

Revista de

# Administración Pública

ediciones  
**INAP**

**51**

julio - septiembre 1982

Organo del Instituto Nacional de Administración Pública  
Sección Mexicana del Instituto Internacional de Ciencias Administrativas



**EL ESTUDIO DE LA ADMINISTRACION PUBLICA  
EN MEXICO. AYER Y HOY (I)**

**Corrección**

**Domingo Cabrera  
Noé Pérez Bello**

**Diseño**

**Domingo Cabrera**

**Revista de Administración Pública**  
Propiedad de:  
**Instituto Nacional de Administración Pública**  
Ave. Country Club Núm. 208, México 21, D.F.  
Tel.: 5-49-10-19

**Impreso y hecho en México / Printed and made in Mexico**

Revista de  
**Administración  
Pública**

**51**

julio - septiembre

ediciones



**INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACION PUBLICA**

México, 1982



# **INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACION PUBLICA**

## **REVISTA DE ADMINISTRACION PUBLICA**

**Director**

**Omar Guerrero**

**Asistente**

**Isabel Sánchez**

**Administración editorial**

**Javier Muñoz Quiroga**

# **INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACION PUBLICA**

Sección Mexicana del Instituto  
Internacional de Ciencias Administrativas

## **CONSEJO DIRECTIVO**

Luis García Cárdenas  
**Presidente**

Ignacio Pichardo Pagaza  
Jacinto Faya Viesca  
**Vicepresidentes**

Fernando Solana  
Alejandro Carrillo Castro  
José Chanes Nieto  
Lidia Camarena Adame  
Oscar Reyes Retana, Jr.  
Adolfo Lugo Verduzco  
Manuel Uribe Castañeda  
**Consejeros**

Yolanda de los Reyes  
**Tesorera**

José Luis Calderón A.  
**Secretario Ejecutivo**

**Coordinación de Investigación**  
Cipriano Flores Cruz

**Coordinación de Docencia**  
Manuel Carrillo Poblano

**Coordinación de Promoción Estatal**  
Laura Guadalupe Gutiérrez

**Coordinación de Relaciones Internacionales**  
Erika Döring Hermosillo

**Coordinación de Difusión**  
Javier Muñoz Quiroga

**Coordinación General Operativa**  
Carmelina Borja de Perea

**Coordinación de Administración**  
Blanca Desentis de Zermeño

# **INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACION PUBLICA**

## **MIEMBROS FUNDADORES:**

Antonio Carrillo Flores	Gabino Fraga
Gilberto Loyo	Jorge Gaxiola
Rafael Mancera Ortiz	José Iturriaga
Ricardo Torres Gaytán	Antonio Martínez Báez
Raúl Salinas Lozano	Lorenzo Mayoral Pardo
Enrique Caamaño	Alfonso Noriega, hijo
Daniel Escalante	Manuel Palavicini
Raúl Ortiz Mena	Jesús Rodríguez y Rodríguez
Rafael Urrutia Millán	Andrés Serra Rojas
José Attolini	Catalina Sierra Casasús
Alfredo Navarrete	Gustavo R. Velasco
Francisco Apodaca	Alvaro Rodríguez Reyes
Mario Cordera Pastor	

## **CONSEJO DE HONOR:**

Gabino Fraga      Gustavo Martínez Cabañas      Andrés Caso



## C O N T E N I D O

### EL ESTUDIO DE LA ADMINISTRACION PUBLICA EN MEXICO AYER Y HOY (I)

Presentación	11
<b>AYER</b>	
Manual de Administración (I) <i>Francisco de Paula Madrazo</i>	15
Manual de los Ayuntamientos <i>Julio Jiménez y Agustín Lozano</i>	67
Breve Compendio en Forma de Catecismo de las Lecciones Orales sobre Administración Pública <i>M. López de Meoqui</i>	81
La Vigorosa Acción Social de la Confederación Nacional de la Administración Pública	125
<b>HOY</b>	
El Control Jurisdiccional de la Empresa Pública <i>Alfonso Nava Negrete</i>	137

Las Empresas de Participación Estatal Minoritaria  
*Irma Cue de Duarte*

167

**VARIOS**

La Hegemonía Histórica del Ejecutivo en los Regímenes  
Políticos Modernos  
*Ricardo Uvalle Berrones*

185

La Reforma Administrativa en América Latina  
*Gildardo Campero Cárdenas*

205

**La revista de administración pública** número 51 se terminó de imprimir el día 25 de Mayo de 1982 en los talleres de **Negativos Multicolor, S. A. de C. V.**, en República de Colombia núm. 6, México 1, D. F., Tel. 526-29-06. El diseño y cuidado de la edición estuvo a cargo de la Coordinación de Difusión del INAP. El tiraje fue de 2,000 ejemplares.



## PRESENTACION

El número 50 de la *Revista de Administración Pública*, integrado por trabajos de eminentes estudiosos de la administración gubernamental mexicana en el siglo XIX, sirvió para conmemorar más de dos décadas y media de existencia de nuestro órgano de difusión de la cultura administrativa. Hoy, el Instituto Nacional de Administración Pública desea continuar presentando a sus miembros y a la comunidad de profesionales de nuestra disciplina la obra de otros importantes pensadores mexicanos, pero no sólo de ayer, sino de hoy; además de relevantes trabajos producidos fuera del país, antes y ahora. Esto nos ha motivado a programar los siguientes tres números, a partir de la presente edición, sobre la base del estudio de la administración pública mexicana en los siglos XIX y XX.

Ofrecemos ahora a nuestros lectores tres importantes trabajos que se remontan al siglo pasado: el *Manual de administración* de Francisco de Paula Madrazo, publicado en 1857, y que será presentado en tres ediciones sucesivas; el *Manual de los ayuntamientos* de Julio Jiménez y Agustín Lozano, editado en 1875; y el *Breve compendio en forma de catecismo de las lecciones orales sobre administración pública* de M. López de Meoqui, publicado en 1879; estos trabajos, más el trascendental documento denominado *La vigorosa acción social de la confederación nacional de la administración pública*, aparecido en 1922, integran la sección que hemos denominado *Ayer*. La segunda, *Hoy*, está integrada por dos estudios contemporáneos de autores mexicanos: *El control jurisdiccional de la empresa pública* de Alfonso Nava Negrete y *Las empresas de participación estatal minoritaria* de Irma Cue de Duarte. La última sección, integrada por una miscelánea de dos trabajos, está com-

puesta por el artículo de Ricardo Uvalle Berrones *La hegemonía histórica del ejecutivo en los regímenes políticos modernos*, y *La reforma administrativa en América Latina* de Gildardo Campero Cárdenas.

El INAP agradece a los profesores Cipriano Flores y Enrique Varas su valiosa colaboración para la localización y acceso de los documentos que integran la Sección *Ayer*, tanto de este número como los dos siguientes.

La *Revista de Administración Pública* espera que estas obras sean de utilidad para todos sus lectores.

## MANUAL DE ADMINISTRACION (I)\*

Francisco de Paula Madrazo

### INTRODUCCION

La afición que de algunos años á esta parte se ha despertado hácia el estudio de la ciencia de la administracion, no solo debe á nuestro juicio mirarse como un notable progreso de la

instrucción pública, sino como uno de aquellos fenómenos que, revelando el estado de la sociedad, prueban de un modo indudable que este ser moral se acerca ya á su completo desarrollo, y que ha llegado el día de entregarle el cuidado de sus propios intereses. Merced á los progresos de la civilización, al cambio de las instituciones y á la modificación radical de las costumbres y de los hábitos, á aquellos tiempos en que la nación no tenía existencia

- \* Obra de extraordinaria importancia, este Manual dedicado a la administración pública española fue sin embargo publicado en México durante 1857, pero impreso en París por la librería De Rosa, Bouret y Cía. El libro forma parte de la Enciclopedia Popular, colección mexicana dedicada a la producción y difusión de *Manuales de Artes, ciencias y oficios*. La colección comprende cinco títulos: Historia y Ciencias Eclesiásticas; Moral, Filosofía, Derecho y Política —donde se sitúa esta obra—; Ciencias Físicas y Matemáticas, Agricultura, Minería e Industria; Historia, Geografía, Comercio, Navegación y Arte Militar; Bellas Artes y Artes Mecánicas. Hay por tanto los más variados manuales, que incluyen del abogado, moral cristiana, agricultura, óptica, higiene, geología, del comerciante, historia, del cocinero, del joyero, economía política, filosofía,

etcétera. Sin embargo, no se puede pensar que la obra de Madrazo sólo sea un apunte práctico; se trata, en verdad, de una inapreciable obra pionera de la teoría de la administración pública, que no general ni privada, que causará una sorpresa muy agradable por su comprensión del estado en que se encontraba el estudio de nuestra disciplina en México a mediados del siglo XIX. Con objeto que el lector observe a la obra con todo su sabor decimonónico, se ha conservado la ortografía y la numeración original del capitulado. Por razones de espacio que huelga mencionar, el Manual se presentará en tres partes; ésta es la primera. N. del D.



propia y en que no había mas que fuerza por una parte y debilidad por otra, han sucedido los presentes, tiempos sin duda alguna, á pesar de todas las perturbaciones que los anublan y los agitan, mucho mejores que los antiguos, tiempos en que se aproximan los intereses de la nacion y del individuo, y caminando en líneas convergentes llegan á cruzarse, tiempos en que no pueden reclamar derechos y hacer frente á todo género de opresiones y de tiranías, y en que por fortuna de la humanidad el solo grito de una víctima produce un sacudimiento eléctrico en todo el cuerpo social. Hoy felizmente es uno el interés de todos, hoy todos vivimos bajo unas mismas leyes, y por eso es natural querer conocerlas, estudiarlas, difundirlas por todas partes para que por nadie puedan ser desconocidas, ni olvidadas. Inútiles son para los pueblos sus códigos políticos, si pasan desapercibidos para la generalidad los principios en que se fundan, ó si son mal conocidos y erradamente interpretados.

La ciencia administrativa nos sirve para todo esto. Mengua ha sido por cierto el lamentable abandono con que se ha mirado su estudio por mucho tiempo en España. Ni una escuela, ni un libro se encontraban en ninguna parte donde el hombre estudioso pudiera satisfacer su ansia de saber, y mientras se abrían escuelas para toda clase de carreras y de conocimientos, solo estaba olvidada la ciencia del gobierno y de la administracion, como si el regir bien á los pueblos fuese un arte fácil y sencillo, que no necesitara largas meditaciones y profundos estudios. Y por cierto que pocas cosas necesitan mas conocimiento para resolverse que los expedientes administrativos, donde no hay pruebas, donde no cabe por lo general la discusion ni el exámen detenido, y donde muchas veces hay que decidir en breves y rápidos

instantes de la suerte de la sociedad entera. Aumenta la gravedad de estas decisiones la consideracion de que los errores de la administracion son casi siempre irreparables, bastando para comprender todo lo trascendental de sus consecuencias, el que tendamos una rápida mirada sobre el vasto cuadro de sus importantes y variadas relaciones. Y para trazar este cuadro nos queremos valer de las mismas frases con que le ha pintado de una manera hábil y gráfica un distinguido profesor de esta ciencia. "La administracion, ha dicho el Sr. Posada, es la providencia de la humanidad. Desde que nace el hombre hasta que muere, vive bajo su vigilancia y su cuidado, y siguiéndole con la solicitud de madre cariñosa le acompaña desde la cuna hasta el sepulcro. Si el cielo os concedió la fortuna de tener padre, la administracion certifica en el registro civil de su existencia; si sois tan desgraciado que no conoceis á los que os dieron el ser, si por egoismo bárbaro abandonaron sus deberes sagrados, ella os ofrecerá un asilo y cuidará con esmero de vuestra infancia, tan hermosa por sus esperanzas, como interesante por su infortunio. Habeis llegado á ser adulto, pero sois pobre, vivis enfermo, y no teneis quien os enseñe; pues ella pondrá los ojos en vosotros, os dará instruccion en sus escuelas, os recogerá en sus casas de beneficencia y os curará de vuestras enfermedades. Vivis de la obra de vuestras manos ya en el campo silencioso, ya entre el ruido de los talleres y las máquinas, pues allí vendrá la administracion á elevar vuestro ser enseñándoos á hacer uso de la razon en el trabajo, á hacer fructíferas las tierras estériles, á calcular las fuerzas de los instrumentos y economizar las vuestras por medio de la mecánica, á comunicar á los demás vuestros pensamientos por medio del dibujo. Ella os ofrecerá cajas de ahorros para estimularos á la economía,

cuidará de vuestra casa mientras dormis, os proporcionará diversiones públicas donde deis esparcimiento al ánimo descansando de vuestras fatigas; abrirá anchos caminos y canales que llevando de una parte á otra la animacion y la vida, os proporcionen medios de ejercer el tráfico y despachar vuestros productos; os protegerá de vuestros viajes dentro de su territorio, y si alguna vez traspasais los límites que la separan de otras naciones, si bastante atrevido fiais vuestra suerte á las olas del mar y cortando la tersa superficie de las aguas vais á buscar en regiones apartadas alimento al comercio y á los goces de la vida, la administracion os acompañará en vuestros peligros, y haciendo valer los derechos de la justicia y de la desgracia, las leyes de los tratados y de la humanidad, si sois feliz protegerá vuestras propiedades contra la violencia, y si sois náufrago desgraciado os conducirá donde volvais á ver el sol de vuestra patria. La administracion, en una palabra, es la vida de la sociedad. Por ella obra, por ella se instruye, por ella piensa las leyes, por ella las ejecuta, por ella progresa, por ella entra en relacion con los pueblos extranjeros, por ella se organiza, por ella se defiende, por ella en fin provee á todas sus necesidades y peligros. Unas veces siguiendo en pos del legislador ejecuta las leyes venciendo todas las dificultades que se oponen á su cumplimiento; otras adelantándose en su carrera examina las necesidades públicas, reúne los datos y prepara los fundamentos de las disposiciones legales. Preside las elecciones, organiza los ejércitos, cobra las rentas, administra los bienes públicos, celebra los tratados, es en fin la sociedad en accion, pensando, obrando, siguiendo el camino que le ha marcado la Providencia en el espacio de los siglos."

Esta es la administracion en todos sus ramos, en todos sus deberes, en todas sus diver-

sas aplicaciones. Ciencia que como todas forma su todo en sus principios y en sus leyes, principios y leyes que es menester reunir y analizar, uno por uno, y reducirlos despues á aquel todo para poderlos considerar desde el punto filosófico de su unidad. Solo así puede darse una solucion acertada y provechosa á tanta multitud de cuestiones de filosofía, de moral y de gobierno como abraza la administracion en su anchuroso seno.

Excusamos, pues, encarecer la inmensa utilidad de este estudio. El es una necesidad de la época.

Una observacion ahora para cerrar este preámbulo.

Al desempeñar el trabajo que nos hemos impuesto en este tratado, no vamos á ocuparnos de vanas teorías, ni de principios abstractos, sino de doctrinas de aplicacion práctica; y si alguna vez nos remontamos á las altas regiones de la ciencia, será para descender despues por un camino fácil y llano al terreno de las aplicaciones, contrastando en la práctica de las leyes la verdad de los principios. Objeto serán de este tratado todas las instituciones, todas las leyes, todos los derechos que forman los diferentes lazos y relaciones del hombre en sociedad, así como todos los derechos de esta. Pero al ocuparnos de todo esto, lo haremos sin preocupacion de escuela, sin pasion de partido. Escribimos un tratado científico, no un libro de política. Si conseguimos consignar en él, siquiera sea en compendiado resúmen, los buenos principios, los únicos sobre que puede establecerse una administracion inteligente, ilustrada, justa y vigorosa, algo habremos hecho en favor de las buenas doctrinas, y nuestra ambicion de escritores quedará cumplidamente satisfecha.

I

## DE LA UNIDAD Y DE LA CENTRALIZACION

La unidad es el hecho mas marcado y mas importante de las sociedades modernas. Entendemos por unidad la igualdad de leyes y derechos de todos los ciudadanos dentro de su país. Esa unidad es causa fecunda de bienes sin cuento, pues produce relaciones entre todos los ciudadanos, establece entre ellos mutua confianza y generaliza los mismos hábitos y costumbres entre todas las provincias y pueblos de la nacion. De esta manera y por estos medios se crea ese espíritu público y ese amor al país, palancas poderosas de accion y de progreso, especialmente en los gobiernos representativos. Pero la unidad que es causa de tantos bienes, es á su vez efecto, como producida por esa mancomunidad de intereses que hay dentro de la sociedad, y por la facilidad de las comunicaciones que, proporcionando á los pueblos el cambio de productos, contribuye á la satisfaccion de todas sus necesidades.

No es posible en un tratado como el presente examinar todas las causas que han podido producir esta unidad, pero en la precision de consignarlas rápidamente para marcar la diferencia que existe entre la unidad y la centralizacion, las fijaremos en breves líneas.

La monarquía hereditaria, hé aquí la primera causa que ha contribuido á dar vida á la nacion española. Poder de hecho y el de mas fuerza que habia en la sociedad, tendió naturalmente á encadenar á los demás y á contenerlos en determinados límites. De aquí el

hacerse poseedor de todos los derechos. Pero además de poder, la monarquía se convirtió en España en hábito, en costumbre, en sentimiento nacional, y nuestros lectores saben cuánto subyugan las costumbres y los sentimientos el corazon de los hombres.

El sentimiento religioso, que hace que los hombres se consideren como hermanos, ha influido tambien poderosamente en el establecimiento de la unidad española. El sentimiento cristiano acostumbrió á los pueblos á la sumision y á los reyes y á los grandes á la benignidad, demostrando que la obediencia por un lado y la justicia por otro son los dos fundamentos cardinales sobre que las sociedades descansan. La organizacion misma de la Iglesia católica, formando una cadena que empezaba en el feligrés, seguía por el párroco y el obispo, y concluía en el concilio, presentaba un cuerpo homogéneo que tambien constituía esta unidad.

Al sentimiento monárquico y al sentimiento religioso se unian, para fortalecer este gran principio de la unidad, las mismas guerras, las cuales produciendo en el espíritu de cada una de las partes beligerantes su sentimiento comun, enlazan de un modo maravilloso y fraternal á los que sostienen una misma causa.

Y por último la reunion frecuente de las Cortes generales, asi en Castilla como en Aragon, reunion que era efecto de intereses comunes, contribuyó eficazmente á dar unidad á cada uno de los estados que se formaban dentro de la nacion española.

Conocidas, pues, las causas de la unidad y lo que por esta entendemos, marquemos aquí, al propio tiempo que muchos principios admi-

nistrativos, la diferencia que existe entre la unidad y la centralizacion. La una no debe confundirse con la otra.

La unidad, como hemos dicho ya, es la igualdad de leyes y derechos. La centralizacion es la facultad de resolver todas las cuestiones que pueden interesar á un país por el gobierno central, situado en la capital de la monarquía. Reconocemos, pues, la unidad como principio y la admitimos en todas sus consecuencias. Veamos si nos es posible hacer lo mismo con el principio de la centralizacion.

Dos escuelas disputan hoy en Europa sobre esta materia. Una defensora de la centralizacion y que quiere que todo sea dirigido desde la capital del país; otra excentralizadora que pretende que la capital no debe tener influencia en lo relativo á ciertos intereses locales, dejando una grande latitud á la provincia y al municipio.

Dos movimientos se advierten desde luego en la administracion. El uno del poder central que tiende á absorber en sí la resolucion de todas las cuestiones, así de administracion como de gobierno. El otro de los individuos, de los ayuntamientos, de las diputaciones que tienden á emanciparse de la tutela de este poder central y á resolver por sí mismos las cuestiones que les interesan mas de cerca. Si estos dos movimientos marchan en direcciones opuestas, chocan y se paralizan, con grave perjuicio de la nacion en general. Por el contrario, si se obtiene que estos dos movimientos puedan caminar paralelamente ó en una direccion dada formando la mayor resultante posible, en este caso serán favorables al gobierno y á la administracion del país. La adopcion pues de un principio que concilie las necesidades

del Gobierno central como las del individuo, las del municipio como las de la provincia, es de todo punto indispensable.

¿Cuál será este principio conciliador de ambos extremos? ¿Cómo obtendremos todas las ventajas posibles de la centralizacion, sin experimentar ninguno de sus inconvenientes?

Para poder contestar con acierto á estas preguntas, es necesario ver cuáles son las ventajas de la centralizacion y cuáles sus desventajas. Empecemos por las primeras.

Destaca en primer término la mayor igualdad y la mayor justicia con que se resuelven todas las cuestiones administrativas, cuando se deciden por el gobierno central. La ley, una para todos, tiene la misma interpretacion, se ejecuta con la misma fuerza en todas partes, sin que la tuerzan ni la desfiguren las pasiones ruines de pueblo, ni el espíritu de partido que ejerce por lo comun influencia tan poderosa. La buena administracion de los pueblos pequeños es otra de las ventajas del principio que analizamos. Encargada á veces la gestion de los intereses municipales á manos interesadas, no siempre resplandece la pureza en el manejo de sus fondos, y nula casi la vigilancia del poder supremo, se ven los pueblos gravados con impuestos que no se dedican á la satisfaccion de sus verdaderas necesidades sino á las ficticias ó caprichosas de sus ayuntamientos. Cuando el poder central ejerce toda su influencia, las dilapidaciones son menos frecuentes, los pueblos pagan menos y se ven mas atendidos.

Produce, pues, la centralizacion la ventaja de hacer que las leyes se ejecuten con igualdad, de cortar la opresion á que son tan ocasiona-

dos los pueblos pequeños y de introducir el orden en estos mismos.

Desventajas. La primera de todas es agolpar todas las fuerzas de la sociedad en un punto, aglomeracion que facilita el contagio de los movimientos revolucionarios, porque la insurreccion una vez enseñoreada del centro, se apodera y se extiende por toda la superficie. La asombrosa rapidez con que se han sucedido en Francia las dinastías y las instituciones es una prueba práctica de esta verdad. Con un sistema exclusivamente centralizador no se hubiera verificado en España el movimiento de 1808 que asombró al mundo. En vano se apoderó Napoleon de una manera insidiosa de la capital de la monarquía. Cien caudillos y cien ejércitos se levantaron como por encanto para arrojarle á las fronteras.

La segunda desventaja de la centralizacion es el poco conocimiento con que se resuelven muchos de los negocios que vienen del fallo del poder central. Es indisputable que hay multitud de cuestiones administrativas que no pueden resolverse sin datos é informes que el gobierno tiene que buscar fuera de su seno. De aquí la necesidad de la formacion de expedientes, contra los cuales tanto se clama por lo mucho que suelen dilatar la resolucion de los negocios, necesidad inevitable mientras las cuestiones no se resuelvan en el mismo lugar donde tienen su origen; extremo, sin embargo, que no deja de tener sus inconvenientes.

El número considerable de agentes ó empleados que un sistema centralizador con exceso requiere, y lo mucho que contribuye á entibiar el amor de los ciudadanos á su localidad, á su provincia y á su patria el alejarlos

de toda intervencion en el manejo de sus intereses, son otros dos grandes inconvenientes de la centralizacion excesiva.

Pesadas las ventajas y los inconvenientes de uno y otro sistema, sin querer centralizarlo todo, ni abogar tampoco por una descentralizacion absurda, formularemos como el sistema mas aceptable á los ojos de la ciencia y como el mas conveniente para la prosperidad y buen gobierno de los Estados el que tenga por base los siguientes principios:

El gobierno central ó supremo es el tutor de los pueblos y el ejecutor de las leyes; todas las fuerzas del país deben estar á sus órdenes para defender á la nacion de sus enemigos interiores y exteriores; debe recaudar las rentas públicas sin que se opongan obstáculos á su recaudacion; puede llamar los ciudadanos á las armas con arreglo á la ley, sin que las corporaciones populares se lo dificulten; debe procurar que las leyes se ejecuten con igualdad y contener dentro de los límites de sus atribuciones á las diputaciones y ayuntamientos que los traspasen. Hasta aquí puede llevar su accion y nada mas. Por esto no podrá disponer nunca de los bienes de los pueblos, ni entrometerse á administrar sus fortunas. Bástale tener el veto para que estas no puedan dilapidarse.

Formulando, pues, nuestros principios en breves frases, diremos: "Gobierno central, administracion central para todos los intereses generales del país. Administracion local, confiada á los ayuntamientos y diputaciones provinciales en todo. La latitud que sea compatible así con el gobierno de la nacion, como con la administracion en general."

## II

**DE LA ADMINISTRACION.—DEL  
DERECHO ADMINISTRATIVO**

*Administrar*, según el Diccionario de la Academia española, es lo mismo que *gobernar*, *cuidar*, *beneficiar*, *disponer de alguna cosa*, y *administracion* es el *acto ó ejercicio* de regir ó gobernar alguna cosa, como *la hacienda*, *la república*, *la justicia*, etc. Esta significacion genuina que tienen estas voces en nuestra lengua, no puede aplicarse rigurosamente á la ciencia de que nos ocupamos, y como han de servir de base á este tratado, es indispensable que revistiéndolas, por decirlo así, de un carácter técnico, les demos una significacion especial.

Fundados en esta necesidad adoptamos las definiciones siguientes.

*Administracion* es el número y distribucion de los agentes que tiene el gobierno para ejecutar las leyes.

*Derecho administrativo* es el conjunto de leyes administrativas.

*Ciencia de la administracion* es la que establece los principios y las relaciones que median entre la sociedad y los individuos que la componen; mas aquellos derechos que existen entre los particulares que están reglados por la equidad y nacen del principio de asociacion.

Como se deduce naturalmente de las dos primeras definiciones, el derecho administra-

tivo y la administracion son dos cosas distintas; pues al paso que el derecho administrativo fija las reglas de la accion y de la competencia del poder ejecutivo central y de las autoridades locales en sus relaciones con sus administrados; la administracion representada por los agentes del gobierno, pone estas reglas en práctica, viniendo á ser, según la feliz expresion de un escritor extranjero, el Estado personificado para la direccion y el arreglo de sus propios intereses.

Sabido lo que es derecho administrativo y lo que es la ciencia que crea este derecho, debemos y podemos considerar la administracion bajo tres puntos de vista, como ciencia, como arte y como institucion política. Si la consideramos bajo el primer aspecto, comprenderá las máximas, las teorías y los principios en que debe fundarse; si bajo el segundo, comprenderá las reglas por que debe dirigirse; y si la miramos por último como institucion política, deberá trazar las atribuciones y facultades de los ayuntamientos, de las diputaciones provinciales y de todas las autoridades administrativas que gobiernan el país.

Es menester no confundir el derecho administrativo con el derecho público, por el cual entendemos no el derecho constitucional del país, sino lo que generalmente se entiende por leyes orgánicas. Sin embargo somos los primeros á reconocer que el derecho administrativo nace del derecho público, se funda en él y no es por decirlo así otra cosa mas que un desarrollo del mismo. Tampoco se debe confundir el derecho administrativo con el derecho internacional, que establece y regula las relaciones que median entre la nacion española y las demás de Europa. Pero sobre todo lo que mas interesa á nuestro propósito es marcar clara y



precisamente la línea que separa al derecho civil del derecho administrativo. Ocúpase el primero de los derechos que puede tener el hombre como persona privada, al paso que el segundo se refiere tan solo á los que el hombre puede tener como individuo de la sociedad á que pertenece. La misma diferencia que se advierte en la índole de estos dos derechos se hace sentir en sus leyes, pues al paso que las del derecho civil están sujetas á principios fijos é invariables, las del administrativo tienen un campo mas vasto y no reconocen mas base que la equidad. Conviene, sin embargo, advertir que no obstante estas radicales diferencias, el derecho administrativo y el derecho civil tienen tres puntos comunes de partida, que son el derecho natural, la equidad, base de todas sus determinaciones, y el gran principio, garantía de todos los derechos, de que las leyes no tienen efecto retroactivo.

