexicano*. Editorial Porrúa. México, 1982.
- Tena Ramírez, Felipe. *Leyes Fundamentales de México*. Editorial Porrúa. México, 1982.

- Thanos, C.A. "Definición de un Banco Central y sus Diferencias Prácticas". Artículo Publicado en el *Suplemento del boletín quincenal del Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos*. México, 1959.
- V. González, Joaquín. *La Expropiación ante el Derecho Público Argentino*. T. 1 (Doctrina). Buenos Aires, 1915.
- Vilaseca Macet, José Ma. *La Banca Central y el Estado*. Casa Editorial Bosch. Barcelona, 1947.
- Waline, Marcel. *Droit Administratif*. Editions Sirey. París, 1959.
- Zanobini, Guido. *Corso di diritto amministrativo*. Milán, 1946.

Leyes. Reglamentos. Decretos. Acuerdos. Circulares y otras disposiciones jurídico-administrativas.

Listar la legislación consultada sería relativamente sencillo; sin embargo no es conveniente. Por sólo citar un ejemplo: para el trabajo del título IV, la compilación en materia alimentaria, la relación de lo referente al sector abarca las cuartillas de la 193 a la 231. Por tanto, si hubiera incluido todo estaríamos frente a cientos de cuartillas. En consecuencia, sólo citaré lo más relevante.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Diario Oficial de la Federación. México, 1989 y 1990.

Leyes:

- . Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
- . Ley General de Bienes Nacionales.
- . Ley de Nacionalización de Bienes, Reglamentaria de la Fracción II del Artículo 27 Constitucional.
- . Ley de Expropiación.
- . Ley Federal de las Entidades Paraestatales.
- . Ley General de Asentamientos Humanos.
- . Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal.
- . Ley de Planeación.
- . Ley General de Deuda Pública.
- . Ley del Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público.
- . Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios Relacionados con Bienes Muebles.
- . Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.
- . Ley Federal del Trabajo.
- . Ley para promover la Inversión Mexicana y regular la Inversión Extranjera.

- . Ley Reglamentaria de la Fracción XIII Bis del Aparato B del Artículo 123 Constitucional, publicada en el Diario Oficial de la Federación del 30 de diciembre de 1983.
- . Ley General de Instituciones de Crédito y Organismos Auxiliares.
- . Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito.
- . Ley de Propiedad Industrial
- . Ley General de Sociedades Mercantiles.
- . Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito.

Decretos:

- . Decreto que establece la Nacionalización de la Banca Privada, publicado en el Diario Oficial de la Federación del 1o. y 2o. de septiembre de 1982.
- . Decreto mediante el cual se dispone que las Instituciones Crediticias que se mencionan operen con el carácter de Instituciones Nacionales de Crédito, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 6 de septiembre de 1982.
- . Decreto por el cual se reforma el Artículo 28 Constitucional publicado en el Diario Oficial de la Federación el 17 de noviembre de 1982.
- . Decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley Orgánica del Banco de México, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 29 de noviembre de 1982.
- . Decreto por el cual se reforma el Artículo 73 Constitucional en sus fracciones X y XVIII publicado en el Diario Oficial de la Federación el 3 de febrero de 1983.
- . Decreto por el cual se reforma el artículo 123 Constitucional Apartado B, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 3 de febrero de 1983.
- . Decretos de Transformación de Bancos Múltiples, Sociedades Anónimas en Bancos Múltiples, Sociedades Nacionales de Crédito, publicados en el Diario Oficial de la Federación del 29 de agosto de 1983.

. Decretos de Transformación y Fusión de Bancos Múltiples, especializados y mixtos en Sociedades Nacionales de Crédito, publicados en el Diario Oficial de la Federación el 29 de agosto de 1983.

. Decreto que reforma el Artículo 23-Bis, de la Ley Orgánica del Banco de México, publicado en el Diario Oficial de la Federación del 14 de diciembre de 1983.

. Decreto del presupuesto de egresos de la Federación para 1988, 1989 y 1990.

Reglamentos:

. Reglamento de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal.

. Reglamento del Registro Público de la Propiedad Federal.

. Reglamento de la Ley de Obras Públicas.