El derecho administrativo se roza á cada paso con el internacional, como se roza tambien con el derecho público y con el derecho político. Consignado esto, veamos qué materias se comprenden en la esfera del derecho administrativo.

La sociedad puede considerarse bajo dos conceptos á cual mas importantes; el 1o. como un todo, como un individuo, y puede considerarse tambien con relacion á cada uno de los individuos que forman el cuerpo social. Este cuerpo tiene una organizacion y cada una de sus partes debe ejercer determinadas funciones. Por eso la organizacion de las autoridades y sus relaciones serán siempre una parte muy importante del derecho administrativo. La administracion, este cuerpo organizado para la direccion de la sociedad, tiene dos esferas distintas, una nacional y otra local. Así

al tratar de la primera nos ocuparemos de las autoridades puramente nacionales, como son el Rey, los Ministros, las Direcciones, los Gobernadores y los Empleados; y al referirnos á la esfera local nos ocuparemos de los Ayuntamientos y de las Diputaciones provinciales. Además como los ciudadanos entran por mucho en la organizacion social y tienen en los sistemas modernos una participacion directa en el gobierno de su país, trataremos del sistema electoral en sus tres escalas, en la del municipio, en la de la Diputacion, y en la del Parlamento.

La sociedad necesita vivir y progresar, y un tratado de administracion tiene que ocuparse, siquiera sea someramente, de las contribuciones, del crédito público y de la Deuda del Estado. Necesita además defenderse en el interior y en el exterior, y por lo tanto deben ser objeto de nuestro exámen las leyes necesarias para conservar el órden público y en particular la del reemplazo del Ejército.

Si pasamos de aquí á examinar las relaciones que tiene la sociedad con la marcha de esa sociedad misma y con su propio desarrollo, veremos que las funciones de la administracion son de distintas clases, económicas, morales y tutelares. Las primeras arreglan la distribucion de la propiedad, y al referirnos á ellas diremos algo de las minas, de las aguas, de los pastos, de los montes, etc.; nos fijaremos tambien en el arreglo de pesos y medidas, en la acuñacion de la moneda, en el órden de los mercados públicos y en fijar las reglas que puedan conducir á que los ciudadanos no sean engañados y á que sea rápido, fácil y activo el movimiento del tráfico y del comercio. Así la administracion cuida de las obras públicas de los caminos, de los canales, de los depósitos del co-

mercio, del tráfico mercantil y de todo lo que puede contribuir á que la vida material de la sociedad sea mas activa, mas progresiva y mas fecunda. Tambien es de su obligacion proteger la libertad de la industria contra los ataques del extranjero, y para dar á la del país seguridad y proteccion están dentro de su esfera las patentes de invencion y las leyes de aranceles sabias y bien meditadas. Con la agricultura tiene las mismas obligaciones y debe fomentar los bancos agrícolas y los pósitos.

Hasta aquí las funciones económicas que satisfacen la vida material. Las morales no son menos importantes. La administracion está en el imperioso deber de satisfacerlas dando libertad al pensamiento, instruccion al que no la tiene, moralidad al que carece de ella. Entran pues en el círculo de estas funciones la imprenta, la instruccion pública, las casas de correccion, las cárceles, y como elemento de toda moralidad el culto religioso.

En las funciones tutelares comprendemos todo lo que se llama policía urbana, higiene pública y beneficencia; todo lo que tiende á aumentar la comodidad, la salud y el bienestar de los ciudadanos.

Hé aquí el inmenso círculo que tiene que recorrer la administracion en sus funciones puramente administrativas. Veamos ahora rápidamente cuáles han de ser los fundamentos, así del derecho administrativo como de la ciencia administrativa.

La constitucion política del país es el primer fundamento del derecho administrativo, y lo son además todas las leyes, todas las reales órdenes, decretos y reglamentos que expide el poder ejecutivo en virtud de las atribu-

ciones que la misma constitucion le conceda. Trazar la esfera que abrazan todas las leyes administrativas de nuestro país, separar las que están vigentes de las que no lo están, es un trabajo tanto mas difícil cuanto que nuestra legislacion administrativa es la obra incoherente de catorce siglos desde el Fuero-juzgo hasta el último decreto publicado en el último número de la *Gaceta*. Tenemos pues que entrar, por decirlo así, á oscuras en la aplicacion de nuestras leyes, sin contar con un guía que nos lleve por el camino verdadero. En España no hay, como debia haber, una autoridad central administrativa que no sea variable al compás de los cambios políticos de los gabinetes, una autoridad que esté fuera de las pasiones de los partidos, que inspire respeto á los ciudadanos, que tenga autoridad legal y fuerza de interpretacion auténtica de la ley. Esta mision está encomendada á los consejos de Estado en todos los países medianamente gobernados. Entre nosotros no teniendo otra autoridad central administrativa, mas que la de los ministros cuyas decisiones varian á cada paso, segun la opinion particular y el sistema político de cada uno, sucede que las resoluciones administrativas no son constantes, sino las mas veces contradictorias, y esto que no puede menos de suceder en el cuerpo central, sucede con mas razon en la esfera de la administracion local.

Pero el derecho administrativo no solo tiene por base las leyes y la jurisprudencia administrativa, sino ciertos principios inmutables que forman los primeros rudimentos de la ciencia administrativa y que son la piedra de toque donde se deben probar las leyes al reducirlas á la práctica. Uno de estos principios, ó por mejor decir, el primer cánón de la ciencia y del derecho, deberá ser considerar como con-

trario á las reglas de buena administracion todo lo que tienda á destruir el principio de la conservacion de la sociedad y detener su marcha y su progreso. Otro principio fundamental es procurar que la nacion tenga la mayor suma de prosperidad posible y que llegue esta hasta su completo desarrollo sin herir la libertad individual y la propiedad particular. Debe tambien la administracion, y es otro de sus principios cardinales, procurar defender los intereses de la sociedad cuando estén en lucha con los del individuo, pero sin sacrificar á este. La sociedad no puede progresar si el individuo no progresa. Debe pues entrar tambien como una de las bases del derecho administrativo la seguridad de los productos de la industria y la propiedad del trabajo de todos los individuos de la nacion.

Reasumamos este capítulo. Progreso en la sociedad, respeto á la libertad individual y á la propiedad particular, seguridad del producto de trabajo y de la industria de todos los ciudadanos, hé aquí las bases cardinales que tendremos siempre presentes en este tratado para aplicar los principios del derecho administrativo.

### III

#### **DEL PODER LEGISLATIVO. — DEL ADMINISTRATIVO. DEL JUDICIAL**

Consideremos ya la administracion como poder social. Todas las constituciones que han regido en España han reconocido tres poderes que abarcan la administracion general del país. Estos son el legislativo, el administrativo y el judicial.

El poder legislativo es el que forma las leyes de interés general y el que dicta las reglas á que se han de ajustar así los intereses de toda la nacion como los del individuo con relacion á esta y los de los particulares entre sí. Pero no basta dictar las leyes, estas serian nuevas fórmulas escritas si no hubiese un poder revestido de la fuerza bastante para hacerlas ejecutar. Este poder es el ejecutivo, que se divide en dos brazos distintos; el uno encargado de los intereses generales de la sociedad se llama poder administrativo; el otro encargado del cumplimiento de las leyes civiles y de la resolucion de las cuestiones que surgen entre los particulares, se llama poder judicial. Sirviéndonos de una elegante figura de Macarel diremos que estos tres poderes forman un triángulo en cuyo vértice está colocado el poder legislativo, en los dos ángulos de la base el administrativo y el judicial, y dentro del area los intereses de la sociedad.

Señalemos ahora, como objeto preferente de este capítulo, las diferencias y semejanzas que hay entre el poder administrativo y el legislativo, así como entre el poder judicial y el poder administrativo.

Se parecen desde luego el poder administrativo y el legislativo, en que las órdenes y disposiciones del uno y del otro exigen necesariamente la sumision y la obediencia de los ciudadanos. No creemos del momento tocar la difícil cuestion que consiste en fijar el límite que separa los mandatos de estos poderes que deben resistirse de aquellos que deben obedecerse. Para nosotros por regla general todos los mandatos, así del poder legislativo como del administrativo, exigen completa obediencia no solo en sus agentes, sino en todos los ciudadanos. Sin esta obediencia, sin este res-

peto á los poderes que dirigen la sociedad, esta no puede existir. Respecto á los agentes de la administracion la cuestion no puede presentarse siquiera. Estos deben obedecer siempre porque no están en el puesto que ocupan para hacer resistencia al gobierno que los ha nombrado. El dia que su conciencia no se lo dicte así, deben abandonar el puesto en que se encuentran colocados. No es aplicable la misma teoría á los agentes del poder judicial. En este es un deber obedecer las leyes, pero no siempre lo es obedecer las órdenes y reglamentos que alteren ó modifiquen el espíritu de las leyes establecidas, pues si es un principio de gobierno obedecer las leyes y las órdenes del poder ejecutivo, tambien es una regla de justicia el respeto y proteccion á los derechos del individuo. Por esta razon el poder judicial en buenos principios debe ser inamovible.

Vengamos ahora á la diferencia que separa al poder administrativo del legislativo.

En primer lugar el poder legislativo procede por medidas generales, extensivas á todo el país, y el administrativo por medidas particulares, que tienden á acomodar las generales á la localidad, resolviendo las dudas que pueden ofrecerse y que el legislador no pudo prever. El carácter peculiar de la administracion exige que haya un solo jefe y que las facultades administrativas se concentren todo lo posible. Por lo contrario, las medidas legislativas necesitan encomendarse al mayor número de personas posible; de suerte que, cuanto mas numerosos sean los cuerpos legislativos, serán las leyes mejor pensadas y la opinion pública se verá mas fielmente representada. Por otra parte el poder administrativo necesita reunir los medios de obrar con seguridad y prontitud, y por el contrario el legislativo debe estudiar

con detenimiento y madurez las modificaciones que sufren las costumbres y necesidades del país, y debe por decirlo así encarnarse en el pensamiento general para convertirlo en ley despues de una discusion grave, solemne y detenida. Tampoco el poder legislativo puede estar siempre en ejercicio sin desnaturalizar su índole, al paso que el poder administrativo es de todos los días, de todos los instantes, en términos que la sociedad no puede existir un solo momento sin su presencia. En una palabra, el poder administrativo comienza donde el poder legislativo concluye. Elaborado el pensamiento de una ley en la opinion, conviértese esta necesidad social en ley é inmediatamente el poder administrativo entra á ejercer sus atribuciones. De estas diferencias que hay de uno á otro poder nacen las que son consiguientes en las disposiciones que emanan de uno y otro. Así las que emanan del legislativo se llaman leyes; las que emanan del administrativo se llaman órdenes, decretos, reglamentos. La misma diferencia se nota en las materias que son objeto de uno y otro poder. Todas las de interés general que se refieren á la legislacion, á las leyes orgánicas, á los presupuestos, son objeto del poder legislativo. La ejecucion de estas leyes, los reglamentos para su aplicacion, la resolucion de las dudas que ocurran en la práctica son objeto del administrativo. Las disposiciones legislativas proceden tambien de autoridad distinta que las administrativas, puesto que emanan de las Cortes con el rey, al paso que las segundas solo emanan del monarca. Las primeras tienen cierto carácter de perpetuidad como resultado de la opinion del país y reflejo de sus costumbres, las cuales solo se modifican lentamente. Sucede lo contrario con las segundas. Las disposiciones del poder administrativo, como que nacen de las circunstancias de localidad y de tiempo, son variables

de suyo, y así vemos multitud de reales órdenes y decretos que caducan al poco tiempo de darse.

Marcadas estas diferencias, tracemos los deberes del poder administrativo y los límites dentro de los cuales debe encerrarse.

El poder administrativo, como poder de ejecución, encargado de llevar á efecto las leyes, tiene la facultad que ya hemos consignado de dar reales órdenes, decretos y reglamentos; pero es necesario que se conformen estrictamente al espíritu de la ley, que sigan la tendencia del legislador y que no sirvan de pretexto para eludir sus disposiciones. Pero al propio tiempo que el poder administrativo debe dar las órdenes y reglamentos que han de servir para la ejecución de las leyes, el poder legislativo debe respetar los derechos de aquel y no mezclarse en sus atribuciones. Así el poder legislativo no puede disponer de la tropa de mar y tierra, no puede manejar los fondos públicos, no puede nombrar empleados de ninguna clase, ni ejercer ninguno de aquellos actos que la Constitución concede al poder ejecutivo en la persona del rey. Esta es la línea divisoria que separa un poder de otro, pero esta línea no obsta para que entre ambos poderes se ejerza una especie de influjo recíproco que es de inmensa importancia para la buena marcha del gobierno. Las Cortes influyen en la administración indirectamente, cuando, merced á sus votos, sube al poder el ministerio; influyen censurándole y poniendo coto á sus abusos por medio de la discusión pública y de la libertad que tienen de examinar sus actos. A su vez el poder administrativo influye en el legislativo, ya proponiendo las leyes, ya asistiendo á las discusiones, ya en fin por todos los medios que la Constitución pone en su ma-

no para hacer que sea una misma la persona que tiene el pensamiento de una ley y la que llegue á ejecutarla; sin esta influencia recíproca de un poder sobre otro poder, la marcha de los gobiernos representativos sería muy difícil, se moverían con extraordinaria lentitud y la administración del país marcharía de escollo en escollo. Sin uniformidad completa entre el pensamiento y la voluntad que dirige el cuerpo social, no puede haberla en la marcha de la sociedad misma. Debemos pues reconocer como principio fundamental esta influencia precisa y salvadora.

Precisando pues lo que puede y no puede hacer cada uno de estos poderes, para evitar la oscuridad en que algunas veces se halla su deslinde, diremos que el poder administrativo nunca podrá dar órdenes ni decretos para imponer contribuciones ni para crear derechos políticos ni civiles en los ciudadanos ni para imponer penas corporales, aunque sí pecuniarías dentro de los límites que permitan las leyes. Estos tres órdenes de funciones prohibidas al derecho administrativo sirven de garantía á los intereses y á los derechos de los ciudadanos.

Pasemos á las diferencias que existen entre el poder administrativo y el judicial.

Confundidos por espacio de muchos siglos estos dos poderes, porque toda la ciencia de la administración estaba reducida para los gobiernos á procurar que los pueblos contribuyesen con cuanto les fuera necesario para sus gastos, no se pensó en mucho tiempo en que debía de haber un poder en la sociedad que atendiese á todas sus necesidades y procurase satisfacerlas del mejor modo posible. Confun-

dados en una mano el poder judicial y el administrativo, tenían de este modo los monarcas á su disposición todos los poderes que existían dentro de la sociedad, y así lograban más cumplidamente sus miras. Así hemos visto que la administración española desde la época de los reyes Católicos ha estado depositada en manos del Consejo, de las Audiencias y de los corregidores de los pueblos. Poco á poco fueron conociendo los reyes la necesidad de separar las funciones administrativas de las judiciales, y desde Felipe V y en los reinados sucesivos se inició claramente esta tendencia, la cual no llegó á su completo desarrollo hasta un siglo después. La primera separación radical que se hizo en España del poder judicial y del administrativo, la debemos á la Constitución de 1812, la cual marca los límites en que debe encerrarse el poder judicial y separa completamente del administrativo todas las atribuciones pertenecientes á los tribunales. Poderes cuyo carácter es completamente opuesto, no pueden reunirse sus atribuciones en una sola mano sin un contrasentido. El poder judicial tiene por base la inamovilidad; el administrativo es amovible y variable por esencia; los hombres de la administración se gastan rápidamente, al paso que los jueces se hallan fuera de ese terreno movible de los partidos. El poder judicial debe atender solo á la justicia, el administrativo tiene que resentirse de las pasiones del momento.

No hay cuestión, pues, sobre la conveniencia de que estos dos poderes estén separados. Veamos ahora cuál es el carácter de las atribuciones de cada uno de ellos.

Unos y otros funcionarios tienen en su origen una perfecta semejanza. El monarca es el que los nombra y el que los separa libremente.

Pero es de notar que el monarca, que puede ejercer por sí las funciones administrativas, no puede ejercer por sí mismo las funciones judiciales ni influir en los fallos de los jueces y en las decisiones de los tribunales. Por más grande, por más hermosa, por más poética que pueda presentarse la idea de ese poder real que representa los intereses perpetuos de la sociedad, que distribuye la justicia con igualdad entre todos los individuos de la misma, ese poder es incompatible con las funciones del poder judicial, y si alguna vez lo han ejercido nuestros reyes, obraron contra sus intereses y aun contra los principios fundamentales de la monarquía. El ministerio fiscal nombrado por el rey es el representante ante los tribunales del poder administrativo; este ministerio es el encargado de la acusación de los delitos, y si el monarca influyera en las decisiones del tribunal ó se sentara al lado de los jueces para dar su fallo, sería acusador y juez al propio tiempo. Por otra parte el monarca juez, sería un juez que no podría condenar nunca, porque si condenaba se privaría de ejercer la hermosa prerrogativa del indulto que es una de las joyas más preciosas de la Corona. Las resoluciones del poder judicial tienen que ser graves, detenidas y con arreglo á ciertos trámites que la ley marca y de que no le es posible prescindir. El poder administrativo por el contrario obra y debe obrar sin reglas fijas, sin otra guía las más veces que la prudencia y la equidad. La administración necesita una acción libre y desembarazada para resolver en todos los casos; necesita prever los males que pueden ocurrir, los sucesos que han de verificarse y que pueden alterar la marcha pacífica de la sociedad. Al poder judicial no le toca más que administrar justicia y aplicar el castigo á los delincuentes.

Pero á pesar de todas estas diferencias las miras del poder administrativo y las del poder judicial deben ser las mismas, sus movimientos deben ser paralelos. Poderes protectores de la sociedad deben mutuamente auxiliarse, y este auxilio, para el que no se pueden dar reglas fijas, pende del tino así del administrador como del juez. Para que ambos poderes se respeten recíprocamente y acaten mutuamente sus atribuciones respectivas, es preciso consignar el principio de que uno y otro deben contenerse dentro de los límites que les tienen marcados las leyes. Así como el poder administrativo no podrá jamás resolver las cuestiones que surgen entre particulares sobre derechos individuales, así el poder judicial no podrá mezclarse en las decisiones del poder administrativo.

Muy enlazada con esta materia está la cuestión importantísima de cómo y cuándo el poder judicial debe encausar á los agentes del poder administrativo. Diremos nuestra opinión en breves frases. Nosotros, en tesis general y con arreglo á los principios mas admitidos en Europa, opinamos por que sean responsables las autoridades administrativas de los delitos que cometan ó de las faltas en que incurran dentro de los límites de sus atribuciones. Sea en hora buena la ley severa contra ellas, pero sea imparcial al mismo tiempo, déles alguna garantía, no tanto en su interés como en el de la sociedad en cuyo nombre ejercen sus atribuciones. Esta garantía que se les debe dar no puede ser mas que una: Que no puedan ser encausados sino con el permiso del jefe del ramo á que pertenecen. Si se admite otra doctrina, será muy fácil que los tribunales se mezclen en las atribuciones de la administracion, impidiendo á sus agentes el libre uso de sus funciones y rompiendo el equilibrio de in-

dependencia que debe haber entre ambos poderes. Esta opinion nuestra es la misma de *Henrion Pausey*, tan competente en estas materias.

Y este permiso solo pueden concederle los ministros para que tengan la suficiente independencia y libertad para obrar dentro del círculo de sus atribuciones en todos los ramos que les están encomendados. Hágase efectiva la responsabilidad de los ministros, pero déjese á la administracion que ejerza sus atribuciones sin dependencia de poder judicial. Solo así se conseguirá que los tres poderes del Estado, el legislativo, el administrativo y el judicial ejerzan sus funciones con entera libertad, aunque con recíproca y benéfica influencia.

#### IV

#### DE LA JURISDICCION Y DE LAS COMPETENCIAS

Determinado el carácter de la administracion, y considerados los rasgos que la distinguen así del poder legislativo como del poder judicial, es necesario indicar las materias en las cuales debe entender únicamente la administracion, los medios que tiene en su mano para que el poder judicial no la turbe en el ejercicio de sus funciones, y la autoridad á quien compete resolver todas las reclamaciones que pueda haber, ya de parte de la administracion contra el poder judicial, ya de parte de este contra la administracion.

El poder judicial y el poder administrativo tienen de comun que ambos ejercen lo que se

llama jurisdicción. Llamamos *jurisdicción* la facultad de conocer y decidir de asuntos determinados. La jurisdicción se divide en *propia*, *delegada* y *prorogada*. La primera solo la ejerce el rey; pero en el uso común se dice que tienen *jurisdicción propia* todos los que la tienen por mandato expreso de la ley. Se llama *jurisdicción delegada* la que ejerce un particular ó una autoridad por delegación de la persona á quien está encomendada aquella jurisdicción por la ley; y se llama *jurisdicción prorogada* aquella que ejerce el poder judicial, ó el administrativo en su caso, en virtud del consentimiento tácito de las partes que se presentan ante ellos para que resuelvan sus cuestiones particulares.

Es un principio en el órden de las jurisdicciones que nadie puede prorogar la jurisdicción convirtiéndola de administrativa en judicial y vice versa; sin embargo sucede con frecuencia que se proroga la jurisdicción, ya la que ejercen los tribunales en favor de la administración, ya la que ejerce la administración en favor de los tribunales. Pero la jurisdicción de estos y de aquella sería inútil si no les acompañase la facultad de ejecutar sus decisiones. Para complemento de estas facultades propias de uno y otro poder acompañan á ambos las de coercición y de ejecución, y á este conjunto es á lo que se llama *atribuciones*. De manera que para nosotros la jurisdicción administrativa con el derecho de hacerse respetar y de ejecutar los fallos administrativos es lo que constituye las atribuciones del poder administrativo; y la jurisdicción civil con el derecho de ejecutar las sentencias de los tribunales forma el círculo de las atribuciones judiciales.

Antes de señalar los puntos que marcan la línea divisoria entre unas y otras, debemos ad-

vertir que el agente del poder administrativo tiene tres consideraciones; unas que le ligan con el primer jefe de la administración, otras con los agentes iguales en la misma línea ó en otra distinta, y otras por último que le ligan con sus subalternos ó administrados. Al jefe de la administración debe el agente administrativo obediencia completa y cumplimiento exacto de las disposiciones que de él emanen; á sus administrados les debe la protección que las leyes previenen, y á las autoridades que les son iguales ó de atribuciones distintas les debe el respeto y consideración que exige la buena marcha de la sociedad. De cada una de estas tres relaciones nace una serie de obligaciones y derechos consignados en las leyes y que son los que indican lo que se llama *competencia*. La competencia pues mide la jurisdicción del administrador ó del juez en cada caso particular. Cuando un agente de la administración se entromete en el conocimiento de negocios que pertenecen á otra autoridad, comete un exceso de jurisdicción. Cuando el agente no respeta las funciones de otro y se entra á conocer de asuntos que no le tocan por razón del territorio en que está circunscrito, comete un exceso de poder; y cuando entra á conocer de asuntos que corresponden al poder judicial, comete un exceso de atribuciones. Este último punto es el más importante. Las cuestiones de jurisdicción ofrecen pocas dificultades, pero las que ofrecen muchas y no tienen principios fijos para resolverse son las diferencias que suele haber entre la autoridad administrativa y la judicial; el modo de decidir las competencias que de aquí nacen y la autoridad que debe resolverlas.

El poder judicial solo puede entrar en competencia con el administrativo en los casos conocidos con el nombre de *asuntos contencio-*



*sos administrativos.* Veamos pues cuáles son estos.

Todo juicio administrativo tiene que recaer sobre un hecho y un derecho. El hecho será el acto de la autoridad administrativa contra el cual reclama el individuo, y el derecho aquel que demanda se le conserve ante la misma autoridad administrativa. De manera que para que haya contencion administrativa, ha de fundarse la parte que reclama en la resistencia de un hecho de la administracion que ataque derechos preexistentes. Están por tanto fuera de lo contencioso todas las materias que versan acerca de puntos constitucionales ó de leyes orgánicas, y todas aquellas resoluciones que toma la autoridad dentro del círculo de sus atribuciones, ya en materia de orden público, ya respecto de los intereses colectivos de la agricultura, industria y comercio.

Pasemos ahora á las reglas que hemos de seguir al fijar los límites entre lo contencioso-administrativo y lo judicial. El primer principio que debemos tener presente es que las leyes positivas marcan las atribuciones de ambos poderes, y meditando su espíritu se puede deducir si las cuestiones contenciosas que resulten son de la competencia de la administracion ó de los tribunales. Pero si la cuestion de competencia no puede existir cuando las leyes marcan las atribuciones de estos poderes de un modo especial, puede existir cuando aquellas abrazan en términos generales y bajo una sola atribucion ó facultad multitud de negocios distintos. No hay que confundir los casos de prioridad con los de competencia.

Hemos consignado ya el mutuo respeto que se deben la administracion y el poder judicial, indicando que este respeto es la base de su in-

dependencia. Pero este principio sufre bastantes excepciones. Hay actos del poder administrativo que indican solamente gestion, no uso de poder; otros que son indiferentes á las atribuciones del administrador, y otros que no suponen su deliberacion. En buenos principios el poder judicial no tiene que respetar estos actos del poder administrativo. Así por ejemplo, no se considerarán como actos administrativos las funciones que ejercen los alcaldes en los juicios de paz, juicios verbales y demás atribuciones judiciales que las leyes les conceden, y tampoco deberá el poder judicial detenerse ante los actos administrativos, cuando estos reservan á los particulares sus derechos de propiedad ó libertad ante los tribunales civiles.

Otras limitaciones sufre tambien el principio general de que la autoridad judicial no puede mezclarse en los actos administrativos. Es una de ellas que el poder judicial no debe extender el efecto de ciertos actos mas allá de lo que haya sido la intencion de la administracion. Cuando la cuestion es entre particulares, la autoridad judicial debe impetrar el auxilio del administrativo para conocer toda la extension del contrato que el particular haya podido celebrar con la administracion, y poder así fallar con mas conocimiento de causa.

Pero prescindamos de casos particulares que no pueden ser objeto de este tratado, y veamos qué deberá hacer el poder judicial inmediatamente que se encuentra en presencia de un acto de la administracion. Sabemos que la administracion unas veces obra por sí y otras decide las cuestiones que se le presentan. Cuando á un juez se le remita una real orden imponiendo penas no establecidas por las leyes, debe desobedecerla; pero si se le presenta

un acto que pueda menoscabar la propiedad, debe entablar su reclamacion y esperar á que se resuelva, obedeciendo si se falla por el jefe del Estado contra sus principios. Cuando los actos de la autoridad administrativa no son voluntarios, sino decisiones sobre casos particulares, estos actos podrán ser de tres clases: absorbentes, prejudiciales ó indiferentes. Si son absorbentes, el poder judicial tiene que encerrarse dentro de sus atribuciones. Si un particular trata de establecer una fábrica perjudicial á la salud, y negado el permiso por la autoridad acude á los tribunales, estos no pueden hacer nada. Podrá suceder tambien que las atribuciones de uno y otro poder estén claramente señaladas, pero que la decision del uno deba influir en la sentencia del otro; en ese caso los tribunales deberán esperar á que se resuelva la cuestion prejudicial por el poder administrativo, para resolver despues la que es de su competencia. Reduciendo pues á una fórmula el principio general que debe servirnos de guia en esta materia, diremos: 1o. que todas las cuestiones que interesan al público ó que deben resolverse por reglas generales de interés comun, ya entre en ellas la sociedad formando un todo capaz de derechos y obligaciones, ya con relacion á la generalidad de los ciudadanos, deben ser decididas por la autoridad administrativa; 2o. que siempre que se trate de cuestiones entre particulares ó entre la sociedad y un particular, pero que hayan de resolverse por los principios del derecho civil, corresponderá su conocimiento á los tribunales.

Cuando estos principios no bastan para mantener á cada uno de los poderes en su órbita; cuando la autoridad administrativa cree que le corresponde ejercer ciertas funciones que son en realidad pertenecientes al poder

judicial, ó cuando por el contrario cree este que le toca resolver sobre ciertos puntos, que son puramente administrativos, no hay mas remedio que acudir á un poder superior que encierre á cada uno en el círculo de sus atribuciones. Este alto poder no puede ser el tribunal supremo de justicia, porque entonces los tribunales serian jueces de la administracion y engrandecerian sus facultades; no puede ser el poder administrativo, porque entonces este seria juez de las atribuciones de los tribunales civiles, y la propiedad, la libertad y todos los derechos estarian á su disposicion. No hay pues mas que una persona que, no participando de las pasiones de ninguno de estos poderes, puede mantenerlos dentro de sus límites. Esta persona es el rey. El rey debe decidir las competencias entre el poder administrativo y el judicial. Para hacerlo con acierto, para que estas decisiones sean siempre arregladas á los mismos principios, y para que no varien segun las opiniones de los ministros, convendrá que el rey tenga á su lado un cuerpo que le ayude á resolver la multitud de casos dudosos que necesariamente se presentarán. Este cuerpo no puede ni debe ser otro que el Consejo de Estado.

## V

### DE LA DIVISION TERRITORIAL

Antes de ocuparnos de las diferentes atribuciones que son peculiares de las autoridades administrativas, tenemos necesidad de tratar de la division territorial. Para que la administracion pública no sea un caos y para que las autoridades administrativas sepan de qué ne-

gocios deben conocer y hasta dónde alcanza el libre ejercicio de sus facultades, es necesario que los agentes de la administracion tengan un territorio determinado dentro del cual hayan de ejercer sus atribuciones. No entra en nuestro propósito al tratar de la division territorial hablar de lo que fué en tiempo de los Romanos, ni de las diferentes divisiones territoriales que produjeron en nuestro país ya la conquista de aquellos, ya la invasion de los Godos. Tampoco nos interesa averiguar cuál sería en la época de la reconquista. Variando á cada paso los límites de la monarquía segun la mayor ó menor fuerza de los gobiernos, robusteciéndose de día en día el poder de la nobleza, hoy se extendian los límites del territorio y mañana se acortaban. Mas tarde, cuando la monarquía llegó á su completo desarrollo, fueron un grande obstáculo para hacer una division territorial justa y arreglada, de una parte la multitud de fueros de las provincias y de los pueblos, por otra la indiferencia con que se miraban entonces estas cuestiones administrativas y la absoluta falta de conocimientos, así de geografía como de geodesia que son necesarios para esta clase de trabajos. Pero cuando se fueron conociendo las necesidades de una buena administracion, y cuando el poder central se fué persuadiendo de la obligacion en que estaba de extender su influencia y proteccion hasta los últimos límites del territorio, la division territorial fué tomando algun incremento, y desde entonces todos los gobiernos ilustrados le han dado grande importancia. Como que la division territorial es la base de toda buena administracion, como que sin estar regularizada la division del territorio, ni el gobierno puede extender su influjo hasta los últimos confines del país, ni prestar á todos sus naturales la proteccion que de justicia les debe, ningun gobierno ha creído posible obte-

ner todo esto sin procurar antes una buena division administrativa. Por esta razon á últimos del siglo pasado, convencido el gobierno español de esta necesidad imperiosa é improrogable, trató de dar algunos pasos para conseguir este gran resultado, pasos que no fueron tan beneficiosos como se esperaba porque no presidió el mayor acierto en la eleccion de las personas á quienes se encomendó mision tan difícil. Las Cortes del año 1822, en el general impulso que trataron de dar á todos los negocios de interés para el país, no olvidaron comunicarle tambien á la division del territorio, y en 22 de enero de dicho año la arreglaron por una ley acomodada á las necesidades y exigencias de la administracion en aquella época. Pero esta division, la mas ordenada y regular que se habia conocido en España, desapareció bien pronto envuelta con otras muchas reformas en la reaccion de 1823. Nada se hizo despues sobre este asunto hasta despues de 1833. En uno de sus últimos meses se dió un decreto en el que al propio tiempo que se nombraba ministro del Interior á un esclarecido publicista cuyos conocimientos en la ciencia administrativa rayaban muy alto, se le encargaba que se dedicase antes de todo á proponer y plantear la division del territorio como base de la administracion interior y medio para obtener los beneficios que el poder real meditaba hacer á los pueblos. Esta necesidad, cuya satisfaccion inmediata se ponía como primera condicion al nuevo ministro del Interior, fué prontamente satisfecha y por real decreto de 30 de noviembre de 1833 quedó dividido el territorio español de la Península é islas adyacentes en 49 provincias que tomaron el nombre de sus capitales respectivas, excepto las de Navarra, Alava, Guipúzcoa y Vizcaya que conservaron sus antiguas denominaciones. Con posterioridad se ha

dispuesto la division que hoy rige en 49 provincias, 15 audiencias, 495 partidos judiciales, 14 distritos militares, 10 arzobispados, 8 en la Península y 2 en Ultramar, 59 obispados, 54 en la Península y 5 en Ultramar, y 4 departamentos marítimos.

Hecha la historia de la division territorial española, consignemos los principios generales que se deben tener presentes para una buena division territorial.

Las bases de toda buena division territorial nacen de un principio sencillísimo. La mejor division es siempre la que mas se acerca á producir la utilidad del país. Los términos no deben ser demasiado grandes, porque la influencia de la administracion no se extenderá con igual vigor y energía á todas las partes del territorio; ni demasiado pequeños, porque entonces la administracion abrumada de negocios y de funcionarios se vería embarazada en su marcha, y lejos de encontrar facilidad encontraría obstáculos en la misma division.

La igualdad es otra de las condiciones de toda buena division; mas para establecerla, no podemos admitir el principio exclusivo de igualdad de extension del territorio, porque en unas partes estaría el país muy poblado y faltarían agentes de la administracion, mientras que otras estarían desiertas y tendrían demasiadas autoridades; y tampoco el principio exclusivo de igualdad de poblacion y de riqueza, porque resultarían las mismas dificultades, pues aplicado este principio á las provincias de Asturias y Galicia, donde en legua cuadrada hay un extraordinario número de habitantes, no se podría acomodar á las provincias de Castilla, donde el número es mucho menor. Lo mas conveniente, por lo tanto, nos parece

establecer un máximo y un mínimo, así de poblacion y de riqueza como de extension territorial, y acomodando despues á esta regla todas las divisiones del territorio, se evitan todos los inconvenientes.

Otro de los principios que deben guiarnos en toda buena division territorial es respetar los límites de las antiguas provincias. Es indudable, sin embargo, que borrando esos límites, se destruirían los muchos obstáculos que oponen á la marcha del gobierno esos hábitos, esas costumbres y ese carácter distinto que se advierte entre los habitantes de las provincias de España. Pero la antigua division del territorio español no es obra de los gobiernos ni de los hombres, es mas bien obra de la naturaleza; la division de las provincias es muchas veces resultado de las montañas que las separan, de los rios que las cortan, de las vicisitudes por que han pasado, y en una palabra, de esa multitud de causas que han venido á formar en el espacio de catorce siglos las diferentes provincias de la monarquía española. Conviene, pues, al legislador atender á este principio y no chocar con los hábitos adquiridos; pero si para las necesidades de la administracion es necesario separar una porcion de pueblos de una á otra provincia, debe hacerse sin tener en cuenta el espíritu exagerado de localidad.

Otra de las cuestiones, y de las mas graves en toda division territorial, es el punto en que debe establecerse la capital de la provincia. La capital de una provincia ó de un partido tiene dos objetos: uno, servir al gobierno; y otro, servir á los administrados; debe por tanto fijarse en aquel punto en que se reúnan la mayor utilidad para el ejercicio de la administracion y la mayor utilidad para que la accion administrativa pueda ser provechosa á los ad-

ministrados. Para el interés de estos, donde está el centro de la población debe establecerse la capital. Pero no siempre va este interés unido al del gobierno. La acción del gobierno central debe ejercerse, más que en los centros del territorio, en los de tráfico y comercio; por consiguiente en su interés está el que las capitales se hallen establecidas en aquellos puntos donde su presencia y su acción son más necesarias. Por el contrario la acción judicial debe estar en el centro del territorio, porque el poder judicial no debe tener influencia en la administración. Una provincia que tiene grande extensión de costas necesita que su autoridad administrativa esté situada á la orilla del mar, porque allí está el centro de la vida comercial del país y allí tiene su punto de partida el desarrollo de la pública prosperidad. Además como la administración tiene también relaciones con los gobiernos extranjeros y con los súbditos de estos que visitan nuestras playas, situada la capital en un punto de la costa, los agentes administrativos tienen más facilidad de llevar á cabo los deberes que les imponen las leyes del derecho internacional.

Prescindiendo de estas dificultades morales y de las materiales nacidas del atraso de la topografía y la geodesia en nuestro país, una buena división territorial tiene que contar con diversos elementos. El primer elemento son los ayuntamientos, entran después los partidos judiciales, y por último las provincias. Los ayuntamientos, hijos de las relaciones de familia y de vecindad, establecen entre los habitantes de un pequeño territorio lazos naturales que no pueden romperse y que no hay administración por fuerte que sea que pueda destruir. La división de partidos judiciales, por el contrario, no está tan en las entrañas de la

sociedad, porque no es de todas las épocas, de todos los días, y es menos útil y menos necesaria. Si de los partidos judiciales pasamos á las provincias, advertimos que á medida que se va ensanchando la esfera de la división del territorio, se van extinguiendo los lazos que unen al hombre con la división territorial. De aquí el que se entienda por división artificial aquella en que la administración ejerce la mayor influencia posible que es en la división por provincias y partidos, y se entienda por natural la que forman los ayuntamientos. En la división por provincias rara vez pierden los particulares en sus intereses materiales, al paso que cuando se trata de variar las divisiones de ayuntamiento los particulares sufren en sus intereses, porque se ven privados de los aprovechamientos comunes de aguas, pastos y montes que antes tenían. Por esta razón creemos que siendo la división del territorio de tanta influencia, así para los intereses materiales como para los políticos de los ciudadanos, solo por una ley debe separarse una porción de territorio de un ayuntamiento para unirlo á otro. No se pierda de vista que la división del territorio en ayuntamientos es la creación de una unidad de las muchas que componen el cuerpo social, y la creación de esta unidad lleva consigo el ejercicio de derechos políticos y administrativos que hacen necesaria la concurrencia del poder legislativo para resolver estas cuestiones.

Respecto al establecimiento de ayuntamientos nuevos y á la supresión de los antiguos, las diputaciones provinciales deberán tomar razón exacta del número del vecindario de cada pueblo donde haya de establecerse ayuntamiento, para que si llegase por sí ó por su comarca á mil almas, se establezca desde luego; y si no llegase á este número, pero por otras razones

de bien público conviniese establecerlo, se forma el expediente instructivo que las haga constar. Por lo que respecta á la supresion de ayuntamientos, pueden prepararse de dos modos, ó presentando los individuos de la municipalidad, una exposicion á la diputacion provincial, alegando las causas que justifican la supresion de aquel ayuntamiento, ó procediendo de oficio la diputacion á reunir los datos que prueben la necesidad de la supresion, y de los cuales es el primero que el número de vecinos no llegue á 50 y que no tengan los medios suficientes para sostener la municipalidad.

Establecidos estos principios generales, digamos, para concluir esta materia, que la division territorial se divide en varias clases. Primero: la division administrativa establecida por la ley de 30 de noviembre de 1833; 2o. la division judicial, arreglada á esta ley en 1834; 3o. la division militar; 4o. la division de marina, y 5o. la eclesiástica.

## VI

### DE LA ADMINISTRACION CENTRAL

Para proceder con órden en este tratado, una vez dilucidados someramente los principios fundamentales de la ciencia; á saber, la unidad, la centralizacion, el derecho administrativo, el poder legislativo, administrativo y judicial, la jurisdiccion y las competencias, y la division territorial, estamos en el caso de trazarnos el círculo que nos proponemos recorrer.

Trataremos pues primeramente de las ins-

tituciones que funcionan en el centro del Estado y de sus atribuciones.

En segundo lugar de las instituciones municipales.

En tercer lugar de las que dicen relacion á las provincias, y por último del modo de proceder en los negocios contenciosos de la administracion.

Enlazadas á estas grandes cuestiones, trataremos las no menos importantes del órden público, de los sistemas carcelarios, de los deberes de la administracion respecto á la sanidad é higiene pública, de la agricultura en todas sus ramificaciones, de la industria, del comercio, de las aduanas y de los aranceles, de los tratados de comercio, exposiciones públicas, montes de piedad y caja de ahorros, de la industria minera, de la moneda, de los pesos y medidas, de los mercados, de los caminos y canales, de los correos, de los intereses morales, de las diversiones públicas, de la imprenta, de la instruccion pública en todas sus escalas, y por último de la beneficencia pública y de los derechos que la administracion tiene respecto á las personas.

Empecemos por la administracion central.

Para que la administracion produzca todos sus resultados y contribuya á la ejecucion de las leyes es necesario que todos los extremos de la jerarquía administrativa, residentes en el territorio español, vengán á parar á una mano y tengan una misma direccion. Todos los agentes de la administracion están por tanto subordinados á una persona, única á quien las constituciones conceden el poder ejecutivo, que es el rey. Pero como este no puede ejercer

por sí ciertas atribuciones, se ve en la necesidad de servirse para la direccion general de la administracion del Estado de cierto número de agentes que se llaman ministros, los cuales ejercen el poder ejecutivo, delegando á su vez en otros empleados sus funciones administrativas en las diferentes divisiones territoriales. El ministerio de Estado, cuya mision está reducida á mantener las relaciones de España con las demás potencias, necesita servirse de agentes especiales para este objeto, los cuales se conocen con el nombre de cónsules, ministros, enviados y embajadores. El ministerio de Gracia y Justicia, que ejerce sus atribuciones en el interior del país, necesita tener cerca de sí un tribunal supremo que sea el regulador de la administracion de justicia dentro de la nacion, en las provincias sus audiencias, y en los partidos sus jueces de primera instancia. El ministerio de Hacienda tiene en las provincias sus inspectores, y sus administradores en los partidos. El de la Gobernacion tiene en las provincias sus gobernadores, y en las cabezas de ayuntamiento sus alcaldes. El de Fomento sus inspectores, sus comisarios de montes; el ministerio de la Guerra, sus capitanes generales, gobernadores, comandantes generales y comandantes de armas, y el de Marina sus jefes de departamento y sus capitanes de puerto.

De esta manera se comunica la accion del poder ejecutivo desde la capital de la monarquía hasta la mas remota aldea.

Pero concretándonos al ministerio de la Gobernacion, que es á quien verdaderamente corresponde gobernar, vemos en él cuatro órdenes de agentes. Primero el rey, despues los ministros, luego los jefes políticos, y por último los alcaldes de ayuntamiento. Al orden y

distribucion de estos agentes llamamos jerarquía administrativa. Mas como la administracion necesita que la aconsejen en casos de difícil resolucion, tiene á su lado cuerpos consultivos. El país por otra parte ejerce su influencia en la administracion por medio de sus representantes, centinelas perpetuos de los actos del gobierno, como las diputaciones lo son de los jefes políticos y los ayuntamientos de los alcaldes.

Los agentes de la administracion general deben reunir cuatro circunstancias, que son dependencia, responsabilidad, capacidad y residencia. La claridad de estas ideas no nos excusa de analizar una por una estas condiciones.

Empecemos por el rey.

El rey en las monarquías constitucionales, como colocado en el punto mas elevado de la escala política, es el primero de los funcionarios públicos, el primer general, el primer magistrado, el primer ciudadano del país; en una palabra, el jefe de la administracion y del poder ejecutivo. Irresponsable por la constitucion del Estado, tiene atribuciones puramente legislativas, otras como representante de la nacion, otras como fuente de toda justicia y atribuciones puramente administrativas. Como parte del poder ejecutivo tiene la iniciativa de las leyes y la facultad de reunir las Cortes, convocarlas, prorogarlas, suspender sus sesiones y disolver el cóngreso de los diputados. Como representante de la nacion y jefe de su gobierno, nombra sus embajadores, dirige las relaciones extranjeras, forma los tratados de alianza, de comercio, de paz y de guerra, si bien con la concurrencia de las Cortes, dispone de la fuerza armada, decreta la inversion de

los fondos públicos. Fuente de justicia, nombra jueces y magistrados para todos los tribunales, manda formar causa á los que no cumplen con sus deberes, indulta á los delincuentes y dirime todas las competencias, así de jurisdicción como de atribuciones que entre las autoridades puedan surgir. Jefe de la administración, la Constitución le concede la facultad de expedir órdenes, decretos y reglamentos para la ejecución de las leyes, nombra todos los empleados, dirige y pone su cuño en la moneda, y vela por último por la conservación del orden público en el interior del país. Pero, no obstante lo omnímodo de su poder, necesita estar autorizado por una ley especial para enajenar, ceder ó permutar cualquiera parte del territorio español, para admitir tropas extranjeras en el reino, para ratificar, como hemos dicho, los tratados de alianza defensiva, los especiales de comercio, y los que estipulen dar subsidios á alguna potencia extranjera, y para abdicar la corona en su inmediato sucesor.

La extensión de las funciones administrativas que están conferidas al rey y su irresponsabilidad constitucional, hace indispensable la delegación del poder administrativo en otros funcionarios. Estos funcionarios, colocados en primera línea entre todos los empleados públicos, son los ministros.

El rey considerado como funcionario público tiene sus honores y consideraciones, y mientras está dentro del territorio de su nación, es en todas partes la primera persona. Pero estos honores, mas que al hombre, se dan al principio, á la institución de la monarquía que representa, á la sociedad que personifica, á la nación que simboliza en sus intereses permanentes. Además de estas consideraciones, la Constitución da á la autoridad real los re-

ursos indispensables para sostener el brillo de la corona, y por esto las Cortes fijan al principio de cada reinado la dotación del rey y de su familia.

Hemos consignado ya las atribuciones que competen al monarca, y aunque especialmente por la índole de este tratado nos debemos fijar en las funciones administrativas, nos ocuparemos con brevedad de dos clases de funciones políticas que ejerce el monarca libremente y que influyen mucho en la marcha administrativa del país. Estas funciones son el nombramiento de los ministros y la convocación y disolución de las Cortes. El nombramiento de los ministros es libre, libérrimo, según la Constitución, pero tiene que acomodarse, sin embargo, á ciertos principios y á determinadas prácticas, á las que no debe faltar el rey en los sistemas constitucionales. El principio constitucional en esta materia es que los ministros deben salir siempre de la mayoría del Parlamento, porque si no salen de ella, ni representarán la opinión del país, ni este se gobernará por su voluntad. El célebre publicista M. Guizot dice á este propósito: que "si no salen los ministros del Parlamento, no toman de él su fuerza, sino de otra parte, y el gobierno representativo es una mentira."

La segunda función política de que debemos ocuparnos es la prerrogativa de convocar y disolver las Cortes. Como estas representan legalmente la opinión del país, el ministerio, intérprete también de esta, presenta á las Cortes su pensamiento, así en política como en administración. Si la mayoría participa del pensamiento del ministerio, sigue este gobernando el país con el apoyo de las Cortes; pero si por el contrario la mayoría le rechaza, el ministerio se retira del poder, ó, lo que es mas



frecuente, la Corona apela á la nacion para que falle entre el pensamiento de las Cortes y el del ministerio.

Descartadas estas dos cuestiones de derecho político, fijémonos en las funciones puramente administrativas que la Constitucion concede al rey.

El monarca ejerce las funciones administrativas para la aplicacion de las leyes de tres maneras: por medio de reales órdenes, por medio de reales decretos, y por medio de reglamentos. Estas tres cosas, diferentes en la forma, son casi idénticas en su esencia. Los reales decretos emanan de la voluntad expresa del rey y llevan la firma del ministro; las reales órdenes emanan de la voluntad del ministro, previa la autorizacion del monarca, y los reglamentos son aquellas disposiciones que dan los ministros, determinando las circunstancias á que hay que atender para la ejecucion de una ley.

Hemos dicho ya que entre las atribuciones administrativas del rey están la de cuidar de la fabricacion de la moneda y decretar la inversion de los fondos destinados á cada uno de los ramos de la administracion pública. Constitucionalmente no puede hacerse ningun gasto en el país sin que las Cortes concedan la facultad de hacerlo en la ley general de presupuestos. Esta cuestion, que parece muy sencilla, ofrece en la práctica graves dificultades. Para obviarlas todas es lo mas conveniente que el gobierno no se exceda de las atribuciones que las Cortes le conceden en la ley de presupuestos, pero que disponga de los fondos y los aplique á las atenciones que crea mas preferentes, arrastrando la responsabilidad moral que va siempre unida á cada uno de sus actos.

El nombramiento y la separacion de empleados es otra de las facultades administrativas que corresponden al rey. Para el buen ejercicio de esta facultad no se conocen mas reglas que las de la prudencia y circunspeccion. El rey tiene por la Constitucion esta facultad libérrima, facultad que es absolutamente necesaria. Los ministros son por la ley fundamental responsables, y sin la facultad de elegir libremente á sus agentes no se les podria exigir su responsabilidad. Todos los empleados ejercen funciones de confianza y de lealtad, y cuando los ministros no tienen la seguridad de su sincera adhesion están en el caso de separarlos con entera libertad. Para esta separacion, sin embargo, hay ciertas reglas que, si no se fundan en principios generales, las puede fijar en cada caso particular el tino y la prudencia de los que gobiernan.

Para el libre ejercicio de todas estas facultades tiene el rey la garantía de la inviolabilidad, si bien esta inviolabilidad tiene por fundamento la responsabilidad de los ministros. Los ministros, segun la feliz expresion de Macarell, son como los pararrayos que se colocan en los grandes edificios y los libertan de los estragos de las tempestades. El rey, por tanto, es inviolable porque son responsables los ministros, y porque no puede mandar nada en el ejercicio de su autoridad sin la firma del ministro á quien corresponda.

Todo esto puede hacer el rey como jefe de la administracion; lo que no puede hacer lo hemos indicado ya al tratar de la diferencia del poder legislativo y ejecutivo. Entre estas cosas que no puede, se cuentan: 1o. modificar las leyes establecidas; 2o. resolver por sí las cuestiones de grande interés ó que abracen todo el territorio; 3o. resolver sobre los dere-

chos civiles de los particulares, y 4o. imponer gravámenes de cualquier especie, que no estén establecidos por las leyes.

Al hablar de la inviolabilidad del rey, hemos dicho que esta supone necesariamente la existencia de ministros responsables que ejerzan las funciones administrativas bajo su suprema direccion. Pasemos pues á ocuparnos de estos segundos agentes de la administracion.

En el año de 1705, y bajo el reinado de Felipe V, se crearon por primera vez dos secretarías del Despacho, que se repartieron la decision de todos los negocios del Estado. En 1714 se aumentaron otras dos; y en los reinados de Fernando VI, Carlos III, Carlos IV y Fernando VII recibieron estas oficinas principales diversas modificaciones, ya aumentándose en la primera época constitucional con el ministerio de la Gobernacion, ya disminuyéndose en la época del gobierno absoluto con la supresion de aquel.

Los ministros son de libre nombramiento del rey, y si considerados segun la ley fundamental, no son otra cosa que unos secretarios que firman lo que el rey acuerda sobre todos los ramos de la administracion, considerados en la práctica del gobierno constitucional son los primeros jefes de la administracion central del país y tienen á su cargo el gobierno de la nacion; tienen atribuciones como gobierno en Consejo de ministros, y tienen además atribuciones especiales. Reunidos en Consejo resuelven todas las cuestiones de interés general, y se ponen de acuerdo respecto al sistema político y administrativo que se proponen llevar á cabo. Otra atribucion importantísima, si bien rara, tienen los ministros en Consejo ó formando un todo como gobierno: tal es la

que les concede el art. 60 de la Constitucion, de gobernar provisionalmente el reino hasta que se haga el nombramiento de regencia en los casos en que vacare la corona.

Vengamos ahora á las funciones de los ministros en particular. Los ministros, al frente de cada uno de los ramos que les están encomendados, desarrollan el pensamiento que domina en el Consejo, y sin el cual no hay ministerio posible, porque no se concibe en los sistemas representativos un gobierno que no tenga por objeto la realizacion de un pensamiento, mas ó menos grande, abrazando para llevarle á cabo una serie de medidas políticas administrativas y de gobierno, que es lo que constituye el sistema que se propone llevar adelante con el auxilio de las Cortes, en la parte que sea necesario. Por eso los ministros tienen atribuciones legislativas y otras puramente administrativas. Consisten las primeras en proponer á las Cortes los proyectos de ley que creen convenientes al país, en asistir á su discusion, en sostenerla y en admitir ó desechar las adiciones ó enmiendas que á ellas se hagan en cada uno de los cuerpos colegisladores. Las atribuciones administrativas que ejercen los ministros como representantes del poder ejecutivo, son todas aquellas que hemos dicho corresponden al rey, teniendo en cuenta que al expedir las reales órdenes, las instrucciones, las circulares y los reglamentos que son necesarios para la ejecucion de las leyes, deben penetrarse del espíritu de estas y llevarlas á efecto sin torcerlas, interpretándolas con toda la buena fe posible, y haciendo que los reglamentos no sean otra cosa que un reflejo de esas mismas leyes, en los infinitos casos á que el legislador no ha podido descender.

Ejercen tambien como funciones de tutela

todas las que son propias del poder ejecutivo: tienen la facultad de nombrar los empleados de sus respectivas dependencias, de separarlos con entera libertad, y hasta de castigarles en determinados casos por las faltas que puedan cometer en el desempeño de sus obligaciones.