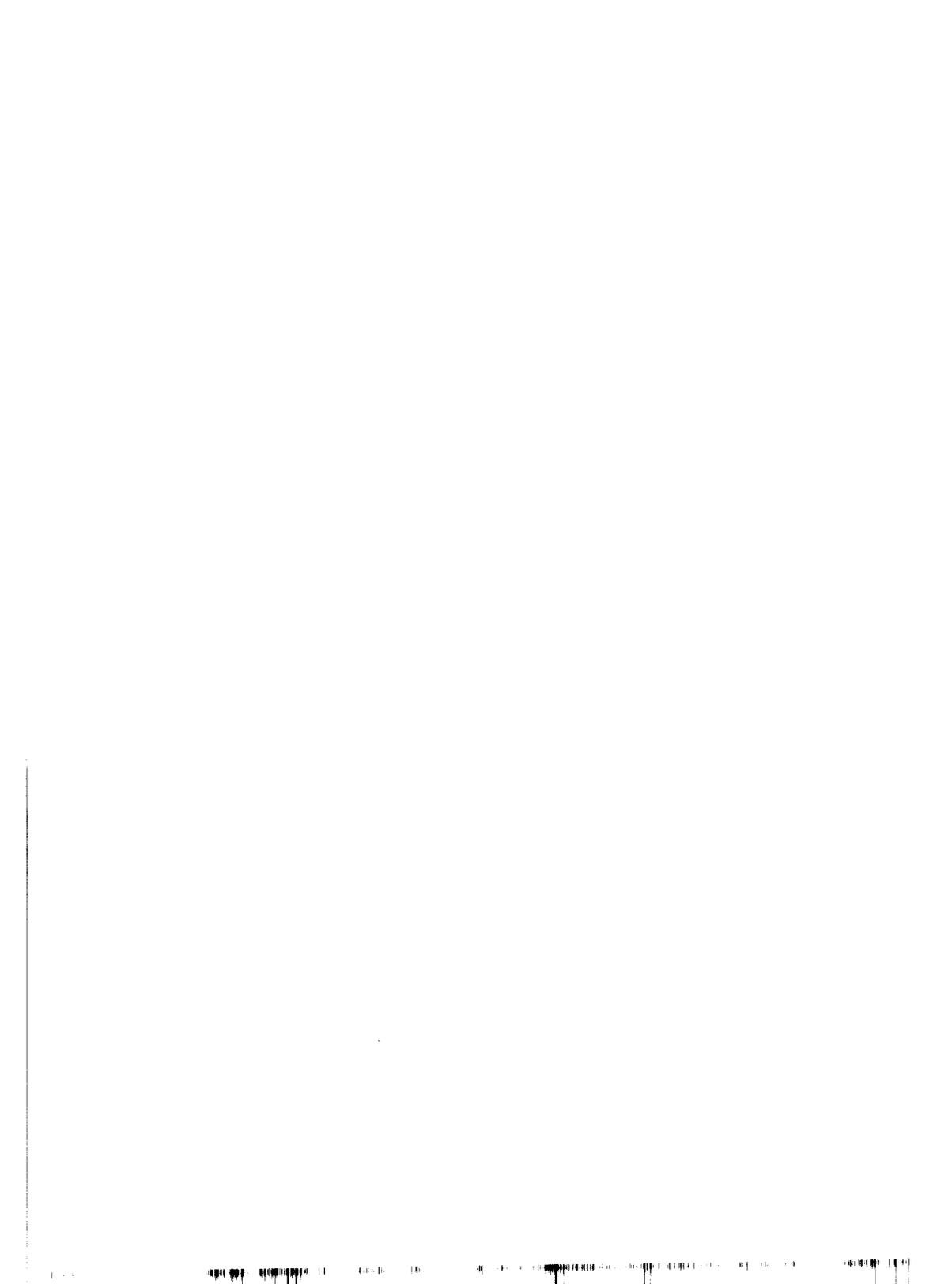
Acuerdos:

. Acuerdo por el que se establecen las bases para la ejecución, coordinación y evaluación del programa general de simplificación de la Administración Pública Federal.