Jefes los ministros de la administracion en su ramo respectivo, cada uno debe encerrarse dentro del círculo que le está trazado sin traspasar sus límites. Ejecutores del poder administrativo, como que este se ejerce sin fórmulas determinadas las mas veces, no tienen modo constante de proceder, y obran en este punto con la libertad de accion mas completa. En ocasiones oyen el consejo de los cuerpos á quienes consultan de ordinario; en otras obran por sí sin consulta alguna, porque de la marcha libre y desembarazada de la administracion pende el buen orden de los negocios y hasta la felicidad del país, y así en uno como en otro caso sus disposiciones tienen que obedecerse y no pueden ser contrariadas por ninguno de los agentes, ni de los cuerpos administrativos que tienen bajo su dependencia. Solo en muy determinados casos es lícito á estos representar respetuosamente contra ellas, exponiendo las razones en que se funda su oposicion, pero este derecho no alcanza hasta el punto de resistirse á cumplirlas.

Atribuciones tan inmensas, facultades tan extraordinarias como las de que la ley fundamental reviste á los ministros, no tienen por contrapeso otra garantía para el país que la de la responsabilidad ministerial, verdadera tela de araña, como la ha llamado un publicista eminente, que pueden romper á su capricho. Por la Constitucion, las Cortes tienen la facultad de hacer efectiva la responsabilidad de los ministros, los cuales serán acusados por el con-

greso y juzgados por el senado. Recientemente se ha dictado una ley para los casos en que el senado se constituya como tribunal de justicia.

Pero la cuestion de responsabilidad es tan grave que merece bien que le consagremos algunas reflexiones. Esta responsabilidad puede pesar unas veces sobre el Consejo de ministros y otras sobre cada uno de estos en particular. Pesará sobre el Consejo, cuando las disposiciones administrativas generales hayan emanado del Consejo, y sobre los ministros cuando se trate de disposiciones que se deriven de su voluntad.

Es cuestionable cuáles son las facultades del poder ejecutivo que están sujetas á responsabilidad. Algunos publicistas creen que no puede exigirse, siempre que se trate de las atribuciones del poder real como moderador. De manera que, segun su opinion, no cabe la responsabilidad en los casos de indulto ó gracia de un delincuente, de decision de las competencias entre los tribunales y la administracion, y disolucion, convocacion ó próroga de las Cortes. Esta doctrina, sin embargo, no es completamente constitucional, pues declarando la Constitucion al consignar la inviolabilidad del rey que son los responsables los ministros, y no señalando por qué clase de atribuciones lo son, debemos suponer que por todas cuando las ejerzan en perjuicio del país, ora pertenezcan al poder moderador del rey, ora á cualquier otra rama del poder ejecutivo.

Conocidas las atribuciones que corresponden así al Consejo de ministros como á cada uno de los ministros en particular, señalemos los objetos sobre que versan las de cada ministerio.

El primero que se presenta es la secretaría de Estado. El ministro de Estado tiene á su cargo la direccion de las negociaciones extranjeras; nombra los ministros, los enviados, los embajadores y los cónsules que representan á España en las demás naciones; conserva las relaciones que cree necesarias; ratifica los tratados así de paz como de guerra, dando despues cuanta documentada á las Cortes, y cuando estas le autorizan los de comercio, navegacion y de cualquier otra clase que son.

El ministro de Estado ejerce además dentro del país la facultad de conceder honores y distinciones, como el toison de oro, la cruz de Carlos III, la de Isabel la Católica, etc.; mantiene relaciones con la corte de Roma aun en los casos en que las relaciones políticas están interrumpidas, y por su conducto se dirigen todas las preces que hay que elevar al Sumo Pontífice, ya sobre concesiones de indulgencia, ya en solicitud de dispensas para contraer matrimonio, y de breves para establecer oratorios.

Del ministerio de Estado dependen la secretaría de la interpretacion de lenguas; la junta consultiva de Estado; la diputacion permanente de la grandeza; el cuerpo colegiado de caballeros hijo-dalgos y las asambleas de las órdenes.

El ministro de Gracia y Justicia está al frente de todos los tribunales del reino, tiene la facultad de nombrar y ascender á los empleados en la magistratura, de excitarles en ciertos casos para que formen causa á determinados delinquentes, y de procurar que se les encause y se les castigue cuando sean morosos en el cumplimiento de su deber. Tiene además la atribucion especial de velar por la conservacion

de las regalías de la corona, cuidando de que las autoridades eclesiásticas no introduzcan doctrinas perjudiciales á la independencia de la Iglesia de España.

Abraza, pues, este ministerio todo lo relativo á la mas expedita administracion de justicia en cuanto depende ó tiene relacion con los tribunales civiles y eclesiásticos; entiende en los privilegios de nobleza, indultos, dispensas de ley y demás de gracia, en la provision de prebendas eclesiásticas, en el arreglo del clero catedral y parroquial, exclaustrados y tribunal especial de las órdenes.

La organizacion del poder judicial en España es la siguiente: un tribunal supremo de justicia, compuesto de un presidente y quince magistrados; un tribunal especial de las órdenes; 19 audiencias territoriales; 495 juzgados de 1a. instancia distribuidos en 473 poblaciones, y los juzgados de paz ó municipales que existen en todas las poblaciones del reino á cargo de los alcaldes y tenientes de alcalde.

El clero español se compone de arzobispos, obispos, dignidades, canónigos, racioneros, medios racioneros, beneficiados y curas párrocos. Los arzobispos son 10, 8 en la Península y 2 en Ultramar; los obispos sufragáneos 59 y 4 exentos. Hay en España 65 catedrales, 90 colegiatas, capillas reales, abadías y magistrales y 21,065 parroquias. Extinguidas las comunidades religiosas por la ley de 29 de julio de 1837, desaparecieron 1940 conventos de religiosos, quedando solo 8 en Ultramar, tres colegios para las misiones de Asia, establecidos en Valladolid, Ocaña y Monteagudo; las casas de Padres Escolapios dedicados á la enseñanza; las hospitalarias de San Juan de Dios; las de las Hermanas de San Vicente de Paul,

las casas de Beatas de hospitales y enseñanza, los colegios y conventos de los santos lugares de Jerusalem, y 660 conventos de religiosas en los que se albergan mas de 12,000, la mayor parte ancianas. Las secularizadas pasan de 1,000 y el número de exclaustros asciende á 14,000.

El ministro de Hacienda tiene á su cargo la fortuna pública, y es una de sus primeras obligaciones formar los presupuestos y presentarlos á las Cortes. Le pertenece asimismo todo lo que se refiere á la recaudacion de los fondos públicos, así en contribuciones directas como indirectas, á la administracion de los bienes nacionales, y á la venta de los mismos, á la liquidacion de la deuda del Estado, al pago de sus intereses, á aduanas y aranceles. Ejerce sus funciones administrativas en las provincias por medio de los gobernadores, de los administradores de rentas, de los subdelegados y recaudadores, y para descargarse de algunos negocios y proceder con mas acierto, tiene las direcciones de contribuciones directas, contribuciones indirectas, rentas estancadas, aduanas, aranceles y loterías; la Comisaría general de Cruzada, la Direccion general del tesoro público y la Contaduría general de reino.

El ministerio de la Guerra, segun la feliz expresion de un profesor español muy aventajado en la ciencia de la administracion, es una nacion dentro de otra nacion; pues tiene atribuciones de gobierno, tanto administrativas como de justicia y como económicas, y reúne todas las que puede ejercer un gobierno centralizado. Al ministro de la Guerra corresponde en la parte legislativa proponer á las Cortes la fuerza militar de tierra que repunte necesaria, y en la parte administrativa organizar esta en batallones y divisiones, nombrar sus jefes, y conceder

cruces y honores militares. Para la administracion de justicia civil y criminal, tiene el tribunal supremo de guerra y marina, cuyos ministros nombra, así como los agentes militares esparcidos en toda la superficie del territorio español. Ejerce además el derecho de aprobar las sentencias que van en consulta desde los Consejos de guerra. En el ramo de Hacienda tiene bajo su dependencia la administracion militar; entiende en las obras de fortificacion, y tiene bajo su inspeccion las direcciones generales de caballería, de infantería, de ingenieros y de artillería. Cuida de las fábricas de armas, y cuenta bajo sus órdenes el vicariato castrense y el cuerpo de sanidad militar.

El ministro de la Gobernacion del reino tiene á su cargo la administracion civil del país, y son por lo tanto de su atribucion privativa la estadística general del reino, y la fijacion de los límites de las provincias ó pueblos, las nuevas poblaciones, los montes y arbolados, las roturaciones y cerramientos de tierras, la distribucion y aprovechamiento de los propios, comunes y baldíos, las minas, las canteras, la caza y pesca, la imprenta, los correos, postas y diligencias, los establecimientos de caridad y beneficencia, los ayuntamientos, el ramo de sanidad, las diversiones públicas, la policia urbana y rústica, y la de seguridad interior y exterior, la persecucion de vagos y mal entretenidos, las cárceles, casas de correccion y presidios, los sorteos para el ejército, las diputaciones y consejos provinciales, las elecciones de ayuntamiento, de diputados provinciales y diputados á Cortes, y la imprenta nacional.

El ministro de la Gobernacion ejerce sus funciones en las provincias por medio de los gobernadores, de las diputaciones y ayuntamientos.

El ministro de Marina desempeña todas las atribuciones que se refieren á este ramo. Nombra el presidente y vocales del almirantazgo, los generales, mayores y demás jefes de los departamentos, los de artillería de marina, los de buques, tercios y provincias, los auditores y asesores, los intendentes, contadores de tercios y provincias, los directores del observatorio astronómico de San Fernando, del depósito hidrográfico, y los catedráticos de los colegios de San Telmo, de Málaga y Sevilla. En la parte judicial tiene las mismas facultades que el ministro de la Guerra. Dirige instrucciones á los comandantes de buques segun las circunstancias y tratados con las demás potencias, y convoca los matriculados al servicio. En la parte económica tiene bajo su direccion la fábrica de la cavada, ordena la construccion y carena de buques, y las obras hidráulicas de los puertos. Da los reglamentos de pesca en aguas saladas, vigila el cuerpo de la administracion marítima, y subasta el almanaque civil. Tambien nombra los médicos, cirujanos de la armada, los capellanes de marina y los constructores hidráulicos.

El ministerio de Fomento, de creacion reciente, es en la actualidad uno de los mas importantes por la justa preferencia que se da en esta época á todo lo que tiene relacion con el fomento de los intereses materiales del país. Los cuatro grandes ramos que están bajo su cuidado son el comercio, la instruccion pública, las obras públicas y la agricultura. Hé aquí detalladamente todos los negocios correspondientes á estos ramos en que entiende dicho ministerio.

*Comercio.* Organizacion y personal de las juntas de comercio. Nombramiento de sus empleados, organizacion y personal de los tribu-

nales del ramo con sus empleados y dependencias. Organizacion y personal de la administracion é inversion de los fondos que recaudan las juntas de comercio. Los negocios relativos al aumento ó reduccion de derechos de importacion ó exportacion, ó al recargo ó supresion de arbitrios cuyas decisiones en último resultado corresponden al ministerio de Hacienda. Los incidentes sobre mejora y fomento de cabotaje. La concesion de ferias y mercados. El arreglo de pesos y medidas. Los expedientes gubernativos sobre el cumplimiento del código de comercio y ley de enjuiciamiento del ramo. Las casas, lonjas y bolsas de comercio. Las consultas del ministerio de Estado sobre tratados de comercio é incidencias del ramo con las demás naciones.

*Instruccion pública.* Universidades. Institutos de 2a. enseñanza. Colegios de humanidades. Colegios de sordo-mudos. Escuela de taquigrafía. Colegio de ciegos. Instruccion primaria. Veterinaria. Academias y demás sociedades, lieterarias y científicas. Escuelas de bellas artes. Bibliotecas. Archivos. Museos. Conservatorio de música y declamacion. Conservatorio de artes y escuelas industriales. Propiedad literaria. Premios á sabios, literatos y artistas. Comision de monumentos históricos y artísticos.

*Obras públicas.* Carreteras y ferro-carriles, canales de navegacion y de riego, acequias, obras públicas y privadas de los rios navegables y flotables; y policia de los caminos. Desagüe de lagunas y formacion de pantanos. Las obras de mar y todas las accesorias de los puertos, su limpia y conservacion, fosos, hoyas y valizas. La junta consultiva de estos ramos, el cuerpo de ingenieros y su escuela especial. Portazgos, barcajes, aranceles y tarifas

de peaje y transporte de toda vía pública, administración y arriendo de sus productos. Concesiones y contratos de estos ramos. La construcción de las líneas telegráficas. Los monumentos y edificios costeados por el Estado.

*Agricultura.* La protección y fomento de los diversos ramos de la agricultura, los proyectos de ley para su mejora y desarrollo. La enseñanza y perfección de los procedimientos agrícolas. La introducción de nuevos y útiles cultivos. El establecimiento de escuelas especiales del ramo. La destrucción de las plagas del campo. Premios y recompensas á los cultivadores. Usos y aprovechamientos de las producciones agrícolas.

También corresponde al ministerio de Estado la parte de gobernación de Ultramar. Es una necesidad reconocida por todos el establecimiento de un ministerio que se encargue de esa parte tan importante de la monarquía, que, lejos del gobierno central, necesita por lo mismo su especial protección y sobre todo ser dirigido por una sola mano. En otros países se halla establecido un ministerio de Colonias que tiene á su lado un Consejo especial de personas inteligentes, conocedoras de aquellos países remotos que pueden evitar los inconvenientes de medidas graves ó impremeditadas que, dictadas aquí con la mejor buena fe y sin conocimiento de causa, pueden producir en aquellos países lamentables conflictos y tristes consecuencias.

Los ministros que, como hemos dicho, son los jefes de la administración, necesitan una serie de funcionarios que les auxilien en el desempeño de sus respectivas atribuciones. Para este objeto hay establecidas en la corte una

porción de oficinas con el nombre de Direcciones generales, que comparten con el ministerio la carga de la administración en el ramo que les está encomendado.

Las Direcciones generales, según se hallaban antes establecidas, contaban con muchos defensores y no con pocos enemigos. Es indudable que la acción de un jefe que tiene á su cargo un ramo especial de administración, es más eficaz y más enérgica; contribuye á que los negocios se resuelvan con más acierto, y desembaraza la del ministro del ramo para que pueda atender á los asuntos de interés general. Pero á la vez que prestan estos servicios, tienen el inconveniente de que embarazan la marcha de la administración, excéntralizan hasta cierto punto la dirección de los negocios, é impiden á veces que vayan estos marcados con el sello del acuerdo y la unidad que son tan convenientes. Daban también lugar las Direcciones á choques que son inevitables, porque si el ministro no cedía á la voluntad y á la opinión de ese centro inteligente en el ramo y tomaba por sí resolución en ciertos negocios, sucedía que separándose de la opinión del director entraba en choques con él, la administración marchaba mal y las providencias del ministro llevaban cierta desautorización. Creemos pues que el gobierno debe ser muy cauto en la creación de estas oficinas y que la tendencia constante de la administración debe ser á refundirlas en los ministerios, como se ha hecho, ó á crear un ministerio nuevo si se cree que un solo ministro no puede bastar para resolver el inmenso cúmulo de negocios que allí refluyen.

No creemos necesario examinar aquí la organización y atribuciones de las diferentes direcciones que corren bajo los ministerios de Gobernación y de Hacienda, ni tampoco de las

oficinas que entienden en el ramo de contabilidad. Variables de suyo estas oficinas así como los reglamentos por que se rigen, no pueden ser objeto de un tratado de administración como el que nos ocupa. Diremos solo por lo que hace á la contabilidad que esta es de dos clases, legislativa y administrativa. La contabilidad legislativa es la que establece las relaciones que en esta materia hay entre las Cortes y el gobierno; de manera que por ella entenderemos todo lo que se refiere á la formación de los presupuestos, así de gastos como de ingresos, y los que tienen relacion con las cuentas de los gastos públicos, que deben presentarse á las Cortes con arreglo á la Constitución.

La contabilidad administrativa tiene por objeto todo lo que hasta el día se ha entendido por contabilidad, es decir, la cuenta y razon de los productos de las rentas desde que salen de manos del contribuyente hasta que se introducen en las arcas del Tesoro, mas la cuenta de estos fondos, hasta que llegan á consumirse en los diferentes objetos á que estaban destinados en la ley de presupuestos. Hay por tanto dos secciones enteramente separadas en el ramo de contabilidad: la primera lleva la cuenta y razon de lo que paga el contribuyente, desde que sale de sus manos hasta que llega á las arcas del Tesoro; la segunda de todos los gastos que hace el gobierno para atender á las necesidades del Estado, desde que sus rentas entran líquidas en las arcas del Tesoro hasta que llegan á consumirse.

Una alta oficina de Hacienda que no podemos omitir es el Tribunal mayor de cuentas, cuya existencia es anterior al reinado de D. Juan II. Este tribunal ejerce dos clases de atribuciones,

las unas gubernativas y las otras judiciales. En el primer concepto, exige las cuentas de las corporaciones y personas que hayan tenido á su cargo la administración, recaudación y distribución de fondos del Estado, las examina, resuelve las dudas, y para este objeto puede pedir cuantos informes necesite á las autoridades civiles, militares y eclesiásticas.

En el concepto de autoridad judicial, conoce privativamente y con inhibición de todos los tribunales y juzgados del reino: 1o. de los casos y causas relativas á la presentación de cuentas, cuando las providencias gubernativas no hayan bastado para conseguir que las den las personas y corporaciones que deban darlas; 2o. de los delitos de infidencia, falsificación ó alteración de documentos, abuso de caudales y efectos de la Hacienda, y cualesquiera otro que resulte de las cuentas y en que aparezca dolo á malversación; 3o. procede ejecutivamente contra todos los que como principales, sus herederos y fiadores resulten deudores á la Hacienda en el manejo de sus caudales y efectos, hasta conseguir que sea enteramente reintegrada de cuanto le corresponda. Explicadas someramente la organización y atribuciones de los agentes que funcionan cerca del gobierno central, debemos ocuparnos de los primeros agentes de la administración en las provincias. Por grande que fuese la fuerza de un gobierno, sería imposible que desde la capital de la monarquía pudiese atender á todas las necesidades de los extremos; y así en todos tiempos se ha reconocido como una necesidad para el poder central tener agentes que ejerzan sus atribuciones en las provincias y en los pueblos. Es tan antigua esa práctica, que en el concilio de Leon de 1020 se acordó ya que hubiese en todas las ciudades y villas jueces de nombramiento real, *delecti á rege*.



Entremos en el exámen de las atribuciones que las leyes conceden á los gobernadores.

El ministro de la Gobernacion nombra estos funcionarios con absoluta independencia de los demás ministerios. Por lo inmenso de las atribuciones que les están conferidas y para que tuvieran ciertas condiciones de estabilidad de que hoy carecen, opinaríamos por que fuesen nombrados en Consejo de ministros. Así se depuraría mas la eleccion de estos funcionarios y se evitaria esa variacion continua de gobernadores que hace imposible que estas autoridades puedan hacer ninguna de esas mejoras que duran siempre y eternizan la memoria, así del hombre que las promueve en la provincia, como del gobierno que las autoriza.

Para ser gobernador no puede exigirse ni se exige por la ley circunstancia de ninguna especie. Cuando los funcionarios públicos son de tanta importancia, el gobierno no puede acomodarse á circunstancias generales que pueden concurrir en muchas personas, sin que reunan las que son necesarias para ejercer las funciones de una autoridad política. Los ministros deben buscar estos agentes entre las primeras capacidades que descuellan en el país, sin atender á si tienen ó no circunstancias accesorias, muy necesarias para empleados subalternos, pero que seria muy inconveniente establecer como regla inflexible en el nombramiento de los primeros agentes de la administracion.

Los gobernadores son los representantes del poder de la administracion en las provincias, y por lo tanto tienen á su cargo el cuidado de la mayor parte de los objetos que abraza la administracion pública. El gobernador político representa á la vez el Estado cerca de la provincia, y la provincia cerca del Estado; pero

el carácter de representante del Estado predomina siempre en él. El gobernador político es en su provincia respectiva agente del gobierno, y como tal está encargado del orden y de la seguridad pública, de prestar proteccion á los ciudadanos, de asegurar su persona y sus propiedades, y del fomento de la riqueza pública. Como representante de la administracion debe observar las leyes y hacer cumplir los decretos, órdenes y reglamentos que emanen del gobierno supremo. Representan además los intereses morales de las provincias que gobiernan, y por eso son presidentes de la Diputacion y del Consejo provincial, de la Sociedad económica, de las juntas de presidios, de las de sanidad, de las de escuelas, y de toda reunion pública que tenga una existencia legal. Responsables de la conservacion del orden público y de la seguridad de las personas y de las cosas, tienen bajo sus órdenes la policia, institucion que si se mira generalmente con horror por lo mucho que se ha abusado de ella, como instrumento ciego de tiranía y de venganza, es una necesidad de la administracion, porque reducida á los límites que le señala la conveniencia pública, y sin mas tendencia que la de perseguir á los malhechores para que no perturben la tranquilidad del hombre pacífico y honrado, es la institucion mas ventajosa y humana que puede presentarse. Expiden y refrendan los pasaportes, conceden el uso de armas, y, protectores naturales de todos los individuos que viven en su territorio, llevan á veces su accion hasta el seno mismo de las familias para restablecer la paz turbada y cortar la opresion doméstica. Las medidas sanitarias, demasiado importantes para poder encerrarse dentro del círculo de un ayuntamiento, tambien son de su inspeccion, y en las provincias marítimas y fronteras, donde por ser mas necesaria la vigilancia hay juntas de sanidad, las presiden los gober-

nadores políticos y nombran los individuos que han de formarlas de acuerdo con las diputaciones provinciales.

Los derechos políticos que la Constitucion y las leyes conceden á los ciudadanos, deben encontrar en los gobernadores la proteccion mas decidida. Las atribuciones que ejercen en esta parte pueden circunscribirse á dos objetos, á las elecciones y á los impresos. En materia de elecciones tienen pocas atribuciones por la ley, y sin embargo, su influencia es tan extraordinaria, que de ellos pende las mas veces el éxito de aquellas. Su principal mision es ilustrar á los pueblos sobre sus verdaderos intereses, y no para ejercer coaccion ó violencia en las elecciones; su ilustracion ha de ser imparcial, independiente de los partidos y hasta de los hombres, y deben proteger á los electores contra toda clase de violencias, de cualquier parte que procedan. Solo así la influencia de los gobernadores políticos en las elecciones es justa y legítima.

En la imprenta hay que distinguir dos cosas: una la policia de la imprenta y librería, y otra el ejercicio de la libertad de publicar cada uno sus pensamientos con sujecion á las leyes. Respecto de la policia de la imprenta y librería, los gobernadores políticos son el órgano de las disposiciones del gobierno y los ejecutores de las leyes que á esto se refieren. En cuanto á la libertad de imprenta, no tienen mas atribuciones que las de proteger a los ciudadanos en el uso de este derecho, cortar en ciertos casos la circulacion de escritos que puedan poner en peligro la tranquilidad pública, y excitar á los promotores fiscales á que denuncien los impresos que crean comprendidos, como sediciosos ó subversivos, en alguna de las calificaciones de la ley de imprenta.

Los gobernadores, en una palabra, tienen respecto á su provincia las mismas obligaciones de fomento y proteccion al trabajo, a la agricultura, a la industria y al comercio, que tiene el gobierno supremo respecto á toda la nacion, y obran siempre como delegados del poder real. Sus disposiciones pueden ser modificadas ó revocadas por el rey á propuesta del ministro correspondiente.

Los gobernadores, bajo su responsabilidad, están obligados á obedecer y cumplir las disposiciones y órdenes del gobierno que al efecto se les comuniquen por el conducto debido, sin que por su obediencia puedan nunca incurrir en responsabilidad de ninguna clase.

No puede formarse causa á ningun gobernador por sus actos como funcionario público, sin autorizacion previa del rey expedida por el ministerio de la Gobernacion de la Península.

En estos casos los gobernadores solo pueden ser juzgados por el tribunal supremo de justicia.

A estas atribuciones como autoridades políticas, reúnen los gobernadores las atribuciones económicas que antes estaban encomendadas á los intendentes. Representantes del ministerio de Hacienda en las provincias, sus atribuciones pueden considerarse bajo cuatro aspectos generales: las que les corresponden como jefes de la recaudacion y administracion de las rentas públicas; las que tienen como jefe de distribucion; las que les corresponden como jefes de todos los empleados de Hacienda, y las que tienen como jueces de este ramo en todos los pleitos en que la Hacienda está interesada. Como encargados de velar por la administracion y recaudacion de las rentas públicas circulan todas las órdenes, decretos y

reglamentos del gobierno, procurando que sean toda exactitud. Para hacer la recaudacion efectiva tienen la facultad de poner apremios, en cuyo uso deben ser justos y prudentes. Tienen además el encargo de procurar el fomento de las rentas, la aprobacion de las fianzas y el cuidado de que rindan cuentas á su debido tiempo todos los que manejan caudales públicos.

Respecto de la distribucion de las rentas públicas los gobernadores de las provincias no tienen mas autoridad que la de meros administradores; enteran al director del Tesoro de los fondos que hay en su provincia, y conforme á estas instrucciones el director manda hacer un pago ó gira una libranza.

Por último, como jefes de los empleados de Hacienda los vigilan y cuidan de que cumplan con sus obligaciones, pudiendo suspenderlos en caso de abuso, proponer ascensos, jubilaciones y cesantías.

## VII

### DEL CONSEJO DE ESTADO

Al frente de todos los tribunales administrativos del país, y con la categoría de primer cuerpo consultivo de la administracion pública, se halla en todos los países bien regidos una institucion de elevada importancia conocida con el nombre de Consejo de Estado.

Este cuerpo, no solo necesario para aconsejar á los ministros en la resolucion de los nego-

cios arduos y graves, de que no pueden enterarse por sí con el preciso detenimiento, sino para dar unidad y enlace á la administracion, á fin de que como depositario de las buenas tradiciones y regulador de su jurisprudencia, se siga en todas sus disposiciones generales un mismo principio y un sistema uniforme, es de todo punto indispensable en los gobiernos representativos, por la misma variabilidad en el personal de los ministerios, que es la índole de aquellos. La institucion de un Consejo de Estado se cree generalmente tan necesaria, que apenas hay país en Europa donde no se halle establecido bajo una ú otra forma. Pero no solo para dar consejo hacia falta entre nosotros esa institucion: las continuas contiendas que se suscitan á cada paso sobre puntos administrativos, ya entre autoridades del gobierno, ya entre estas y los particulares, ya entre los particulares, reclamaban la ereccion de un supremo tribunal que dirimiese estas contiendas y entendiese en los negocios contencioso-administrativos. El gobierno satisfizo esta apremiante necesidad publicando en 22 de septiembre de 1845, en uso de la autorizacion que le concedieron las Cortes en 1o. de enero del mismo año, una ley estableciendo para la mejor administracion del Estado un cuerpo supremo consultivo con el nombre de Consejo real. La revolucion de julio de 1854, al trastornar fundamentalmente las bases del régimen existente á la sazón, borró el Consejo real del cuadro de las instituciones administrativas; pero al poco tiempo de haber sido suprimido era tan grande el vacío que dejó en la administracion este alto cuerpo, que fué preciso crear otro, casi idéntico, que le sustituyese, si bien con distinto nombre. El tribunal supremo contencioso-administrativo vino á ejercer las mismas atribuciones que al Consejo real le estaban encomendadas.

No creemos necesario extendernos mucho ni recurrir á la historia para demostrar lo indispensable que es la existencia de un Consejo de Estado, no solo para dar unidad á toda la marcha administrativa de un ramo particular, sino tambien para que las medidas que partan de los diferentes ministerios, guarden entre sí cierta armonía, absolutamente precisa en el curso general de los negocios. La discordancia y falta de sistema en las disposiciones ministeriales han traído en mas de una ocasion sobre el país desórdenes y desgracias sin cuento. Es además indispensable este alto cuerpo para resolver como tribunal todos los negocios contencioso-administrativos en última instancia.

Son infinitas las cuestiones que se presentan en la administracion y que solo puede resolver el Consejo de Estado, porque de lo contrario se seguirian males inmensos al país. Si, por ejemplo, en circunstancias azarosas, en la época de una guerra cree el gobierno conveniente fortificar un sitio dado y para esto necesita echar mano de terrenos de particulares y estos se oponen á que la fortificación se haga, ¿habrá de sujetarse el gobierno á un litigio, seguido ante un tribunal de justicia, exponiendo la defensa del territorio y la causa general de todo el país? Si el gobierno ha hecho una contrata de provisiones y los empresarios en vez de dar comestibles sanos para alimentar al soldado, le diesen alimentos inficionados, que lejos de servirle de medio de conservacion, sirviesen para destruirle, ¿habria de esperarse á que los tribunales resolviesen sobre este negocio, dejando en peligro el interés público mientras se decidiera? Claro es que en estos casos, y en otros que se pueden presentar, la administracion necesita obrar por sí misma, vencer las dificultades que le salgan al encuentro y ser el juez de estos obstáculos que á su marcha pue-

den oponerse. ¿Pero habrá de ser juez sin oír al interés particular, sin atender á los derechos del individuo? ¿habrá de fallar en favor de la sociedad, sin legitimar el derecho que esta misma sociedad tiene? Esto no es conforme á las máximas de justicia ni menos á los principios á que la administracion debe atenerse siempre. Es pues necesario que haya en estos casos corporaciones que ilustren al gobierno, que le enteren de los voluminosos expedientes que muchas veces hay que examinar y que se constituyan en tribunal cuando la necesidad lo exija.

Considerado el Consejo de Estado meramente como consultor, como asesor nato de los ministros, es muy importante que no se deje á la voluntad de estos escoger las personas que les den consejo en circunstancias críticas, y debe adelantarse el legislador á fijarlas. La causa del ministerio es las mas de las veces la causa del país, y no puede abandonarse á los ministros á toda la incertidumbre de su propio Consejo. Por eso es preciso que encuentren en el Estado la ayuda y la cooperacion que necesitan para dirigir la administracion general del país.

Los enemigos de la institucion del Consejo de Estado sostienen que esta, lejos de ser un bien para los gobiernos, es un obstáculo insuperable en un gobierno representativo. Segun ellos, siendo la opinion la clave de estos gobiernos y siendo tanta la movilidad de la opinion, no creen posible que una corporacion como el Consejo de Estado, creada para conservar tradiciones, y que adquiere hábitos difíciles de desarraigar, pueda satisfacer las exigencias de esa variabilidad que está en la índole de los sistemas representativos. A esta objecion, á primera vista fascinadora, debemos

replicar que la movilidad de los gobiernos representativos se refiere mas bien a la marcha política, que á la administrativa. La administracion de un país no debe estar expuesta á esos sacudimientos á cuyo impulso caen los ministerios y varian los sistemas políticos. La administracion necesita reglas mas fijas é invariables, y aunque estas se modifiquen segun las circunstancias, nunca deben variar con la frecuencia que es inherente á las opiniones políticas. El pensamiento político de que es representante todo ministerio, solo se roza con el administrativo en sus caracteres mas generales, no en sus pormenores, no en las resoluciones de los negocios en que debe entender el Consejo de Estado, el cual cuando haya de dar su opinion en materias políticas, tendrá en su organizacion medios de hacerse flexible á los cambios de la opinion.

Reconocida pues la necesidad absoluta del Consejo de Estado, estamos en el caso de ocuparnos de su organizacion.

La primera idea que al tratar de esta institucion se ocurre es la de preguntar ¿qué es un Consejo de Estado? Segun M. Sirey no es otra cosa que una reunion de hombres de Estado ó de jurisconsultos, encargados de auxiliar al monarca con sus luces y su cooperacion en el desempeño de sus poderes legítimos, y de preparar leyes, instrucciones y decisiones justas en todas aquellas materias que no corresponde resolver á los tribunales ordinarios. De esta definicion resulta que el Consejo no es una institucion política sino puramente administrativa, un instrumento, una máquina en manos de los ministros que la emplean para ejercer bien y provechosamente para el país las funciones que las leyes y la Constitucion les conceden.

Pero si el Consejo de Estado no debe ser formado á voluntad de los ministros, si debe ser permanente y no de posicion variable así en su organizacion como en sus personas, tampoco deberá estar compuesto de funcionarios inamovibles, de jueces que en lugar de ser los consejeros del ministro, sean sus superiores, y que en vez de prestarle auxilio para la resolucion de los negocios le opongan dificultades. Esto sucederia si se constituyera á los consejeros en jueces. Pero no porque abogemos por la movilidad de los consejeros, entendemos que se han de variar todos los días. Para esto hay ciertas reglas de prudencia que están en la conciencia de todos y que no necesitamos repetir.

Creen algunos que el interés individual estaria mas garantizado con la inamovibilidad de los consejeros. En nuestro juicio esa inamovibilidad no es necesaria para garantizar los derechos individuales. La publicidad de los juicios en los negocios contencioso-administrativos, es la mas importante de las garantías, y tan cierto es esto que M. Cormenin, antiguo partidario de la inamovibilidad de los consejeros de Estado, desde que se ha establecido en Francia el juicio público en estos negocios, ha variado de opinion, y dice en su obra de derecho administrativo: "Pedí la inamovibilidad bajo la restauracion, cuando no teníamos la publicidad de las audiencias y la defensa oral, garantías, lo confieso, superiores y preferibles."

La cuestion de la presidencia del Consejo, sobre la cual han disentido muchos publicistas, casi no lo es para nosotros. Es sin duda esencial en los gobiernos absolutos que el rey presida su Consejo y resuelva con él los negocios mas importantes; pero esta asistencia del rey

á su Consejo es incompatible con la índole y naturaleza de los gobiernos representativos. Auxiliar el Consejo de los ministros natural es que estos lo presidan, debiendo además no perderse de vista que si el monarca fuese á tomar parte en los negocios contencioso-administrativos rebajaría su dignidad, y se expondría á los envenenados tiros de la maledicencia, que el interés individual lastimado no dejaría de dirigirle.

Respecto á la edad que deben tener los consejeros de Estado, creemos que no prueba mayor capacidad el tener 40 años que el tener 35. En una clase de atribuciones como las que tiene que llenar un consejero de Estado, tan asiduas, tan diarias y que tanta constancia exigen, no deberán escogerse ciertamente para el desempeño de estos cargos personas que siendo demasiado jóvenes, no reúnan toda la prudencia y tino necesario para dirigir los negocios públicos; pero al menos se deben escoger personas que estén en toda la lozanía de su edad, á fin de que puedan trabajar día y noche en el inmenso cúmulo de negocios que en el Consejo afluyen.

Tampoco nos ocuparemos de la cuestion del número de los consejeros, porque no se puede resolver *a priori*, y solo la experiencia es la que puede decir cuál es el número necesario. Cuestion mas grave que esta es la de la incompatibilidad del cargo de consejero con cualquiera otro. Si este cargo se ha de llenar cumplidamente, no puede ser compatible con ningun otro destino. Si los consejeros han de llenar su mision auxiliando al gobierno en los negocios graves que tiene que decidir, es necesario que se ocupen constantemente en el desempeño de sus funciones con exclusion de todo otro destino.

Todavía mas importante es la cuestion de si el Consejo de Estado ha de tener la facultad de conocer en los negocios contencioso-administrativos, ó solamente la de consultar. Desde luego segun nuestros principios solo debe tener la de consultar. El ministerio, responsable de la administracion general del país, no podría serlo si el Consejo de Estado sentenciara definitivamente. Por eso hemos dicho que el Consejo de Estado solo debe servirle como instrumento de buena administracion. Si en vez de ser así, sirviera de rémora á su autoridad administrativa, sería una institucion perjudicial y peligrosa. Además admitida la publicidad de juicio, el fallo del Consejo tendrá que fundarse en una razon muy poderosa, y en ese caso el gobierno no podrá desentenderse del parecer de una corporacion tan respetable. Por otra parte no siendo ejecutivos los fallos del Consejo, los derechos individuales tienen una garantía mayor por la doble responsabilidad moral y efectiva que encontrarán despues en los ministros.

La última cuestion que se presenta es la de si el Consejo de Estado debe ó no decidir las competencias de atribucion que se originan entre las autoridades. Ya hemos consignado que la facultad de decidir las competencias no se puede conceder al poder judicial, porque entonces entregaríamos la administracion á los tribunales de justicia. Tampoco pueden resolverse por la administracion activa, porque se haría con precipitacion, en perjuicio de las atribuciones del poder judicial y en daño de los intereses generales. De aquí la necesidad de que las competencias se resuelvan por personas separadas de las pasiones de ambos poderes, y que puedan hacerlo con todos los datos y seguridades que solo puede ofrecer una corporacion como el Consejo. Solo este

alto cuerpo es el que puede fijar clara y distintamente los principios y fundamentos en que se apoyan las decisiones que marcan á los magistrados sus facultades para evitar así la arbitrariedad y conservar la tradicion de las buenas doctrinas.

En la actualidad se ocupa una comision nombrada por el gobierno de redactar un proyecto de Consejo de Estado sobre las bases aprobadas por las Cortes constituyentes. Como cualquiera que sea la organizacion que se dé á este cuerpo, ha de tener mucha analogía con el Consejo real que cesó en 1854, vamos á dar aquí para concluir esta materia un resúmen de su organizacion, de sus atribuciones y de su modo de proceder en los negocios contenciosos.

Este Consejo se compondrá:

1o. De los ministros secretarios del Estado y del Despacho.

2o. De 30 consejeros ordinarios.

3o. De los consejeros extraordinarios que el rey autoriza para tomar parte en las deliberaciones del Consejo.

4o. Del número de auxiliares necesario.

5o. De un secretario general.

El presidente del Consejo de ministros preside el Consejo de Estado, y en su defecto el ministro de mas edad entre los que se hallan presentes. El rey nombra á uno de los consejeros ordinarios para el cargo de vice-presidente.

Los consejeros ordinarios son nombrados,

por el rey á propuesta del Consejo de ministros, y en decretos especiales refrendados por el presidente del mismo Consejo. Para su separacion se observan las mismas formalidades. Para ser nombrado consejero ordinario se necesita tener 30 años cumplidos de edad y haberse distinguido notablemente por sus conocimientos y servicios en las diversas carreras del Estado. Este cargo es incompatible con cualquier otro empleo efectivo. Los consejeros ordinarios tienen el tratamiento de Ilustrísima y 50,000 reales de sueldo.

Los consejeros extraordinarios son nombrados en la misma forma que los ordinarios. Este nombramiento solo puede recaer en los funcionarios siguientes:

1o. Presidente, ministros y fiscales del Tribunal supremo de justicia, del de Guerra y Marina, del Tribunal mayor de Cuentas y del de la Rota de la Nunciatura.

2o. Inspectores generales de todas armas.

3o. Subsecretarios de los ministerios.

4o. Comisario general de Cruzada.

5o. Directores generales de cualquier ramo de la administracion pública.

6o. Intendente general del Ejército.

7o. Contadores generales.

8o. Comisario regio del banco de España.

9o. Presidente y vocales de la junta de direccion de la armada.

Los consejeros extraordinarios no pueden asistir al Consejo, ni tomar parte en sus resoluciones sino en virtud de autorizacion del rey, dada por punto general al principio de cada año: los no comprendidos en esta autorizacion cesan de hecho de asistir á las sesiones. El número de los consejeros extraordinarios autorizados en esta forma no excede en ningun caso de las dos terceras partes de los ordinarios. Los consejeros extraordinarios entienden solamente en los asuntos no contenciosos de la competencia del Consejo.

Los auxiliares del Consejo son 40, de los cuales 25 son letrados. Se dividen en tres clases: los de 1a. tienen 20,000 reales de sueldo; los de 2a. 12,000 y 8,000 los de 3a. Estos auxiliares se distribuyen entre las diferentes secciones del Consejo de Estado; instruyen los expedientes de que las mismas deben conocer, proponen la resolucion conveniente para aquellos en que especialmente se les encarga este trabajo, y tienen voz consultiva en la respectiva seccion cuando discute los asuntos que han despachado.

El secretario general tiene á su cargo todo lo concerniente al Consejo pleno y su organizacion; distribuye los trabajos y lleva la correspondencia general. Su nombramiento, así como el de empleados de secretaría, se expide por el ministerio de la Gobernacion del reino.

Cada seccion tiene su secretario particular, cuyo nombramiento se hace por el ministerio respectivo. Las atribuciones de estos están determinadas en el reglamento especial de las secciones.

Las atribuciones del Consejo real son las siguientes.

El Consejo debe ser siempre consultado:

1o. Sobre las instrucciones generales para el régimen de cualquier ramo de la administracion pública.

2o. Sobre el pase y retencion de las bulas, breves y rescriptos pontificios, y de las preces para obtenerlos.

3o. Sobre los asuntos del real patronato y recursos de proteccion del concilio de Trento.

4o. Sobre la validez de las presas marítimas.

5o. Sobre los asuntos contenciosos de la administracion.

6o. Sobre las competencias de jurisdiccion y atribuciones entre las autoridades judiciales y administrativas y sobre las que se susciten entre las autoridades y agentes de la administracion.

7o. Sobre todos los demás asuntos que las leyes especiales, reales decretos ó reglamentos sometan á su exámen.

8o. Sobre los reglamentos generales para la ejecucion de las leyes.

9o. Sobre los tratados de comercio y navegacion.

10o. Sobre la naturalizacion de extranjeros.

11o. Sobre conceder autorizacion á los pueblos y provincias para litigar, cuando esta clase de asuntos deban ser decididos por el gobierno.



12o. Sobre los permisos que pidan los pueblos ó provincias para enajenar ó cambiar sus bienes, y para contratar empréstitos.

13o. Sobre las autorizaciones que con arreglo á las leyes deba dar el gobierno para encausar á los funcionarios públicos por excesos cometidos en el ejercicio de su autoridad.

Puede tambien ser consultado el Consejo cuando los ministros estimen conveniente oír su dictámen.

1o. Sobre los proyectos de ley que hayan de presentarse á las Cortes.

2o. Sobre los tratados con las potencias extranjeras y concordatos con la Santa Sede.

3o. Sobre cualquier punto grave que ocurra en el gobierno y administracion del Estado.

Corresponde al Consejo pleno conocer:

1o. De los proyectos de ley.

2o. De las instrucciones y reglamentos generales.

3o. De los tratados y concordatos.

4o. De la resolucion final en los asuntos contenciosos.

5o. De la validez de las presas marítimas.

6o. De las competencias de jurisdiccion y atribuciones entre las autoridades judiciales y administrativas.

7o. Del paso y retencion de las bulas, bre-

ves y rescriptos pontificios de interés general y de las preces para obtenerlos.

8o. De los asuntos graves del real patronato y recursos de proteccion del concilio de Trento.

9o. De los demás asuntos en que el gobierno quiera oír al Consejo pleno.

Para que el Consejo pleno pueda deliberar, se necesita la presencia de quince consejeros, sin contar en este número á los ministros que asistan.

Las secciones en que se divide el Consejo para los asuntos administrativos, son Estado, Marina y Comercio, Gracia y Justicia, Guerra, Gobernacion, Hacienda y Ultramar.

Las secciones son presididas por el ministro del ramo respectivo; si concurren dos, preside el de mas edad. Cada seccion tiene además un vice-presidente, nombrado por el rey, á propuesta del ministro respectivo, de entre los vocales de la misma.

Las secciones instruyen los expedientes relativos á los negocios de su competencia, y acuerdan el informe que han de dar al gobierno en los asuntos sobre que hayan sido consultadas.

En el propio modo instruyen los expedientes y preparan el informe que hayan de presentar al Consejo sobre los asuntos que deba conocer en pleno.

La seccion de Gracia y Justicia instruye además los expedientes y prepara la resolucion sobre la validez de las presas marítimas, y sobre

las competencias de jurisdiccion y atribuciones entre las autoridades judiciales y administrativas. Tambien tiene á su cargo la coleccion y clasificacion de las leyes, decretos, reales órdenes y reglamentos vigentes.

La seccion de Ultramar es siempre oida en todos los asuntos relativos á aquellas provincias y á su régimen especial, en la forma que determina el reglamento particular de esta seccion.

Pueden reunirse dos ó mas secciones para despachar un asunto siempre que la naturaleza de este lo exigiere.

El Consejo real procede en lo contencioso del modo siguiente:

Para instruir los expedientes y preparar las resoluciones del Consejo, en los asuntos contenciosos, hay además de las secciones enunciadas una especial compuesta de cinco consejeros ordinarios, un fiscal y dos abogados fiscales con el número de auxiliares letrados que los reglamentos determinan.

Los asuntos contenciosos se ven á puerta abierta, y se oyen los defensores de las partes en la forma acostumbrada en los tribunales. Las deliberaciones no son públicas; los acuerdos se toman por mayoría absoluta de votos.

El real decreto que recae en vista del dictámen del Consejo, es leído públicamente en Consejo pleno y termina el punto litigioso.

Conocida la organizacion y las atribuciones del Consejo real, debemos decir algo de las reglas establecidas para la sustanciacion de los negocios contenciosos. En 30 de diciembre de 1846 se publicó un reglamento para este ob-

jeto, de cuyas principales disposiciones vamos á dar conocimiento á nuestros lectores.

El Consejo real conoce en 1a. y única instancia:

De las demandas contenciosas sobre el cumplimiento, inteligencia, rescision y efectos de los remates y contratos celebrados directamente por el gobierno o por las direcciones generales de los diferentes ramos de la administracion civil.

De las demandas contenciosas á que den lugar las resoluciones de los ministros de S.M. cuando el gobierno acuerde previamente someter al conocimiento del Consejo las reclamaciones de las partes.

De los recursos de reposicion, aclaracion y revision de sus providencias y resoluciones.

Compete igualmente al Consejo conocer en apelacion y nulidad de las resoluciones de los Consejos provinciales, y de las de cualquiera otra autoridad que entienda en primera instancia en negocios contencioso-administrativos.

En cada negocio hay un consejero ponente que hace de relator ante el Consejo siempre que este lo tenga por conveniente. El ponente propone á la seccion á que pertenece las providencias que deban fundarse, y los puntos de hecho y de derecho sobre que hayan de recaer las decisiones.

El fiscal representa y defiende por escrito y de palabra á la administracion y á las corporaciones que están bajo su especial inspeccion y tutela, cuando no litiguen con aquella ó entre

sí mismas. El gobierno puede sin embargo, cuando lo estime conveniente, designar un consejero extraordinario ú otro comisionado de su confianza que desempeñe dicho cargo en determinados negocios. En defecto del fiscal hace sus veces el abogado fiscal.

Aun cuando el ministerio fiscal no defienda á una de las partes, puede ser oído si la seccion de lo contencioso lo estima conveniente.

El secretario del Consejo real lo es de la seccion de lo contencioso, y desempeña todas las atribuciones propias de su cargo, excepto las del relator. Lleva un libro de registro de entrada y salida de los negocios; otro de las providencias de la seccion y votos particulares á que las mismas hayan dado lugar; otro de las resoluciones definitivas del Consejo, y los demás que la seccion ó el Consejo prescribieren.

En los libros de providencias y resoluciones se observa lo prevenido por las leyes acerca de los protocolos ó registros de las escrituras públicas.

En los asuntos contenciosos, las partes contrarias á la administracion están representadas y son defendidas por abogados del Consejo, que lo son todos los incorporados en el colegio de Madrid que tengan abierto su bufete.

La seccion puede permitir que las partes actúen y se defiendan por sí mismas en los negocios donde no creyere necesario el ministerio de los abogados.

En los negocios que se entablan á instancia de la administracion se incoa el procedimiento con una memoria que presenta al Consejo el fiscal á virtud de órden é instrucciones del respectivo ministro de la corona.

Las demandas contra la administracion se remiten por el vice-presidente del Consejo al ministerio de donde dimana la resolucion que las produjere.

Si en vista de la demanda estima desde luego el ministro de la corona que procede la via contenciosa, remite el expediente al Consejo para el curso correspondiente.

Si el ministro de la corona no lo estima así desde luego, oye gubernativamente al Consejo sobre esta cuestion previa, y la resuelve en vista de la consulta sin ulterior recurso.

En todo caso la resolucion del ministro ha de dictarse dentro de un mes, contando desde la fecha de la remision de la demanda á la respectiva secretaría.

Las memorias y demandas se extienden con claridad y precision, refiriendo sencillamente los hechos que las motiven y la pretension que se deduzca.

Antes de fijarse la pretension, se extiende por párrafos numerados un resúmen de los puntos de hecho y de derecho en que se funde.

Con toda memoria y demanda se produce copia simple, íntegra y literal de las escrituras y documentos que sirvan de apoyo á la solicitud.

Si la escritura ó documentos exceden de veinte y cinco pliegos, basta que el original, si no tuviere matriz, se ponga de manifiesto en la secretaría del Consejo, ó si la tuviere, se entregue bajo recibo á la parte contendiente.

Las escrituras posteriores á la demanda, ó cuya noticia hubiere llegado posteriormente

al actor, las producirá este desde luego, ú ofrecerá entregarlas ó exhibirlas en los términos expresados. El que hubiere maliciosamente retrasado su representacion, incurre en multa.

En ninguna demanda ni escrito se presta juramento alguno.

Terminada la discusion escrita se señala dia para la vista de los procesos, que se verifica siempre á puerta abierta, salvo si la publicidad pudiere causar escándalo; pero aun en este caso no pueden verse á puerta cerrada si no lo acuerda el Consejo oyendo en voz al fiscal.

En la vista informa una vez el actor y otra el demandado, salvo si el que preside, estima necesario que repliquen mutuamente.

En el término señalado por la ley la parte que se cree agraviada por la sentencia de un Consejo provincial interpone ante este por escrito el recurso de apelacion, y dentro de dos meses el apelante mejora el recurso, deduciendo ante el Consejo de Estado la demanda de agravios por medio de uno de sus abogados, apoderado debidamente, ó en su caso por el representante de la administracion y de las corporaciones que están bajo su tutela.

Con la demanda presenta el apelante una certificacion de haber interpuesto el recurso y haberse notificado al apelado, en tiempo y forma, y otra sacada con citacion de la sentencia apelada y de la probanza sobre que esta hubiera recaído.

Si el apelado no comparece por medio de abogado en el término de dos meses, se sigue la instancia en rebeldía. En las instancias de apelacion no se admite ninguna pretension

nueva, y el Consejo confirma ó revoca en todo ó parte la sentencia apelada; proveyendo de nuevo sobre los puntos en que la revoque. El Consejo no puede fallar sobre ninguno de los capítulos de la demanda que no se hubieren propuesto á la decision del inferior, salvo si se tratare:

De compensacion por causa posterior á la definitiva de primera instancia.

De intereses y de cualesquiera otras prestaciones accesorias vencidas despues de la definitiva.

De daños y perjuicios causados desde su pronunciamiento.

El procedimiento del recurso de nulidad contra las definitivas de los Consejos provinciales se arregla á lo dispuesto acerca del de apelacion.

Las multas que impone el Consejo real no pueden exceder de 10,000 reales.

## VIII

### DE LOS TRIBUNALES ADMINISTRATIVOS

En todos tiempos se ha reconocido como principio en administracion la necesidad de ciertas personas que la aconsejen en los negocios arduos y difíciles, y en la resolucion de aquellas cuestiones en que se roza el interés individual. Este objeto cumplían los antiguos Consejos de Hacienda, y este objeto llenan hoy las Direcciones generales y las juntas en

cargadas de dar consejo sobre los diferentes ramos. Todas estas corporaciones se han establecido para dar garantías al interés individual, cuando reclama la conservacion de sus derechos. Para dar pues unidad y fuerza á la administracion, para que los ciudadanos sepan siempre con certeza á dónde tienen la facultad de acudir en reclamacion de sus derechos, y para que la ley se observe fielmente por todos, es indispensable que se separen de los tribunales ordinarios todas esas atribuciones contencioso-administrativas, que tanto entorpecen la marcha de los negocios, encomendándolas á corporaciones creadas especialmente para este objeto, y que deben abarcar en su seno todos los asuntos contencioso-administrativos y aquellos en que así la administracion superior como la de provincia necesiten consejo.

Ni los ayuntamientos ni las diputaciones provinciales deben ni pueden desempeñar las veces de los tribunales administrativos, pues obligadas como están á atender al inmenso cúmulo de negocios que pesan sobre ellas, no podrian decidir tantos asuntos, unos puramente locales, otros de la administracion general, unos económicos de su provincia y otros del gobierno del país, con la celeridad y prontitud que su naturaleza exige. Además estas corporaciones populares son completamente inhábiles para el desempeño de los asuntos contenciosos, ya porque las pasiones políticas de que participan sus individuos secan la justicia en el corazon del hombre, ya porque su renovacion periódica trae á ellas nuevo espíritu é ideas nuevas que harian variar á cada paso la suerte de los intereses administrativos, ya por último porque no están siempre reunidos los individuos que la componen. En Francia, país que será siempre un modelo en materia de instituciones administrativas, existen para la resolu-

cion de los negocios contenciosos unos tribunales que se llaman consejos de prefectura, cuyos jueces son nombrados por el rey y amovibles por su voluntad. Estos jueces, cuyo número llega á cinco en las poblaciones de mayor vecindario, son presididos por el prefecto y no tienen forma determinada de proceder. En España, apenas se estableció el gobierno representativo, un ministro ilustrado ofreció presentar un proyecto de ley en el cual se fijase la organizacion de los tribunales administrativos. En la memoria en que hacia esta oferta decia dicho ministro: "Considero necesaria la creacion de estos tribunales, sin los cuales la accion del gobierno seria irregular, arbitraria tal vez en algunos casos, en otros no lo que conviene á los intereses de la prosperidad pública, y en todos tropezaría con obstáculos incompatibles con la unidad y rapidez que deben caracterizar las disposiciones gubernativas".