. Acuerdo (101-396) de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, por el cual se señalan las reglas para fijar la indemnización de la banca privada, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 4 de julio de 1983.

. Acuerdos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, de revocación y concesiones a diversos bancos especializados, publicados en el Diario Oficial de la Federación del 29 de agosto de 1983.

. Acuerdo (101-219) de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, por el cual se dictan las reglas o bases para la enajenación de los activos no crediticios pertenecientes a la banca privada, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 12 de marzo de 1984.

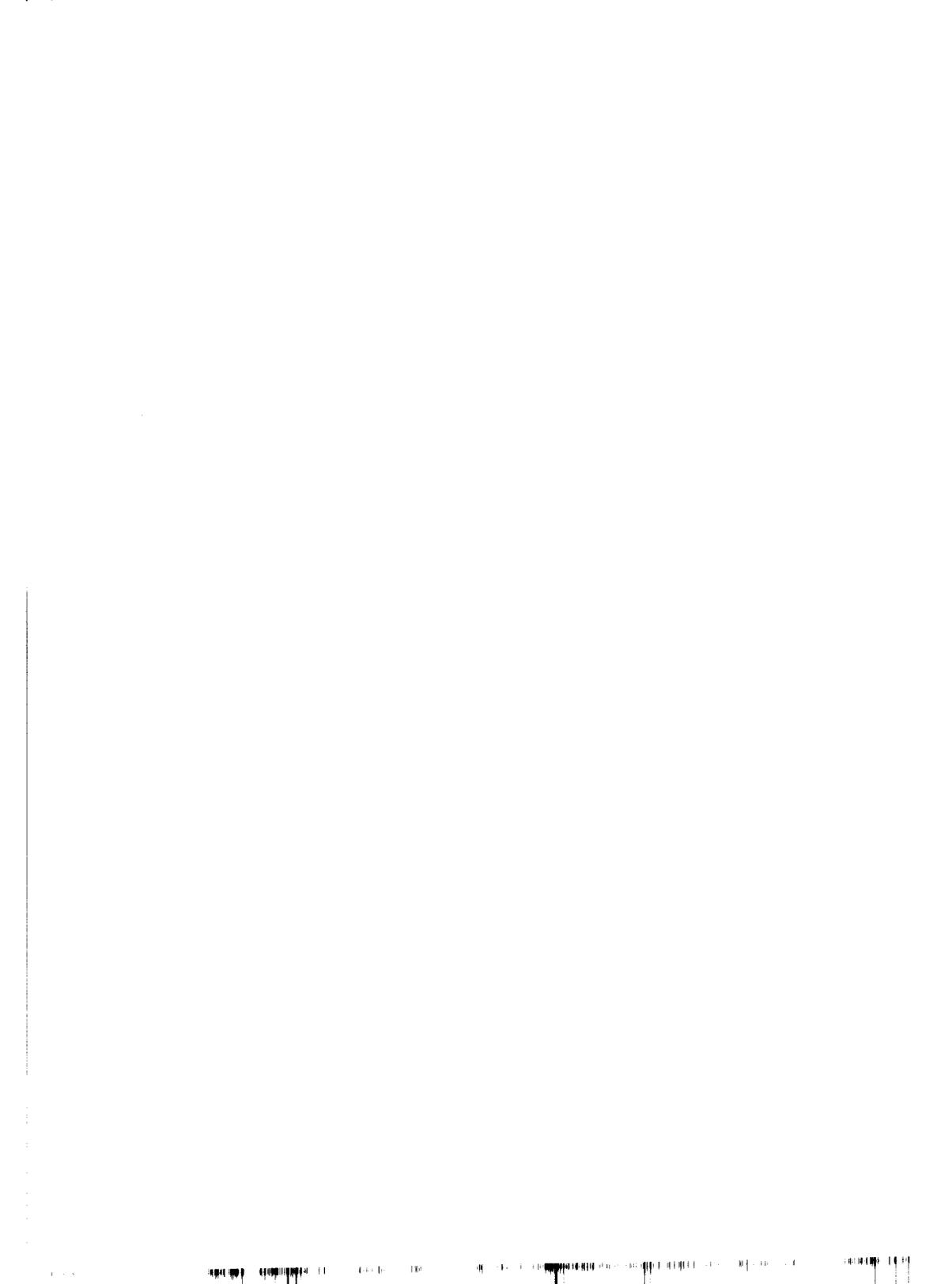


Índice

Prólogo.	7
Advertencias.	11
Introducción.	13
Título I. Teoría del Derecho Administrativo y del Acto Administrativo.	15
Capítulo 1. Naturaleza Política y Jurídica del Derecho Administrativo y del Acto Administrativo.	21
A. Su Marco Político: El Estado.	21
B. Su Marco Jurídico: La Constitución.	24
C. Fundamentos.	27
Capítulo 2. Hechos y Actos.	29
Capítulo 3. Concepto del Acto Administrativo. Interdisciplinariedad.- Un ejemplo: Contabilidad Aplicada al Derecho Administrativo.	33
Capítulo 4. Características.	49
Capítulo 5. Elementos.	51
Capítulo 6. Requisitos o Modalidades.	55
Capítulo 7. Clasificaciones.	57

Título II. Formas de Organización Gubernamentales.	63
Capítulo 1. Centralización y Versus Descentralización: Un Capítulo Constitucional sobre Facultades Federales, Locales y Municipales.	69
Capítulo 2. Un avance sobre la Centralización; la Desconcentración en la organización del Departamento del Distrito Federal.	87
A. Desconcentración.- Concepto.- Característica.- Formas.- Diferencias entre Centralización, Desconcentración y descentralización.- Criterios.	87
B. La organización del Distrito Federal.	89
C. El Sistema Federalista: La creación del Departamento del Distrito Federal	92
Capítulo 3. La Intervención Gubernamental en la Economía.	95
Capítulo 4. Algunas Formas de Intervención Gubernamental en la Economía.	109
A. Expropiación.	110
B. Nacionalización Bancaria y Reestablecimiento del Régimen Mixto en la Prestación del Servicio de Banca y Crédito.	123