Demostrada la necesidad de la existencia de estos tribunales y entrando en la teoría general de esta institucion, se nos presentan cuatro sistemas distintos para organizarlos, ó por mejor decir para la resolucion de todos los negocios contencioso-administrativos. Es el uno entregar á los ministros la resolucion de estos negocios en todos los casos que ocurran; es el otro pasarlos á los tribunales ordinarios para que decidan de las contenciones administrativas, lo mismo que deciden de los pleitos civiles y de las causas criminales. El tercero consiste en crear tribunales administrativos, con mas ó menos independencia; y por último el cuarto en encargar á las diputaciones provinciales la resolucion de estos negocios, dándoles una organizacion que corresponda á este objeto. Ni el primer sistema ni el segundo son para nosotros admisibles; no lo es el primero porque es imposible que los ministros puedan

encargarse de la resolución de todas las cuestiones contencioso-administrativas que se presentan, ya por el inmenso número de casos que tendrían que resolver, ya porque estos asuntos, siendo muchas veces difíciles, exigen el empleo de mucho tiempo y no pueden los ministros disponer de él para despacharlos. Tampoco es aceptable el segundo, porque el encargar estos asuntos á los tribunales ordinarios, sobre ser una cosa extraña á sus estudios y profesion especial, embarazaría la marcha de la administracion, destruiría la independencia que debe existir entre el poder judicial y el administrativo, y haría que este estuviese bien pronto á la disposición de los tribunales. Los otros dos medios no pueden rechazarse tan absolutamente, porque uno y otro presentan inconvenientes y ventajas. Si nos decidimos por la creacion de tribunales administrativos que se encarguen de muchos de los negocios que despachan las diputaciones, disminuirémos la influencia de estas y la reducirémos casi á la nulidad. Indudablemente que la existencia de estos tribunales, nombrados por el gobierno, daría mucha fuerza á la administracion centralizándola en manos del poder ministerial; pero al mismo tiempo que este poder tendría mas fuerza, habria casos en que se lamentaria de tener tanta y desearia poder resucitar aquellas instituciones y aquellas costumbres que dando vida al espíritu provincial, se la diesen tambien á la nacion.

Pesados los inconvenientes de estos tribunales, consideremos sus ventajas. Encargado el rey, por nuestro sistema monárquico constitucional, de la ejecución de las leyes, no pudiendo ejercer esta facultad por sí solo, necesita delegar estas atribuciones á cuerpos ó personas que merezcan su confianza. En el momento que no parta esta confianza del monarca

sino de los pueblos, el rey deja de ser el encargado de la ejecución de las leyes; el ministro deja de ser el responsable de la marcha administrativa del país. Por otra parte si los fallos en juicios administrativos se encomendasen á las diputaciones provinciales, serian un espejo en que se reflejarían todas las pasiones, los odios y las enemistades de que participan estos cuerpos, que, incompetentes en materias legales y en la interpretación de las leyes, dejarían abandonada la sociedad y expuesto el interés individual á los tiros de la ignorancia y de la malicia.

Partiendo pues del principio de que la administracion no puede tener una marcha desembarazada sin tribunales de nombramiento real, dependientes del ministerio, veamos cuáles son los principios mas claros y mas evidentes para la realización de esta teoría. Desde luego rechazamos por mala la eleccion en terna, y reconocemos que si hemos de entrar en la teoria del poder ejecutivo, si hemos de seguir todas las consecuencias á que esta teoría nos lleva, es necesario que se deje enteramente á cargo de los ministros el nombramiento de las personas que formen los tribunales contencioso-administrativos. Los caminos que hay que seguir en esta materia no son mas que dos: ó la eleccion popular libre y espontánea, ó el nombramiento ministerial independiente y sin traba; en la primera hay una garantía, que es el elemento de la confianza; en el segundo hay otra, que es el elemento de la responsabilidad.

Viene luego la cuestion de la inamovibilidad. Hacer á los jueces administrativos inamovibles valdría tanto como encargar á los tribunales ordinarios el fallo de los negocios contenciosos. Precisamente lo que distingue á la administracion de los tribunales ordinarios

es que los agentes administrativos son amovibles á voluntad del poder, al paso que los jueces son inamovibles. Siendo pues los individuos de estos tribunales amovibles á voluntad del ministro, se presenta la cuestion de si debe ó no admitirse la recusacion. Sumamente coartada en los juicios civiles, debe estarlo mas en los contenciosos, y si hubiéramos de admitirla era necesario que sus causas estuvieran determinadas en la ley y pudieran sujetarse á pruebas tan reconocidas como las del parentesco, la enemistad capital y otras que son causas de recusacion en los negocios civiles.

Es incuestionable que los gobernadores deben presidir los tribunales administrativos y dirigir sus deliberaciones con sus luces. Representante el gobernador de los intereses generales de la nacion, seria un contrasentido admitir á juicio el interés individual sin llamar al mismo tiempo el interés mas alto y mas sagrado que es el de la sociedad.

Formados estos cuerpos y puestos en accion, deberán deliberar en secreto en muy pocos negocios; pero todos los que se comprenden bajo el nombre de contenciosos deberán examinarse con la mayor publicidad. La publicidad es una garantía para todos; para los individuos particulares, porque la hallan en ella contra los amaños y las violencias que en los juicios pueden emplearse; y para los jueces, porque hallan en la publicidad la opinion del público que les es siempre favorable cuando proceden en sus fallos con arreglo á la ley.

Entrando ahora en el modo de proceder de estos tribunales, surge la cuestion de á quién deberá dirigirse el que tiene que demandar justicia ante un tribunal contencioso-administrativo, si deberá hacer su peticion al goberna-

dor para que este la remita al tribunal, ó deberá dirigirse, á este desde luego. Nosotros creemos que ambas puertas deben dejarse abiertas al interés individual. Si el individuo desconfia de que el gobernador remita pronto el negocio al tribunal, ó se queja tal vez de este mismo gobernador, natural es que se le permita acudir directamente al tribunal contencioso. El interés individual, conocedor de lo que le conviene, procurará saber si el negocio corresponde para su resolucion al gobernador ó al tribunal, y si se equivoca, el gobierno corregirá el yerro, ajustándose á la ley, que distinguirá perfectamente lo que es de atribucion administrativa de lo que es de atribucion contenciosa. Alguna vez podrá confundirse la línea que las separa porque así convenga al interés del individuo, pero aun en ese caso es un principio para nosotros que la administracion no puede detenerse nunca cuando el interés general exige que no se detenga. Cuando, por ejemplo, sobrevenga un incendio y sea necesario destruir un edificio para que el incendio se apague, nadie sostendrá que el gobernador de una provincia debe atender en trance tan crítico á las reclamaciones de los intereses particulares y dejar que las llamas consuman todo un pueblo solo porque un individuo se resista á que derriben su casa. A su tiempo ese individuo agraviado tendrá donde reclamar sus derechos, donde hacerlos valer; las leyes preverán este y otros casos para que el individuo no sea sacrificado al interés de la sociedad, sin la indemnizacion á que es acreedor.

Entablada la demanda es natural querer averiguar cuál será el sistema que estos tribunales deben adoptar en sus procedimientos. Desde luego no deberá ser el de los civiles, ni deberán tener lugar términos tan largos, ni dar tanta amplitud á las reclamaciones individua-

les. Su manera de proceder, aunque señalada en la ley, deberá ser variable según casos y circunstancias, porque claro es que una contención sobre pastos no deberá exigir los mismos procedimientos que un pleito administrativo en materia de riegos. Es pues necesario establecer reglas generales que abarquen la mayor parte de los casos y al propio tiempo reglas particulares que fijen un método especial en alguno de ellos, dejando á los jueces toda la posible latitud para que puedan tomar todas las noticias necesarias y examinar los hechos, por medio de uno de sus individuos, en el punto donde haya nacido la cuestión.

Averiguada la verdad de los hechos y concluido el procedimiento, están los jueces en el caso de dar su sentencia, y aquí se presentan tres cuestiones que son: si deberá ser motivada, si deberá ser ejecutiva y si podrá modificarse. El motivar las sentencias es sin duda una garantía para los litigantes, y por los mismos que las leyes son confusas y poco conocidas y el particular no sabe muchas veces si la sentencia se acomoda ó no á ellas, por lo mismo el tribunal debe exponer en su sentencia los motivos en que la funda.

La experiencia presenta como una necesidad que estas sentencias una vez dadas pasen en autoridad de cosa juzgada, como las de los demás tribunales. De otro modo el interés individual, en constante alarma, no puede confiar en la seguridad de su propiedad ni en la que le dispensan las leyes. Pero si importa que las sentencias de estos tribunales no puedan revocarse sino por medio de la apelación, opinamos por que no sean ejecutivas sino con ciertas limitaciones. Por eso creemos que si bien en tesis general deben ser ejecutivas las disposiciones de los tribunales contencioso-

administrativos, no deben serlo cuando de estas disposiciones resulte un gravámen irreparable al individuo que ha reclamado ante aquellos tribunales sus derechos.

Sobre la apelación de las sentencias de estos tribunales, convienen todos en que deberá ser ante los ministros en el Consejo de Estado. Responsables los ministros del ejercicio del poder, y siendo la resolución de los negocios contencioso-administrativos verdaderos actos de dicho poder, no puede prescindirse de su intervención cuando se trata de resolverlos. La apelación, sin embargo, debe tener un límite en la materia, en la causa y en los antecedentes. En la materia, porque si el asunto que se litiga no pasa de mil reales, no puede consentirse que vaya á aumentar el cúmulo de los negocios del Consejo de Estado. En la causa debe también encontrar limitación, porque si es simplemente injusticia, no debe admitirse la apelación, sino que debe terminarse el negocio en los tribunales de provincia. Tampoco debe admitirse la apelación en aquellos negocios que resuelvan primero los alcaldes ó ayuntamientos en virtud de atribuciones propias, pues hay casos en que el daño de la pena es tan leve que basta por toda garantía el carácter del alcalde.

Enumeremos ahora las materias que deben ser objeto de los fallos de los tribunales contencioso-administrativos. De estos negocios unos son contenciosos y otros no. En los contenciosos entran los que se refieren á los ramos de pósitos, minas y correos, á las reclamaciones de los particulares sobre repartimiento de contribuciones que hagan los ayuntamientos, á las cuestiones sobre modificación, nulidad ó validez de los contratos que versan sobre asuntos de interés público nacional, provincial



ó local, y en fin á las infracciones de los reglamentos de caminos y canales, ordenanzas de montes, de caza y pesca, de correos, etc. En los no contenciosos comprendemos los que se refieren al exámen, liquidacion y aprobacion de cuentas. Otros negocios no pueden caer nunca bajo la jurisdiccion de los tribunales administrativos, como por ejemplo los que se ofrecen en materias de quintas, el exámen de los presupuestos de los pueblos y la aprobacion de estos, el repartimiento entre los vecinos de un pueblo, de sus bienes comunes y la formacion de las listas electorales. Todos estos asuntos deben ser exclusivos de las diputaciones provinciales, porque nadie mejor que ellas pueden resolverlos.

Terminada aquí la materia de los tribunales contencioso-administrativos, consignamos á continuacion la organizacion dada en 1845 á los Consejos de provincia, ya como Consejos, ya como tribunales, porque esta organizacion constituye lo que hoy es el derecho positivo en estas materias.

*De los Consejos provinciales.* En la capital de cada provincia hay un Consejo provincial compuesto del gobernador, presidente, y de tres á cinco vocales nombrados por el rey, de los cuales dos, al menos, son letrados y uno tiene el cargo de vice-presidente.

Los consejeros provinciales gozan de una gratificacion de 8 á 12 mil reales al año de los fondos de la provincia; usan el uniforme y distintivos que los reglamentos señalan, y son reemplazados en ausencias, enfermedades, recusaciones y separaciones por consejeros supernumerarios, que mientras dura su interinidad cobran la mitad de la gratificacion.

Los Consejos provinciales, como cuerpos consultivos, dan su dictámen siempre que el gobierno ó el gobernador se lo pidan; y tienen en los diferentes ramos de la administracion la participacion que las leyes les señalan.

Los Consejos actúan como tribunales en los asuntos administrativos; y bajo tal concepto oyen y fallan, cuando pasan á ser contenciosas, las cuestiones relativas:

1o. Al uso y distribucion de los bienes y aprovechamientos provinciales y comunales.

2o. Al repartimiento y exaccion individual de toda especie de cargas municipales y provinciales, cuya cobranza no vaya unida á la de las contribuciones del Estado.

3o. Al cumplimiento, inteligencia, rescisión y efectos de los contratos y remates celebrados con la administracion civil, ó con las provinciales y municipales, para toda especie de servicios y obras públicas.

4o. Al resarcimiento de los daños y perjuicios ocasionados por la ejecucion de las obras públicas.

5o. A la incomodidad ó insalubridad de las fábricas, establecimientos, talleres, máquinas ú oficinas, y su remocion á otros puntos.

6o. Al deslinde de los términos correspondientes á pueblos y ayuntamientos, cuando estas cuestiones procedan de una disposicion administrativa.

7o. Al deslinde y amojonamiento de los montes que pertenecen al Estado, á los pueblos ó á los establecimientos públicos; reservando

las cuestiones sobre la propiedad á los tribunales competentes.

8o. Al curso, navegacion y flote de los rios y canales, obras hechas en sus cauces y márgenes, y primera distribucion de sus aguas para riegos y otros usos.

Entienden, por último, los Consejos provinciales en todo lo contencioso de los diferentes ramos de la administracion civil, para los cuales no establezcan las leyes juzgados especiales.

Los Consejos no determinan nada por via de regla general, limitándose á fallar en las cuestiones particulares sometidas á su decision. Tampoco pueden elevar ni apoyar peticion alguna al gobierno ni á las Cortes.

Las sentencias de los Consejos provinciales son siempre motivadas, y su ejecucion corresponde á los agentes de la administracion; pero si hubiere de procederse por remate ó venta de bienes, los Consejos remiten su ejecucion y la decision de las cuestiones que sobrevengan á los tribunales ordinarios.

Los Consejos provinciales no pueden reformar su propia sentencia una vez dada, pero sí interpretarla ó aclararla á peticion de parte cuando se susciten dudas sobre su inteligencia.

De las sentencias de los Consejos provinciales se apela ante el Consejo supremo de administracion del Estado, y ante el mismo se interponen los recursos de nulidad que procedan.

Las apelaciones no son admisibles en litigios cuyo interés, pudiendo sujetarse á una apreciacion material, no llegue á dos mil reales.

*De la organizacion de los Consejos provinciales como tribunales administrativos.* Para que puedan tomar acuerdo los Consejos provinciales en negocios contencioso-administrativos, se requiere la asistencia de tres vocales, de los cuales el uno ha de ser precisamente letrado. En cada negocio hay un ponente elegido por el Consejo, el cual propone á la deliberacion del mismo los puntos de hecho y de derecho sobre que deben recaer los fallos, y redacta las providencias motivadas que dicta el Consejo. Este tiene un secretario, cuyas funciones desempeña un oficial del gobierno político, el cual tiene en lo contencioso la incumbencia de dar cuenta de los escritos de la administracion y de las otras partes litigantes; autorizar las providencias, sentencias, despachos y exhortos del Consejo, y las copias que hubieren de franquearse y custodiar los expedientes, y desempeñar las funciones del relator y cuantas obligaciones se le impongan por reglamento. En cada Consejo hay dos ujieres, cuya obligacion es hacer los emplazamientos, citaciones, notificaciones, embargos y demás diligencias que se practicaren de orden del Consejo fuera de la audiencia y de la secretaría; asistir á las audiencias, y hacer guardar en ellas el orden y compostura debidos, y asistir al presidente ó vice-presidente para cumplir las órdenes que estos le dieren, relativas al despacho y servicio del Consejo.

El gobernador, presidente nato del Consejo, cuando actúa en lo contencioso, no puede ser recusado. El vice-presidente y los demás vocales del Consejo pueden serlo en los mismos casos que los consejeros.

En los negocios que se entablan á instancia de la administracion, se incoa el procedimiento con un escrito ó memoria documentada,

que el gobernador pasa al Consejo; y en los negocios que se entablan á instancia de particulares ó corporaciones se incoa con la demanda documentada del particular ó corporacion. Si en vista de esta decide el gobernador que el asunto que la motiva es de su exclusiva competencia, le resuelve gubernativamente por sí; pero si el demandante insiste en su reclamacion, puede recurrir al ministerio de la Gobernacion, por el que, oido el Consejo de Estado, se decide lo conveniente.

Estimado por el gobernador el asunto de la competencia del Consejo provincial, manda que se dé cuenta á este de la demanda por la secretaría del mismo, siendo de nueve días el término que se señala para contestarla. Cuando la demanda se dirige contra la administracion, pasa al gobernador, el cual la devuelve al Consejo con la debida contestacion á la mayor brevedad posible.

Terminada la discusion escrita se pasan las actuaciones al ponente, y á propuesta de este decide el Consejo si se ha de señalar día para la vista pública, ó se ha de recibir prueba, y evacuada esta, se verifica la vista del pleito á puerta abierta, salvo los casos en que puedan dar ocasion á que se perturbe el orden, comenzándose por la relacion del expediente. Las partes ó sus defensores exponen en seguida verbalmente lo que creen conducente á su defensa, y terminada la vista despues de oír si es preciso al defensor de los derechos de la administracion, puede el Consejo para mejor proveer, pedir informes ó mandar practicar cualquier diligencia de prueba que no sea la de testigos.

Terminada la vista, y en su caso las diligencias, procede el Consejo á la decision defini-

tiva del litigio, dictando la sentencia dentro de siete días á mas tardar, contados desde el siguiente á aquel en que se hubiere concluido para definitiva. La votacion del fallo se hace á puerta cerrada. El ponente somete á la deliberacion del Consejo los puntos de hecho y de derecho sobre que debe recaer el fallo, y se vota sucesivamente por su orden, y en último lugar la decision. Vota primero el ponente, y despues los demás consejeros por el orden inverso de su procedencia: el presidente vota el último.

Los consejeros motivan todas las providencias definitivas y las interlocutorias que á su juicio lo requieren, exponiendo clara y concisamente los puntos de hecho y de derecho, y los principios ó disposiciones legales que les son aplicables. Al márgen de la sentencia anota el secretario los nombres de los consejeros que asistieron á la vista y dictaron aquella, y la firman el presidente y el secretario.

En toda votacion á que asiste el gobernador tiene voto decisivo en caso de empate. Si al votar la sentencia discordan los consejeros y no resulta mayoría, se ve el negocio por mas consejeros, y se vota de nuevo por los primeros y por los segundos.

Cuando alguna de las partes debidamente emplazadas no acude á exponer su defensa, el Consejo, á instancia de los demás interesados, decide el asunto en rebeldía. La instancia por parte de la administracion se entiende hecha desde el momento en que el secretario expone al Consejo haber pasado el término señalado. La rebeldía puede acusarse por escrito ó de palabra, y acusada que es, procede el Consejo á fallar el pleito. Contra esta sentencia hay el recurso de rescision ante el Consejo, que pue-

de solicitarse en el término de 15 días; pero sin suspender su ejecución, la cual, sin embargo, se entiende siempre sin perjuicio de la rescisión que puede llevarse á efecto, previa la oportuna fianza. Admitido este recurso se oyen al reclamante sus defensas, concediéndole para exponerlas la mitad del término; pero si por segunda vez es condenado en rebeldía, no puede entablar el recurso de rescisión en el mismo negocio.

Conforme á lo dispuesto en la ley de organización de los Consejos provinciales, de que ya hemos dado conocimiento á nuestros lectores, solo puede apelarse de las sentencias dictadas en primera instancia por dichos Consejos, cuando el interés del litigio ó el valor de la demanda llegue á 2,000 reales. Esta apelación se interpone dentro de diez días ante el Consejo de Estado, no suspendiéndose por esto la ejecución de la sentencia.

No puede apelarse de las providencias interlocutorias: las nulidades y agravios que en ellas se causen se ventilan y deciden en el Consejo de Estado con los recursos de nulidad y apelación que se interponen de las sentencias definitivas.

El recurso de nulidad contra las sentencias definitivas dictadas por los Consejos provinciales solo tiene lugar en los casos siguientes:

Cuando el asunto no fuere de la competencia de la jurisdicción administrativa.

Cuando no hubiere dictado la sentencia el número de consejeros necesarios.

Cuando la sentencia fuere contraria en su tenor al texto expreso de las leyes, reales decretos y órdenes vigentes.

Cuando alguna de las partes careciere de poder bastante ó de capacidad para litigar.

Cuando alguna de las partes no hubiere sido emplazada en tiempo y forma.

Cuando no se hubiere citado á alguna de las partes para prueba ó sentencia.

Cuando se hubiere denegado la prueba necesaria para dictar justa sentencia.

Para que proceda el recurso en los últimos cuatro casos que hemos indicado, ha de haberse reclamado en primera instancia en tiempo y forma contra la nulidad.

Incumbe al gobernador interponer todos estos recursos contra las sentencias gravosas á la administración.

# MANUAL DE LOS AYUNTAMIENTOS\*

Julio Jiménez y  
Agustín Lozano

## INTRODUCCION

Persuadidos íntimamente de que de la sabiduría y sano criterio de los Ayuntamientos depende el bienestar material y el progreso moral de los pueblos; convencidos por otro lado de que no es fácil recojer este fruto mientras se cambie anualmente el personal de esos cuerpos é ingresen á ellos, como sucede muchas veces, personas que no conocen la gravedad é importancia de la mision que van á desempeñar; hemos decidido, no obstante nuestra in-

suficiencia, escribir una instruccion especial que comprenda todo lo que se refiere á Ayuntamientos y remedie en parte el mal que hemos indicado.

En esta instruccion, despues de definir con claridad las atribuciones y organizacion de los Ayuntamientos, explicar su mision bienhechora y extractar las medidas de policia que en un largo periodo de tiempo se han expedido, emanadas de diversas capacidades, se da un lugar preferente á las reglas que se deben observar para el manejo de los fondos municipales y su contabilidad, pues no se nos oculta que esto influye mucho en el aumento de las rentas, la economía en los gastos y por consiguiente, en los mayores elementos de que se podrá disponer en provecho de las poblaciones.

Tomamos por norma para el desarrollo de la cuenta, el Ayuntamiento de México, porque

\* Esta interesante obra apareció publicada en la ciudad de México en 1875, producto de la Imprenta del Porvenir. La mayor parte consiste en una abundante documentación de formularios, sobre todo financieros, que fueron omitidos, además de una sección de contabilidad pormenorizada con datos y cifras que se juzgaron irrelevantes para esta edición. En cambio, se mantuvo plenamente la ortografía original. N. del D.

siendo el de mayor importancia, es claro que bien entendido lo que á él se refiere, no habrá dificultad alguna para los demas Ayuntamientos, pues en todos la mision es la misma y por consiguiente, el mecanismo para llenarla, tambien debe ser idéntico.

Adoptado el sistema de contabilidad que se propone, el cual, sea dicho de paso, simplifica las operaciones, uniforma los procedimientos y establece cierta vigilancia recíproca entre los empleados, ya no habrá el peligro de que al cambiarse el personal de las oficinas municipales por una emergencia política ó por cualquiera otro motivo, se lleven consigo los encargados de la cuenta la clave de ella y dejen todo sumido en el caos, como ha sucedido ya algunas veces. Además, el mejor modo de que la comision de hacienda y los regidores que ejerzan el cargo de fiscales, puedan velar con buen éxito sobre el manejo de los fondos, es poner á su alcance esa clave de que ántes se ha hablado.

Damos á esta obrita el carácter de un manual ó de una instruccion, porque realmente, con referencia á disposiciones municipales, no hemos hecho otra cosa que extractarlas facilitando su busca y su estudio, tarea por cierto difícil puesto que se hallan diseminadas y algunas ya se han agotado; ahora, respecto de otros puntos de la misma obra que entrañan alguna innovacion, al arbitrio de los Ayuntamientos está el darle ó nó acogida, pero de todos modos resultará que en vez de entrar á oscuras una parte del personal de cada Ayuntamiento, como hoy sucede, se alumbrará algo ese camino, circunstancia favorable particularmente para los Ayuntamientos de poblaciones cortas en que, como es natural, no hay grandes capacidades.

Por último, debemos manifestar que para formular esta instruccion que no dudamos contenga errores y defectos como toda obra humana, hemos aprovechado la práctica que ambos hemos podido adquirir en el tiempo en que se nos ha encomendado el desempeño de un empleo municipal, y sobre todo hemos procurado hacer un estudio de todas las disposiciones de esta naturaleza que se han dado á luz desde épocas remotas. ¡Ojala y véamos coronados con el buen éxito nuestros esfuerzos, pues tenemos la conciencia de prestar con este trabajo un pequeño servicio público!

### ATRIBUCIONES DE LOS AYUNTAMIENTOS

Las atribuciones de los Ayuntamientos ó cuerpos municipales, segun las ordenanzas y demas disposiciones vigentes, son estas:

1o. Atender á todo lo relativo á la policia de salubridad, á la comodidad material y al ornato de la ciudad, villa ó pueblo de su demarcacion.

2o. Promover la construccion de las calzadas, puentes y caminos que se crean necesarios, y velar por la conservacion de los que existan.

3o. Promover igualmente la desecacion de pantanos, cuidando se dé corriente á las aguas estancadas é insalubres.

4o. Disponer la limpieza de las calles, mercados y plazas públicas.

5o. Cuidar de que haya panteones ó cemen-

terios bien contruidos y situados convenientemente.

6o. Procurar que las bebidas y alimentos de cualquiera género que sean, no estén dañadas ni contengan sustancias nocivas á la salud.

7o. Prohibir la venta en las boticas, de drogas ó medicinas rancias ó adulteradas.

8o. Promover y proteger por cuantos medios estén á su alcance, los adelantos de la agricultura, industria y comercio.

9o. Hacer que en todas las casas de comercio ó expendios de efectos, se usen pesos y medidas exactas.

10o. Procurar que las calles estén rectas, bien empedradas y alumbradas.

11o. Velar por la conservacion de los montes y arboledas, haciendo que los plantíos sean superiores al corte ó destruccion de árboles, á fin de que estos no lleguen á agotarse.

12o. Cuidar de que la poblacion esté bien abastecida de agua potable y promover en caso contrario la construccion de fuentes públicas.

13o. Hacer que los mercados estén situados de una manera propia y provistos competentemente.

14o. Cuidar de que en las escuelas de primeras letras, llamadas municipales, haya el mejor órden, haciendo que los preceptores dén buena instruccion á sus discípulos, así como una educacion esmerada.

15o. Vigilar sobre que los avisos ó rótulos de las casas de comercio sean correctos en el idioma y en la ortografía.

16o. Presidir por medio de un regidor nombrado al efecto, las funciones de teatro y demas diversiones públicas.

17o. Velar porque en los hospitales haya el debido aseo y se usen buenas medicinas.

18o. Cuidar de la exacta recaudacion y de la distribucion justificada de los fondos municipales, siendo esta una de sus atenciones preferentes supuesto que ella contribuye al mejor desempeño de todas las otras.

19o. Ayudar en caso de epidemia al consejo de salubridad y á la autoridad política, á que se tomen todas las medidas de policia higiénica que el caso requiere.

20o. Dar en adjudicacion á las personas que lo soliciten; prévia la publicacion de avisos, el remate etc., y sin perjuicio de tercero, los terrenos eriazos ó solares abandonados que estén dentro de su jurisdiccion.

21o. Está tambien en las atribuciones de los Ayuntamientos el recibir las denuncias de los impresos, convocar al jurado de calificacion y hacer que se observen los trámites que establece la ley de imprenta, fecha 2 de Febrero de 1861.

22o. Respecto de elecciones de Presidente de la República, diputados al Congreso de la Union y Magistrados de la Suprema Corte de Justicia, los Ayuntamientos tienen las atribuciones que con relacion á empadronamientos y nombramiento de electores les dá la ley de

la materia fecha 12 de Febrero de 1857 y su concordante de 8 de Mayo de 1871.

23o. Vigilar el mejor cumplimiento y observancia de las leyes, reglamentos y bandos de buen gobierno y policía.

Ademas, es atribucion de cada Ayuntamiento formar su reglamento interior y el de las oficinas de su inmediata dependencia.

En el Distrito federal, segun el decreto de 18 de Noviembre de 1824, el Gobernador es el Presidente nato de las corporaciones municipales que existen en su demarcacion.

## ORGANIZACION DE LOS AYUNTAMIENTOS

Los Ayuntamientos se componen de regidores, síndicos y presidente, nombrados por eleccion popular.

Estos cargos son concejiles y no se pueden renunciar sino por causa justa, suficientemente acreditada.

### Del Presidente

El Presidente es el jefe de la corporacion; en consecuencia es el que dirige los cabildos é inspecciona el fiel cumplimiento de las comisiones de capitulares en sus respectivos encargos, siendo por consiguiente responsable de toda omision que se sufra y de todo abuso que se cometa.

Al Presidente, pues, se dirigen todas las comunicaciones de la autoridad superior que importan prevenciones ó reclamos referentes á los ramos que tienen á su cuidado los Ayuntamientos, y del mismo modo el Presidente es el conducto de comunicacion entre el Ayuntamiento y los Gobernadores ó el Gobierno Supremo de la Nacion.

Las materias que exigen trámite se señalan por el presidente del Ayuntamiento, y en lo general él es el encargado de vigilar el buen cumplimiento de los preceptos contenidos en las ordenanzas municipales y de más disposiciones legales emanadas de la autoridad superior.

### De los Síndicos

Los Síndicos de los Ayuntamientos deben ser letrados y por consiguiente son los encargados de dilucidar los puntos de derecho que se versan en negocios del municipio; de defender los intereses del comun; de cuidar la hacienda municipal y de ilustrar á la corporacion.

Los síndicos pueden y deben asociarse á todas las comisiones, aunque no pertenezcan á alguna determinada, y las otras comisiones pueden exigirles su voto, luces y opinion supuesto que deben instruir á los capitulares y promover el bien comun.

En los juicios de conciliacion en que tiene que comparecer el Ayuntamiento, como actor ó como reo, lo representa un síndico.



## De los Regidores

Los regidores ó capitulares, así como el presidente y los síndicos, concurren á los cabildos ó juntas ordinarias y extraordinarias para ilustrar las discusiones con su opinion ó razonamientos, y para contribuir con su voto á la solución de los puntos que se ventilan.

Para el fomento y cuidado de los diversos ramos encomendados á los Ayuntamientos, se forman comisiones que se encargan de cada uno de éstos ramos, procurando destinar á cada concejal á aquello que tiene mas conexion con su oficio, profesion ó conocimientos accidentales.

Como quiera que es superior el número de los ramos al de los regidores, sucede generalmente que cada regidor está encargado de dos ó mas ramos.

Los ramos á que tienen dedicada su atencion los Ayuntamientos están subdivididos y clasificados de este modo:

Aseo y limpieza—aguas—acéquias—zanjas y rios—alambrado—cárceles—coches y carruajes—embanquetados—empedrados y atarjeas—salubridad—cementeros y panteones—vacuna—hospitales y casas de beneficencia—mercados—paseos—pesos y medidas—teatros y diversiones públicas—educacion y escuelas municipales y otros ramos que á juicio de los Ayuntamientos convenga establecer.

## De las Comisiones en General

Las comisiones tienen que dar cuenta en ca-

bildo, por escrito, bajo su firma y en los periodos de reglamento, del estado que guardan los ramos encomendados á su cuidado.

Emiten informe por escrito sobre los negocios de sus respectivos ramos, acordados en cabildo.

Presentan cada mes un presupuesto de los gastos que exige el fomento y conservacion de los ramos que están á su cargo, así como una noticia de los productos de aquellos que causan algún ingreso á las arcas municipales.

Autorizan bajo su responsabilidad los gastos, cuentas ó liquidaciones relativas á los ramos que se les tienen encomendados, pero bajo la condicion expresa de que estén comprendidos en el presupuesto aprobado por el cabildo.

Cumplen sin prévio acuerdo del cabildo las órdenes que les comunica el Gobernador sobre negocios urgentes y ejecutivos de su pertenencia; pero esto bajo la condicion precisa de que dichas órdenes no pugnen con las leyes ú ordenanzas municipales y dando cuenta del hecho en el próximo cabildo.

Visitan una vez por lo ménos al mes los objetos, obras, enseres, etc. de su ramo, y si notan que los dependientes no cumplen, dan cuenta al cabildo para sus determinaciones.

Hacen que se enteren en la tesorería municipal las multas que imponen por infracciones de ordenanzas y bandos de buen gobierno y policia, á fin de que su importe conste en los libros de la propia oficina y se dé cuenta semanalmente á la comision de hacienda para que ésta lo haga al cabildo.

### De la Comisión de Hacienda en Particular

La comisión de hacienda, al principio de cada año y en cada trimestre, debe reconocer los libros y comprobantes de la cuenta municipal; las escrituras de imposiciones y compras, censos, arrendamientos y contratos, así como los libros de créditos activos y pasivos; debe inquirir las diligencias que se hayan ejecutado para los cobros y las causas porque no se hayan hecho algunos pagos, á fin de que, con el conocimiento de todo esto, resuelva de acuerdo con los síndicos las dificultades que pueda haber, corrigiendo los abusos é imprimiendo actividad al despacho. Si nota falta de constancias, vicios ú oscuridad en los asientos, raspaduras ú otras cosas que induzcan á sospechar abandono ó fraude en los empleados, debe dar cuenta de los hechos en cabildo extraordinario secreto.

Debe hacer la *glosa preparatoria* de la cuenta de la oficina de rentas municipales exigiendo á esta la rinda oportunamente.

Debe visitar cada dos meses, el día que elija, los almacenes del Ayuntamiento para ver los materiales, herramientas y utensilios de su pertenencia, á fin de poderse cerciorar de su existencia y del Estado que guardan.

En el caso de que convenga pagar á algun acreedor del Ayuntamiento con una orden contra alguna oficina ó particular que á dicha corporacion le deba, esto solo se puede hacer por acuerdo del Cabildo, previo dictámen por escrito de la comisión de hacienda, asociada á los síndicos, y en cuyo dictámen se demuestre la utilidad de la operacion y la necesidad del descuento ó premio, si lo hubiere.

La comisión debe asistir á las almonedas que se celebren para construcción de obras, compra de materiales y á cualquiera otra en que no tenga que intervenir otra comisión especial del mismo Ayuntamiento por pertenecer á un ramo que tenga á su cargo.

Debe revisar mensualmente los cortes de caja de 1a. y 2a. operacion que practique la tesorería por lo relativo al ingreso y egreso de caudales que en ella tenga lugar.

La comisión de hacienda debe poner en conocimiento del Cabildo todos sus procedimientos, pues todas sus comisiones tienen que sujetarse á lo que en él se acuerde.

### De los Fiscales

Los Ayuntamientos deben nombrar dos capitulares para que desempeñen el cargo de fiscales, uno de la Tesorería y otro de la Contaduría á fin de que celen, bajo su responsabilidad, que en esas oficinas se trabaje en las horas de reglamento y que se lleven los libros que el mismo reglamento señale formándose los asientos oportunamente.

Estos regidores fiscales deben dar parte al Cabildo de cualquiera falta, infracción ó fraude que noten y pueden pedir á las repetidas oficinas las noticias que deseen; pero no les es lícito ingerirse ni aun por vía de consejo en los reclamos y observaciones que éstas hagan ni dar órdenes de ninguna clase, pues su única misión es la de vigilancia, dando cuenta en Cabildo reservado de lo que crean digno de que llegue á noticias del Ayuntamiento.

### De las Oficinas y Demás Agentes Municipales

Los Ayuntamientos segun su importancia que estará en relacion directa con la entidad de la poblacion cuyos intereses manejan, tienen á sus órdenes oficinas, mesas ó personas que los auxilian en las diversas labores de Secretaría, Tesorería y Contaduría, ó sean correspondencia, caja y contabilidad, anexas al municipio.

El Secretario, el Tesorero y el Contador municipales, ó en su defecto los que hagan sus veces, tienen voz informativa ante el Cabildo, bien sea por excitativa de algun capitular, ó bien por voluntad propia.

Las oficinas deben estar prontas á proporcionar los datos é informes que les exijan las comisiones, los primeros bajo recibo y los segundos por escrito, si así se les exigiese.

La tesorería y contaduría bajo su responsabilidad, ó la oficina de rentas, cuando ambas estén reunidas, deben hacer observaciones por escrito á los acuerdos del cabildo ó comisiones que ordenaren algun gasto que no sea legal ó autorizado por el presupuesto, y si á pesar de estas observaciones se decreta que se esté á lo mandado, debe obedecer, pero dejando constancia del hecho en el expediente. Las órdenes de pago de los capitulares en lo particular, no deben ser obedecidas.

Tienen ademas á sus órdenes los Ayuntamientos, con el nombre de celadores de policía, otros agentes que desempeñan funciones secundarias, haciendo que se respete la autoridad municipal y que se cumpla con los bandos de policía.

### Prohibiciones que las Leyes Hacen a los Ayuntamientos

No pueden instaurar litigio, sino obteniendo licencia superior, pero sí defenderse cuando sean demandados, en cuyo caso deben informar secretamente al Gobierno, reservando los documentos de su defensa.

No pueden celebrar sesiones en otra parte que en la sala capitular, pena de nulidad, excepto en los casos en que esto sea físicamente imposible, en los cuales el Gobierno designará el local en que el Ayuntamiento ha de reunirse.

No pueden permitir que en el local en que celebren sus cabildos tengan lugar otras reuniones de autoridad ó personas.

No pueden prestar á ninguna corporacion ni á particulares, valor alguno que consista en dinero, muebles ó cualquiera otro objeto de la pertenencia de la ciudad.

No pueden hacer donaciones de ninguna parte de sus propios ó arbitrios, por ningun título ni pretexto.

No pueden por ningun motivo acordar la suspension de sus cabildos y funciones económicas.

No pueden establecer gastos ordinarios, decretar extraordinarios, crear destinos, dar jubilaciones, ni otras gracias semejantes, sin autorizacion del gobierno.

No pueden conceder licencias á los empleados municipales por mas de un mes sino es con permiso del gobierno.

### Disposiciones de Policía

Los Ayuntamientos, en su calidad de guardianes del bienestar del vecindario y de sus comodidades materiales, han promovido en diversas épocas todas aquellas medidas que contribuyen al objeto, aprovechando el concurso de las capacidades que han abrigado en su seno; estas medidas que han sido aceptadas por la superioridad y que deben considerarse vigentes, se asientan en seguida, pues siendo los mismos Ayuntamientos los encargados de hacerlas observar, conviene no caigan en desuso por abandono, ignorancia ú olvido.

La prohibicion de la venta y exposicion al público, de figuras y estampas obscenas.

La de ensuciar de cualquier modo las paredes de las calles.

La de que haya reuniones en las pulquerías, pues los compradores deben limitarse á permanecer en ellas el tiempo preciso para que se les despache.

La del tránsito de perros bravos por las calles, obligando á los dueños de toda clase de perro á que lo lleven con bosal y haciendo se maten á los que carezcan de esta circunstancia.

La de los canales de derrame exterior.

La de que los vecinos arrojen á la calle basuras, piedras ó cualquiera inmundicia.

La de que se echen líquidos por las ventanas, balcones ó azoteas.

La de que en esos mismos lugares se pongan

jaulas, macetas, tinajas ó cualquiera cosa que pueda gotearse.

La de que anden por las banquetas personas cargadas con bultos voluminosos, ó animales.

La de que se sacudan por las ventanas, balcones ó azoteas, alfombras, petates ó cualquiera objeto que arroje polvo á la calle, molestando á los transeuntes.

La de estorbar el tránsito de las calles con cualquiera objeto.

La de asear los coches ó los caballos en la calle.

La de trabajar en la calle en cualquiera cosa que deba hacerse en los talleres.

La de destruir las plantas ú otros objetos que adornan los paseos públicos.

La de que se adultere la leche, el pan ó cualquiera otra bebida ó comestible.

La de que las bestias de carga y de tiro sean tratadas con crueldad, obligándoseles á que lleven un peso superior á sus fuerzas.

La prevencion para que acudan á los incendios los arquitectos de ciudad, el administrador de obras, el sobrestante mayor, los agentes de policía, los cargadores, aguadores y albañiles, y que los establecimientos públicos tengan siempre una bomba á su disposicion.

La id. para que los comerciantes en carnes saquen sus patentes á fin de que se pueda ejercer vigilancia sobre ellos, en beneficio del público.

La id. para que el peso del pan y su calidad no se adultere.

La id. para que los criados domésticos tengan libreta.

La id. para que los dueños de carnicerías y vacas de ordeña acudan á inscribirse en un registro abierto por las oficinas municipales.

La id. para que los inquilinos ó propietarios que habiten fincas urbanas de su propiedad, hagan barrer diariamente el frente de ellas.

La id. para que los mismos conserven limpios los caños á fin de que no se estanquen las inmundicias.

La id. para que la venta de prendas cumplidas en los empeños, sea con licencia prévia del Ayuntamiento, evitando así los abusos que puedan cometerse.

La id. para que los vidrios de las casas de juegos permitidos sean claros y no se usen persianas ó cualquiera otra cosa que estorbe la vista del público.

La id. para que se persigan los vagos y se observe por los agentes de policía la conducta de las personas que parezcan sospechosas.

La id. para que los dueños de hoteles, posadas y mesones produzcan noticia diaria de la entrada y salida de inquilinos que tengan.

La id. para que los empresarios de diversiones públicas pidan licencia, prohibiéndoles dediquen funciones a determinadas personas y que hagan en las comedias alusiones personales.

La id. para que los concurrentes á estos lugares guarden compostura y no cometan desórdenes.

La id. para que se alejen del centro de las ciudades ó grandes poblaciones los almacenes de leña ó madererías, las fábricas de sebo, petróleo ú otras materias inflamables, y las tocinerías, zahurdas, curtidorías y coheterías.

La id. para que el agua que corre por cañerías abiertas no la ensucien los vecinos; que las cañerías subterráneas se desvien de aquellos lugares en que haya derrames de líquidos nocivos á la salud, tales como desechos de fabricas de productos químicos, almidonerías, curtidorías, etc. y que respecto de las cañerías que no se puedan apartar de esos lugares, se refuercen con argamasa ó barnices que las preserven del daño.

La id. para que no se abran pozos artesianos á inmediaciones de los cementerios.

La id. para que en lo interior de las grandes ciudades no se permitan techos de zacates, tejamil ú otra materia combustible, así como para que las puertas y ventanas de tlapalerías, vinaterías, pajerías y las de todo establecimiento que contenga materias inflamables, se forren de hoja de lata ó zinc para evitar hasta cierto punto los incendios.

La id. para que no se formen grandes muldres y que los que existen se quemem periódicamente.

La id. que prohíbe las reuniones conocidas con el nombre de "velorios" y que se entierren cadáveres dentro de las iglesias.

La id. que prohíbe molesten al público los limosneros, señalándoles una casa de asilo para que puedan vivir.

La id. que prohíbe los juegos de suerte y azar.

La id. para que los coches de alquiler tengan número y enciendan de noche los faros, cuya última condición se ha hecho extensiva á los particulares.

La id. para que los carruajes y cabalgaduras no salgan del trote natural, dentro de la ciudad, y para que en su tránsito por las calles tomen siempre la derecha de su frente.

La id. para que en las calles en que hay atarjeas tengan letrinas todas las casas, incluso las de vecindad.

La id. que prohíbe sacar adobes de lugares que no estén cercados.

La id. para que se renueve constantemente la pintura de las fachadas de las casas de las grandes poblaciones, á fin de que se conserven con buen aspecto.

La id. que prohíbe volar papelotes en las azoteas, calles y plazas públicas.

La id. que prohíbe conducir bultos de ropa, muebles, etc. por la noche.

La id. que prohíbe á los cirujanos se nieguen á hacer la primera curación á los heridos, cuando para el efecto les dé aviso cualquiera persona.

La id. que prohíbe que los cocheros del sitio cobren mas de lo debido, bajo el pretexto de mal tiempo ó cualquiera otro.

La id. que prohíbe se amansen bestias por las calles.

La id. que prohíbe se quemen en las calles ó plazas, cohetes de mano.

La id. para que en los puntos en que se esté fabricando alguna casa, no se estorbe el paso con cal, ladrillos, piedras, etc. sino que estos objetos se conserven dentro del tapial ó cercado.

La id. que previene que en las casas de vecindad no falte luz desde las oraciones de la noche hasta las diez en que deben cerrarse.

Tales son los bandos de policía que se han publicado y deben observarse, porque en ello se interesa el bienestar del vecindario, de tal modo, que si algunos de ellos se hubiesen derogado ó no estuviesen en práctica, convendría se promoviese su refrendo por cualquier Ayuntamiento. Hay entre las disposiciones de policía que se han expedido, otras que, por ser de circunstancias únicamente, ó de carácter muy secundario, no se hace aquí mención de ellas, pues resultaría muy voluminosa esta instrucción, y además, solo se ha querido extractar las de mayor importancia, pudiéndose ocurrir para conocer sus detalles á la colección respectiva publicada por el C. José M. del Castillo Velasco, en el año de 1869, en que también obran insertos algunos reglamentos de ramos y oficinas dependientes de las municipalidades.

## ACTIVO Y PASIVO DE LOS AYUNTAMIENTOS

### Activo

*El Activo de los Ayuntamientos puede consistir en los objetos que á continuacion se expresan.*

#### En bienes inmuebles ó raices

*Fincas.* Las que sirven para sus oficinas ó para uso público, contándose entre estas últimas, los mercados, hospitales, etc. pues respecto de otras de diverso carácter, está prohibida su posesion á las corporaciones segun la ley de 25 de Junio de 1856.

*Terrenos.* Los eriazos y los solares abandonados que estén dentro del perímetro de las ciudades, villas ó pueblos, los cuales deben ser puestos en subasta pública segun las leyes.

#### En bienes muebles

*Máquinas carros y herramientas.* Las que sirven para las obras públicas, para la limpieza y para apagar los incendios.

*Muebles y enseres.* Los muebles de uso de las oficinas municipales y los útiles de escritorio.

*Capitales á censo.* Los que existan á favor de las municipalidades segun las escrituras respectivas.

*Existencias de valores.* Las que haya en metálico, labranzas, pagares ó cualquiera otro papel que represente un valor.

### Pasivo

*Créditos activos.* Los que tengan á su favor las municipalidades, para su cobro.

Este consiste en las deudas por sueldos, contratas ó cualquier otro motivo, bien sea que estén garantizadas con escrituras, libranzas, obligaciones ó con la simple promesa de pago.

#### Rentas municipales

Los Ayuntamientos, ademas de los productos naturales de sus bienes, tienen otra clase de rentas que les conceden las leyes á fin de que puedan llenar las necesidades de los pueblos.

Hacer mencion de cada una de las rentas con que en el sistema actual están dotadas todas las municipalidades de la República, sobre ser un trabajo ímprobo, quitaría á esta obra la ventaja del fácil estudio; por consiguiente bueno será limitarse á manifestar cuales son los propios y arbitrios del Ayuntamiento de México que es el de mayor importancia.

*Mercados.* Los arrendamientos de sus localidades y el derecho que se cobra sobre la fruta, verdura, etc. que en ellos se vende. A este ramo están considerados como anexos los arrendamientos de las alacenas de los portales.

*Fiel contraste.* Este ramo tiene dos clases de productos: la venta de medidas en que siempre se obtiene utilidad respecto de su costo, y lo que se cobra por sellos de las que con este objeto presentan á la oficina del fiel contraste los interesados.

*Licencias para obras.* El derecho que se cobra, por las licencias que se conceden para edificar, reedificar, ó emprender cualquiera mejora exterior en las fincas de la ciudad.

*Aguas.* Las pensiones ó arrendamientos que se cobran sobre este artículo.

*Derecho municipal sobre frutos y efectos nacionales y extranjeros.* Los que se cobran por la Aduana de México segun la tarifa adjunta á la ley de 28 de Noviembre de 1867 y disposiciones posteriores anexas.

*Contribucion predial.* El dos por ciento con que está adicionado el seis establecido para el erario federal.

*Derecho de patente.* El veinte por ciento sobre las cuotas señaladas á los causantes del derecho de patente establecido por la ley de 4 de Febrero de 1861.

*Expendio al menudeo de licores.* El derecho de patente que se cobra á las vinaterías, tiendas, tendejones ó dulcerías en que se expenden licores, cuyo derecho se cobra por bimestres adelantados.

*Cafés y fondas.* El derecho de patente que se cobra á estos establecimientos y que deben pagar tambien por bimestres adelantados.

*Pulquerías.* El derecho de patente que se les cobra por trimestres adelantados.

*Fábricas de cerveza.* El derecho de patente que se les cobra por meses adelantados.

*Panaderías.* El derecho que se cobra á los que tienen amasijo, por tercios de año adelantados.

*Casas de empeño.* El derecho de patente que se cobra á estos establecimientos y á las tiendas que prestan sobre prendas, cuyo derecho pagan por trimestres adelantados.

*Fábricas y expendios de tabacos.* El derecho de patente que se les cobra por trimestres adelantados.

*Carruajes de particulares.* La contribucion que se les cobra por tercios de año adelantados.

*Carruajes de alquiler.* El derecho de patente que se les cobra por meses adelantados.

*Vacas de ordeña.* El derecho de patente que se cobra cada mes sobre este ramo.

*Diversiones públicas.* La pension que se cobra al expedir las licencias respectivas.

*Juegos permitidos.* El derecho de patente que se cobra por meses adelantados á los billares, juegos de cartas lícitos, tiraderos al blanco, juegos de pelota, bolos y bochas.

*Multas por infracciones de ley.* Las que impone el Ayuntamiento en virtud de sus facultades especiales.

*Recargos.* Los que aplica la ley de fondo municipal á los causantes morosos.

### **Gastos municipales**

Los gastos de las municipalidades deben clasificarse de este modo:



*Gastos de administracion.* Que son aquellos que hacen los Ayuntamientos para poder llevar su cometido; tales son los de sus oficinas.

*Gastos de ordenanza.* Los que las ordenanzas antiguas del ramo previenen se hagan.

*Gastos de ley.* Los decretados por leyes de los poderes respectivos.

*Gastos judiciales.* Bajo esta clasificacion se comprenden todos aquellos gastos que se ocasionan por costas en las cuestiones en que el Ayuntamiento tiene que comparecer como actor ó como reo.

*Gastos extraordinarios.* A esta clasificacion pertenecen aquellos gastos que se tienen que erogar por circunstancias imprevistas y extraordinarias, tales como las de una epidemia, un terremoto, un incendio que destruya bienes de la municipalidad, etc.

Por lo que toca al Ayuntamiento de México, se deben comprender en 1a. clasificacion, es decir, en la de gastos de administracion, los siguientes:

Sueldos y gastos de su secretaría.

Id. id. de la administracion de rentas municipales.

Id. de la id. del Rastro de ciudad.

Id. de la id. de Mercados.

Sueldos y gastos de la administracion de coches de providencia.

Sueldos y gastos de la administracion del Fiel contraste.

Sueldos de los celadores de policia.

Tanto por ciento que se aplica á la Aduana de México y á la Dirección de Contribuciones directas por el cobro que hacen de los derechos

correspondientes a la municipalidad, segun la ley de 28 de Noviembre de 1867 y disposiciones posteriores anexas.

En los gastos de ordenanza se comprenden estos:

Los de	la limpia de la ciudad.
" "	alumbrado de la misma.
" "	la direccion de aguas.
" "	las obras públicas.
" "	los paseos.
Los del	guarda rios.
" "	guarda compuertas.

En los gastos de ley se consideran estos:

Sueldos del Gobierno del Distrito y su Secretaría.

Los sueldos y gastos de las escuelas municipales.

Las pensiones que tengan declaradas los empleados de la municipalidad, bien como cesantes ó bien como jubilados.

La asignacion á la Compañía Lancasteriana.

La id. al Consejo Central de salubridad.

Sueldos y gastos de vacuna.

Id. de los hospitales de San Pablo. San Andres, San Juan de Dios, San Hipólito y el Divino Salvador.

El Hospicio de pobres.

La Casa de Maternidad.

La Casa de Niños Espósitos.

El Colegio de San Antonio. (Tecpan).

Las cárceles.

La amortizacion de capitales que reconoce el Ayuntamiento.

Los réditos de los mismos.

La amortizacion de créditos pasivos.

En cuanto á los gastos judiciales, y los extraordinarios, ya se ha dicho los que se deben comprender en ellos.

## BREVE COMPENDIO EN FORMA DE CATECISMO DE LAS LECCIONES ORALES SOBRE ADMINISTRACION PUBLICA\*

M. López Meoqui

### INTRODUCCION

Al encargarme el Supremo Gobierno de dar la cátedra de Contabilidad fiscal, me ha hecho un grande honor, y me ha impuesto una grave obligación: honor que procuraré merecer y obligacion que me esforzaré por cumplir.

¿Sabeis lo que quiere decir enseñar la contabilidad fiscal?

Es nada ménos que dar reglas fijas para la buena recaudacion y distribucion de los cau-

dales públicos, fundadas en el derecho y en la ciencia de la contabilidad, hermanando el uno con la otra ó demostrando los puntos en que hasta ahora sean incompatibles para buscar los medios de que caminen en concordancia.

Es, no solamente indicar la manera de hacer los asientos en los libros de la contabilidad, sino enseñar á prepararlos, motivarlos y comprobarlos de modo que el conjunto de las cuentas de las oficinas, venga á ser la historia razonada y numérica de la vida financiera de la Nacion.

Pocos elementos tengo para llenar tan altos fines, pues si es cierto que escribí un tratado de contabilidad administrativa que sirve de texto en esta Escuela, tambien lo es que nunca pensé que ese imperfecto trabajo pudiera servir para llenar un curso completo, siendo so-

\* El siglo XIX nos ha legado esta pequeña gran obra, la cual, más que tratar los problemas generales de la administración pública, aborda el importante tema de la contabilidad gubernamental. Publicada en esta capital en 1879, y dedicada al entonces secretario de Justicia e Instrucción Pública, Protasio Tagle, ponemos esta obra, íntegramente, al alcance del lector, se ha mantenido la ortografía original. N. del D.

lamente como un apéndice al curso de contabilidad mercantil.

Ahora que tenemos todo el año delante de nosotros y que no habremos de distraer nuestra atención con el estudio de las prácticas comerciales, podremos profundizar el estudio de todos los ramos de la administración y conseguiremos su completo conocimiento, no por mi ciencia que es insuficiente, sino por el estudio que juntos emprenderemos de la legislación de hacienda y de las mejores doctrinas.

Fundar las reglas ciertas para la buena recaudación y distribución del Tesoro público, del modo que sea mas sencillo y mejor comprobado, será mi anhelo, y si lo consigo habré contribuido, siquiera sea en reducida escala, al bien de mi patria.

Después de las reglas generales para el buen manejo de las oficinas de hacienda, me propongo hacer el estudio detallado de cada una, comenzando por las pagadoras, que á mi juicio son mas sencillas, siguiendo con las recaudadoras y terminando con las distribuidoras directivas, para demostrar en último resultado con la cuenta general, el modo de reunir en un punto los datos esparcidos en todas las oficinas.