C. La Función de Control en la Administración Pública Federal en la Ley Federal de Responsabilidades de Servidores Públicos.	163
a) La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.	164
b) Unidades Administrativas para el Control.	167
c) Sistemas de Quejas y Denuncias del Sector de Energía, Minas e Industria Paraestatal.	170

Título III. El Procedimiento Administrativo. Su simplificación mediante un Reglamento de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.	179
Capítulo 1. El Reglamento.	183
Capítulo 2. El Procedimiento Administrativo.	189
Capítulo 3. Reglamento de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en materia de Procedimiento Administrativo.	193
Título IV. Un Modelo para la Gran Tarea Jurídica Nacional correctora de lo extenso, contradictorio y complejo de la legislación administrativa mexicana: la compilación en materia alimentaria.	217
Bibliografía.	261



Este libro se terminó de imprimir en los
talleres de Ediciones Gráficas Zeta, S.A.
de C.V., Bucareli No. 108-103,
Tel. 592-80-25 y 518-60-71.
En el mes de Junio de 1991.
La edición consta de 1000 ejemplares
más sobrantes para reposición.





Mario Ayluando Saúl es un profesional dedicado a la investigación y la docencia como profesor en la Universidad Nacional Autónoma de México desde 1970; y, en la Universidad Autónoma Metropolitana desde su fundación en 1974.

Es uno de los iniciadores, en México, de los enfoques interdisciplinarios para el análisis temático en Derecho, Política, Economía y Administración, materias a las cuales ha dedicado estudios de licenciatura y posgrado.

Ayluando Saúl es del grupo de científicos cuya comunicación con el público facilita la comprensión de problemas de cuyo complejo; al tiempo, también permite al especialista su enfoque propio. Este es el estilo orientador de estas Lecciones Sobre Derecho Administrativo las cuales se refieren a temas estratificados de su Tratado Sobre Derecho Administrativo en el cual vierte sus experiencias de trabajo y estudio por 30 años.

El profesor Ayluando vive con su familia en la Ciudad de México y dedica a la literatura, la música, el cine y la carrera ligera su tiempo libre.