Para terminar el curso estudiaremos la contabilidad de los municipios, procurando imponernos, por el estudio de las leyes que los rigen, de cuáles son sus fondos y de qué origen proceden, en qué ramos se deben invertir y qué forma debe tener la contabilidad de sus oficinas, hasta centralizarse en la cuenta general de la Administración de Rentas Municipales.

## PAGADURIAS DE CLASES PASIVAS

P. ¿Qué individuos componen las clases pasivas?

R. Todos aquellos que por cualquier título cobran una pensión del Erario sin desempeñar ningún trabajo para devengarla.

A estas clases pertenecen los militares retirados, los empleados jubilados, los cesantes y las viudas y huérfanos de empleados militares y civiles que reciben pensión de montepío.

P. ¿A qué oficina están sujetos los pagadores de las clases pasivas?

R. A la Tesorería general.

P. ¿Con arreglo á qué disposición desempeñan sus funciones estos pagadores?

R. Según el Reglamento de 10 de Diciembre de 1877.

P. ¿Qué tiene que hacer el pagador al comenzar el mes?

R. Pasará á la Tesorería General, del 1.º al 5 de cada mes, una lista nominal de los individuos de la corporación, aptos para cobrar, con expresión de sus vencimientos, según artículo 49 del Reglamento.

P. ¿Qué cuentas deben llevar los pagadores?

R. Solamente una libreta autorizada por el Tesorero general, en la cual se adeudan las cantidades en efectivo que se le vayan entregando, según el artículo 44 del Reglamento.

P. ¿Qué constará en el haber de la Libreta?

R. Las mismas cantidades del Debe, que le abonará la misma Tesorería, cuando presente la nómina, en que conste haber repartido ínte-

gramente la cantidad que recibió, entre todos los individuos que forman la corporacion, segun artículo 44 del Reglamento.

P. ¿Deben cobrar personalmente los pensionistas?

R. Pueden hacerlo personalmente ó por apoderado; pero tienen la obligacion en este caso de pasar revista personalmente cada cuatro meses.

P. ¿Cómo cumplirá esa obligacion el individuo enfermo?

R. Con certificado de médico que acredite la imposibilidad.

P. ¿Quién lleva la cuenta de los pensionistas?

R. La Tesorería general, la cual lleva un libro de las filiaciones de los pensionistas y sus firmas para que puedan identificarse, segun los artículos 50, 51 y 52 del Reglamento.

En los Estados, los Jefes de Hacienda desempeñan esas funciones.

P. ¿En qué época y por qué circunstancias dejan de disfrutarse las pensiones de Montepío?

R. Cuando las viudas ó huérfanas contraen matrimonio y cuando los varones llegan á la mayor edad, de lo cual debe tomar informes el Pagador por medio de certificados de los Jueces del Estado Civil.

## PAGADORES DE OBRAS PUBLICAS

P. ¿Quién nombra á los pagadores de Caminos y demas obras públicas?

R. Los Pagadores de caminos y demas obras públicas son nombrados por el Ministerio de

Fomento, previo exámen, y debiendo otorgar fianza de doble del sueldo que disfruten, que se fija por el Ministerio en atencion á la categoría de la obra.

P. ¿Qué libros deben llevar?

R. Dispone el Reglamento que lleven Diario y Mayor; pero con solo estos libros no quedarian completos los datos de la contabilidad. Necesitan llevar ademas, aunque no lo diga el Reglamento, Borrador del Diario, Libro de caja, auxiliares de materiales, de herramientas y enseres, de cuentas corrientes de empleados, de órdenes á cobrar, de rayas, de nóminas, copiador de comunicaciones y Libreta de la Tesorería.

P. ¿Cuál será la cuenta fundamental?

R. Manda el Reglamento que sea la de Tesorería general; abonándole los valores que reciba el Pagador, y cargándole por complemento los saldos de todas las cuentas que hayan ocasionado gasto.

Debe seguirse esta prescripcion legal; pero quizá sería mas conveniente reputar como cuenta fundamental la de Ministerio de Fomento, que se debería adeudar desde principio de año de todo lo que la Ley de Presupuestos asignara para la obra, abriéndole á ésta un título para hacerle el abono desde principio de año. De este modo la cuenta-Tesorería general, que sería acreditada de sus entregas en efectivo, sería adeudada por complemento, por el crédito de Ministerio de Fomento, y de este modo el saldo que arrojará esta cuenta sería igual, aunque en sentido contrario, al que presentara la cuenta titulada con el nombre de la obra, despues de haberla adeudado de los saldos de todas las cuentas representantes de los gastos.

P. ¿De qué podrá provenir que haya á fin de año una diferencia entre la cuenta titulada "Ministerio de Fomento" y la que lleve el nombre de la obra?

R. El saldo ó diferencia á fin de año, que si lo hay será deudor en Ministerio de Fomento, y acreedor en el nombre de la obra, puede proceder de economías ó menores gastos ó de adeudos pendientes.

P. ¿Qué se hará en caso que la diferencia proceda de economías?

R. Se abonará la economía á Ministerio de Fomento y se cargará á la obra, con lo cual quedará terminada la cuenta.

P. ¿Cómo se procederá cuando la diferencia que resulte sea por estarse debiendo algunas cantidades de objetos ó prestaciones de servicios que ya el camino consumió?

R. En ese caso la cuenta del título de la obra aparecerá saldada; y por consiguiente lo estará también la de Ministerio de Fomento; pero habrá pendientes con saldos acreedores, todas las cuentas personales de los individuos á quienes se deba alguna cantidad; y para que queden concluidas se saldarán por Tesorería general, para que ocurran los interesados á esa oficina para reclamar sus alcances, pues el pagador de la obra no tiene facultades para hacer otros pagos que los del presupuesto corriente.

## DOCUMENTACION

P. ¿Cómo se justificará el recibo de la oficina?

R. Se formará un expediente que comience por las órdenes del Ministerio y de la Tesorería para que se ponga al Pagador en posesion del

empleo, copia de su despacho, acta de protesta de obediencia á la Constitucion y sus adiciones, Corte de caja, Balanza de libros, Inventario de materiales y herramientas.

P. ¿Cuántos ejemplares se harán del Corte de caja, balanza de libros é Inventario?

R. Tres, para que se quede uno en la Pagaduría, se remita otro al Ministerio de Fomento y otro á la Tesorería General.

P. ¿Quién autoriza estos documentos?

R. Todos tendrán la firma del Pagador saliente; pero el Corte de caja será visado por el Contador Mayor, si es en la Capital, por el Jefe de Hacienda, si es en la Capital de un estado ó por el Administrador de correos si es en otra poblacion; y el Inventario será visado por el Director de la obra.

P. ¿Cómo se justificarán las partidas de cargo?

R. Con la libreta de la Tesorería.

P. ¿Cómo se justifican las partidas de data?

R. Con los recibos de los interesados expedidos por duplicado, en papel del tamaño común, llevando en una de las copias los timbres respectivos; con las nóminas de sueldos de empleados, llevadas por quincenas y con sus timbres correspondientes, y con las memorias del Director que comprueben las listas de rayas de peones, que no necesitan timbres.

P. ¿Qué debe hacer el pagador al fin de cada mes?

R. Debe rendir cuentas por duplicado, remitiendo una á la Tesorería general y otra al Ministerio de Fomento.

P. ¿Qué debe practicar al fin del año?

R. Sin perjuicio de la cuenta mensual, se mandarán al fin del año fiscal los libros y comprobantes originales á la contaduría mayor de hacienda para su glosa, no quedando el Pagador ni su fiador á salvo de su responsabilidad, sino hasta recibir el finiquito de la cuenta, para lo cual tiene la Nacion diez años.

## PAGADURIAS MILITARES

P. ¿Con arreglo a qué disposicion se llevan las cuentas del Ejército?

R. Segun el Reglamento de Pagadores de 22 de Junio de 1851.

P. ¿Qué libros deben llevar los Pagadores?

R. Diario, Mayor, Auxiliares de compañías y de plana mayor, en los cuales se llevará cuenta particular á todos los individuos de tropa de sargento abajo; uno para la cuenta del Forragista y oficiales que tengan cuenta pendiente con ese fondo; uno para recibos de haberes de oficiales, y otro para recibos de haberes de compañías.

Estos son los libros que previene el citado reglamento en el artículo 1o. de la parte de contabilidad; pero sería debido llevar ademas un libro de almacenes para tener cuenta detallada del vestuario y equipo, uno de Caja y un borrador. Es preciso ademas tener la libreta para sacar los fondos de la Tesoreria general ú oficina que los ministre, y los libros para el movimiento de negocios.

P. ¿Cómo se legalizan los libros?

R. Firma la primera y última foja el Tesorero general, y las intermedias el Oficial Mayor de

la misma oficina, segun artículo 2o. del Reglamento; pero si al abrir los libros está el cuerpo á distancia desde donde no se pueda ocurrir á la Capital, autorizará los libros el Jefe de Hacienda respectivo.

P. ¿Cómo comenzará sus funciones un Pagador?

R. Hará un inventario en el cual figurará en el Activo lo que, segun Corte de Caja, haya en efectivo, lo que valga el vestuario existente, y lo que deban las compañías y oficiales, y en el Pasivo lo que se deba á jefes, oficiales y compañías, y los saldos á favor de los fondos, balanceándose la diferencia entre activo y pasivo con la cuenta "Tesorería General" que es la fundamental. (Vease el artículo 7o. del Reglamento de Contabilidad.)

P. ¿Cómo se harán los primeros asientos?

R. Se dirá "Varios á Balance" por el Activo, y "Balance á Varios" por el Pasivo, debiendo ser iguales el Activo y el Pasivo. (Vease el artículo 7o. del Reglamento de Contabilidad.)

P. ¿Cuáles son las cuentas generales?

R. Caja, Depósito de vestuario, Fondo de Forrages, Fondo de armas y Fondo de conservacion de la fuerza.

P. ¿Qué carácter tienen las cuentas Fondo de Retencion, Fondo de desertores, y Fondo de Muertos?

R. El de cuentas de órden.

P. ¿Cómo se deben considerar las cuentas de jefes, oficiales y compañías?

R. Como cuentas personales.

P. ¿Con arreglo á qué documentos se hacen los pagos?

R. Con arreglo á la lista y ajuste de revista, segun artículos 29 y 32 del Reglamento, en el concepto de que mensualmente remitirán á la Tesorería general en pliego certificado, cuando estén fuera de la Capital, el expediente de la revista en compañía de los demas documentos que debe dar la Mayoría, y que los abonos que indebidamente hagan los Pagadores, deben reembolsarlos, segun circular de 26 de Diciembre de 1870.

P. ¿Cuándo se pasa revista?

R. Del día 1o. al 5 de cada mes, siendo el día señalado por el Comisario y la hora y sitio por la autoridad militar, segun circular de 27 de Diciembre de 1867. Cada lista de revista sirve para liquidar los vencimientos del mes anterior y para justificar los del presente; pero ademas se debe formar un presupuesto de los vencimientos del cuerpo en el mes, que se presenta por separado.

P. ¿Ante qué autoridad se pasa revista?

R. Dispone el Reglamento que sea ante el Comisario; pero no existiendo las comisarías, esa jurisdiccion reside en el Tesorero general, quien comisiona á algun empleado que lo represente. En las capitales de los Estados desempeñan esas funciones los Jefes de Hacienda, y en las demas poblaciones los Administradores de correos.

P. ¿Qué asientos produce la Lista de Revista, despues de ajustada?

R. Se adeudará á "Tesorería general" de todo su importe y se acreditarán las cuentas de jefes, oficiales, plana mayor, compañías y forrages, segun artículo 24 del Reglamento de Contabilidad.

P. ¿Por qué se sigue esta práctica?

R. Porque es preciso en toda contabilidad fiscal, que las cuentas productoras sean previamente adeudadas, y las consumidoras previamente acreditadas.

P. ¿Qué asiento resulta de las entregas en efectivo que hace la Tesorería general?

R. El que es natural: "Caja á Tesorería general," tomandolo de la libreta, y haciendo la entrada correspondiente en el libro de Caja.

P. Cuando esté el cuerpo fuera y reciba sus haberes de otra oficina que no sea la Tesorería general, ¿cómo se procederá?

R. Se le hará el abono á la oficina que entregue, con cargo á Caja, teniendo que complementar despues la cuenta de esa oficina adeudándola, y acreditando á Tesorería general.

P. ¿Cuándo se harán estos complementos?

R. Al fin del año fiscal.

P. ¿Qué se hará cuando en la lista de revista del mes presente aparecen menos soldados de los que hubo en la del mes anterior?

R. Se tomarán datos de la Mayoría para saber en qué épocas se han ido dando de baja, y confrontando estos datos con los que tenga la Tesorería general, se procede á ver el total de individuos faltos, y viendo lo que no vencieron, se rebaja en el presente mes.

P. ¿Cómo se asienta esto en el presente mes?

R. Despues de sumada la Revista se pone un encabezado que diga Bajas, y debajo de él se pone lo que importan las bajas, reuniendo el número de días de todas las faltas, diciendo, v. g.:

68 días que no vencieron los soldados Perez y Jimeno de la 1a. y Fernandez y Guzman de la 2a.... tanto.

P. ¿Cómo se hace constar esto en el Diario?

R. Por medio de un asiento virtual en que se adeuda á cada compañía por el crédito de una cuenta titulada Reintegros, de todo lo que recibió de mas de todos los individuos de tropa que, habiendo pasado revista el mes anterior, no permanecieron en el cuerpo durante todo él.

P. ¿Cómo se procede cuando en la lista de revista del mes presente se encuentran mas soldados que en el anterior?

R. Se toman datos de la Mayoría para saber en qué días se han ido dando de alta, y cotejando esta noticia con los datos de la Tesorería general, se anota la lista de Revista, poniendo despues de su suma el encabezado; Altas, y debajo de él lo que importan las que hubiere, reuniéndolas todas para saber en conjunto el número de dias de sueldo de un soldado que hay que agregar; v. g.:

20 días de los soldados Juan y Pedro de la 1a. y

José y Francisco de la 3a. á tanto... tanto.

En seguida se hace el asiento en el Diario, adeudando á Reintegros y acreditando las compañías en que ocurrieron las altas.

P. ¿Cómo se salda la cuenta Reintegros?

R. Si el saldo de la cuenta Reintegros es deudor, indicará que ha habido mas altas que bajas y que por consiguiente debe la Nacion la diferencia, por lo cual se saldará adeudando á Tesorería general, y acreditando la cuenta

Reintegros que solo fué una cuenta de orden de la fundamental; y si el saldo de la cuenta reintegros fuere acreedor indicará que comparadas las altas con las bajas, fueron mas las segundas, por lo cual la diferencia debe quedar á favor de la Nacion. En ese caso el asiento será Reintegros á Tesorería general.

P. ¿Por qué es la cuenta Tesorería general la que reasume el saldo de la cuenta Reintegros?

R. Porque es la cuenta fundamental, destinada por lo mismo á presentar el resultado de todo el movimiento.

P. ¿Cómo se procede al hacer el pago á jefes y oficiales?

R. En primer lugar debe tenerse presente que á ningun individuo del cuerpo, de coronel abajo, se le puede abonar sueldo si no ha pasado revista, para lo cual necesitan los jefes y oficiales haber presentado previamente su despacho, y los sargentos y cabos su nombramiento, de cuyos documentos se habrá tomado razon.

A los jefes y oficiales se les hace el pago directamente por quincenas, exigiéndoles el recibo en el libro destinado al efecto, sin que tengan timbre los recibos, segun circular de 20 de Mayo de 1875.

P. ¿Qué asiento se corre por esos pagos?

R. Se abona Caja y se adeudan las cuentas de jefes y oficiales, pues cada uno debe tener su cuenta en el Libro Mayor, segun artículo 22 del Reglamento de contabilidad.

P. ¿Cómo se procede para hacer el pago á los individuos de tropa?

R. Despues de hecho el ajuste de revista se abona á cada soldado en su cuenta particular



su sueldo del mes, se le carga lo que importen los fondos y se entrega al Capitan lo que se deba entregar en efectivo á los soldados, con rebaja de lo que se les retenga por vestuario y de lo que tengan que pagar por faltas ó roturas de armas; pero se carga á la Compañía en un solo asiento el total importe de la revista, abonando á Caja lo que haya dado y á las cuentas de los fondos lo que les corresponda.

P. ¿Cómo se sabrá si están bien hechos los asientos?

R. Comparando las cuentas particulares de los soldados con la general de la compañía.

P. ¿Qué representa el Fondo de Retencion?

R. Es el rebajo que se hace, para dejarlo en depósito, de dos meses de sueldo en la caballería y uno en la infantería, para que sirva como de fianza á los soldados; para lo cual se vá tomando cada mes lo que les quede bueno despues de cubiertos sus gastos, segun el artículo 1o. del capítulo Fondo de Retencion.

P. ¿Cómo se procede con los sargentos?

R. No siempre se exige á los sargentos que cubran el Fondo de Retencion; pero cuando se hace es descontándoles cada mes la tercera parte del sueldo.

P. ¿Cómo se hace en el Diario el asiento correspondiente al fondo de retencion?

R. El importe que deba retenerse, se carga á la compañía y se abona al fondo, teniendo cuidado de adeudar á cada individuo en su cuenta particular lo que se le haya retenido, y separando dentro de la misma caja lo perteneciente al fondo de retencion, pues segun dispone el artículo 19 del Reglamento, todos los fondos deben estar depositados con la debida separacion.

P. ¿Qué se hará cuando un individuo de tropa pase de una compañía á otra?

R. Se abona á la compañía de donde salga y se adeuda aquella en que entra, sin que haya necesidad de practicar asiento ninguno en la cuenta particular del soldado.

P. ¿Qué se hará cuando salga, del cuerpo algun individuo?

R. Si ha cumplido su tiempo se le pagará el saldo que resulte á su favor, cargando á Fondo de Retencion lo que tenga bueno, y á la Compañía lo que se deba de socorros y abonándosele á Caja; y si salió para ir á otro cuerpo se adeudará fondo de Retencion por lo que en él tenga, y se abonará á Tesorería general, para que esta oficina haga el cargo al cuerpo en que ingresó el individuo.

P. ¿Qué se hará respecto del Fondo de Retencion cuando un individuo de tropa que deserte tenga algo en él?

R. Se cargará á Fondo de Retencion y se abonará á Fondo de Desertores.

P. ¿Qué se hará cuando un soldado deserte teniendo un saldo deudor?

R. Se hará un asiento adeudando á Fondo de Desertores y acreditando á la Compañía.

P. ¿Qué se hará cuando al pasar revista se vea que un individuo de tropa ha obtenido un ascenso?

R. Al hacer el extracto y ajuste de revista se verá desde qué fecha ascendió, lo cual ocasionará dos asientos: el uno cargando á la Compañía con abono á Reintegros todos los dias que dejó de pagar al individuo en su clase inferior, y el otro abonando á la Compañía con cargo á Reintegros todo lo que el individuo ganó en su nueva clase.

P. ¿Puede vd. ponerme un ejemplo?

R. El soldado Juan García, que pasó revista el mes anterior como simple soldado, tuvo el abono de \$16 que fué lo que se cargó á la Tesorería general; pero desde el día 16 obtuvo el empleo de sargento ganando \$29, por lo cual la compañía le pagó quince días de sueldo de soldado, y quince días el de sargento, resultando naturalmente una diferencia á favor de la compañía de \$6.50, que es lo mas que devengó el soldado ascendido. Así pues, si en un asiento le cargamos á la Compañía con abono á Reintegros ocho pesos, en otro le abonamos con cargo á Reintegros con \$14.50, resultan los mismos \$6.50 que la Compañía habia gastado mas.

P. ¿Qué se hace cuando muere un individuo de tropa?

R. Se abonará á Fondo de Muertos con cargo á Fondo de Retencion lo que en él tuviere bueno el soldado, y tambien se abona á Fondo de Muertos con cargo á la compañía del demas alcance que le resulte, y si se presenta el heredero legítimo se le entregará el alcance total que resulte á favor del muerto, con cargo á Fondo de muertos y abono á Caja.

P. Si un individuo de tropa debe al morir alguna cantidad, ¿qué se practica?

R. Se abona á la Compañía y se adeuda el fondo de muertos.

P. ¿Qué se practica cuando deserta algun individuo?

R. Si es primera desercion se esperan ocho dias; pero si es reincidente se hacen los asientos en el Diario, que serán los siguientes: Si el desertor alcanza algo en el Fondo de Retencion, se carga á dicho fondo lo que tenga bueno el soldado, acreditando al Fondo de Deser-

tores; y si el soldado no alcanza sino que debe, será adeudado el Fondo de Desertores con abono á la Compañía, que es la que tiene cargado el adeudo del soldado.

P. ¿Qué se hace cuando es reaprehendido un soldado que salió debiendo una cantidad?

R. Se le vuelve á cargar, haciendo un asiento en que se adeuda la Compañía y se acredita al Fondo de Desertores.

P. ¿Cómo se saldan las cuentas de oficiales que al morir ó al desertar presentan saldo deudor?

R. Se repartirá ese saldo proporcionalmente entre todos los jefes y oficiales del cuerpo, á quienes se cargará, con abono á la cuenta del oficial deudor, que quedará así terminada.

P. ¿Cómo se forma el Fondo de forrages?

R. Con \$6.50 mensuales por cada caballo y con \$4.00 por cada acémila que abona la Tesorería, con las cantidades extraordinarias que dá la Nacion para compra de caballos, con la venta de objetos de desecho y con los alquileres de las acémilas cuando no se necesiten.

P. ¿Qué gastos se hacen del Fondo de forrages?

R. Mantencion, curacion y herraje de caballos y acémilas, cabezadas de pesebre, luces de cuadras y utensilios de graneros.

P. ¿Qué se hace cuando se venden caballos ó monturas?

R. Cuando por inútiles para el servicio se tienen que vender caballos ó monturas, se hacen valuar por un perito, no pudiendo venderlos en menos de las dos terceras partes del avaluo. El asiento que produzca en el Diario la venta será Caja á Fondo de forrages.

P. ¿Cómo se salda este fondo?

R. Al cerrar las cuentas del cuerpo, se debe remitir á la Tesorería general su saldo en efectivo, pues está mandado que lo que resulte á favor de cada fondo lo tenga el Pagador por separado en numerario, y se hará un asiento cargando al fondo y abonando á Caja; pero si no dispone la Tesorería recoger los saldos de las cuentas, se irán pasando por Balance.

P. ¿Cómo se forma el Fondo de armas?

R. Con el descuento de un real mensual á cada individuo de tropa.

P. ¿Qué gastos se hacen de este fondo?

R. Recomposicion de armamento, útiles para su limpieza y conservacion, compostura de instrumentos de banda, conduccion de armas sobrantes, construccion de banderolas, entretenimiento de fornituras, construccion de cordones de sables, y reposicion de estandartes y banderas.

P. ¿Cómo se forma el fondo de conservacion de la fuerza?

R. Con medio real que se descuenta mensualmente á cada individuo de tropa.

P. ¿Qué gastos salen de este fondo?

R. Los alquileres del cuartel, impresion de filiaciones, luces, gastos menores de policía, gastos de escritorio, y los dos pesos de gratificacion por los que se enganchen.

Tambien dispone la circular de 20 de Enero de 1878 que de este fondo se abone gratificacion de criados á los jefes y oficiales.

P. ¿Qué hay que observar respecto del vestuario?

R. Que anteriormente lo hacian los cuerpos,

nombrando en junta de Capitanes un oficial que se encargara de la construccion, el cual iba recibiendo cantidades que se le cargaban en una cuenta titulada "Oficial constructor de Vestuario" y á ella se abonaba el valor de las prendas que entregaba, con cargo á las Compañías que lo recibian ó á Depósito de Vestuario, si quedaba sin distribuirse. Disfrutaba el Pagador el 1 por ciento sobre el valor del vestuario.

Ahora no se construye el vestuario en los cuerpos ni goza sobre él ninguna gratificacion el Pagador: lo hace la Tesorería general y lo entrega del mismo modo que si fuera dinero efectivo.

P. ¿Cuándo cierran su cuenta los pagadores?

R. Al terminar el año fiscal, debiendo demostrarse no solamente que se ha distribuido fielmente lo que se ha recibido, sino que no se han hecho gastos fuera del Presupuesto.

P. ¿Quién revisa las cuentas de los Pagadores?

R. La Contaduría Mayor de hacienda hace la glosa final, despues de haber hecho la Tesorería general la revision inmediata.

P. ¿De qué fondo se hacen los gastos de libros para los Pagadores?

R. Los compran de su propio peculio, y deben renovarlos cada año.

P. ¿Cómo se cierran los libros?

R. Se cierran por balance para abrir del mismo modo los del año siguiente.

P. ¿Cuál será la documentacion con que se comprueben las cuentas?

R. 1o. Balanza de libros y Corte de Caja con que se comenzó.—2o. Inventario de vestuario.—3o. Extractos y ajustes de revista de todos los meses.—4o. Recibos de jefes y oficiales.—5o. Recibos de compañías.—6o. Recibos de pagos diversos.—7o. Libreta de la Tesorería general.—8o. Supremas órdenes conducentes. Todos los documentos deben ir visados por el Jefe del detall, teniendo los referentes á pagas el Dése del Coronel.

## CONTRIBUCIONES DIRECTAS

P. ¿Con arreglo á qué ley se cobran las contribuciones directas, en el Distrito federal?

R. Con arreglo á la ley de 31 de Diciembre de 1871.

P. ¿Qué ramos están gravados?

R. Las fincas urbanas y rústicas, los giros mercantiles, los establecimientos industriales y las profesiones, bajo los títulos siguientes:

1o.—Contribucion Predial.

2o.—Derecho de Patente, que comprende los giros mercantiles y establecimientos industriales.

3o.—Contribucion Profesional, que es de carácter individual.

P. ¿Cuánto pagan las fincas urbanas?

R. El 9 por ciento de sus productos al Erario, y el 2 por ciento al Municipio.

P. ¿Cómo se calculan los productos?

R. Se toman de las manifestaciones, que hacen los propietarios, justificadas con los contratos de arrendamiento ó con las firmas de los inquilinos en la misma manifestacion.

P. ¿Se abona algo á los propietarios por vacios?

R. Se abona el 25 por ciento á todas las localidades que ganan menos de cinco pesos mensuales, pues de las de cinco pesos en adelante avisa el propietario en el momento en que se desocupan para que no le corra la contribucion sino hasta que vuelvan á ocuparse.

P. ¿Hay algunas excepciones para el pago de la contribucion predial?

R. Están exceptuados los templos, hospitales, asilos, colegios, edificios nacionales, las fincas en construccion por solo la parte que esté en obra, así como los capitales destinados á la Beneficencia ó á la Instruccion pública.

P. ¿Con cuánto contribuyen las fincas rústicas?

R. Con el 6 al millar sobre su valor; pero debe advertirse que se tienen por fincas rústicas para los efectos del cobro, las fincas urbanas de fuera de la Capital, y estas pagan el 1 al millar para el Municipio respectivo.

P. ¿En qué época se paga la contribucion predial?

R. Se paga por bimestres adelantados.

P. ¿Qué se hace cuando un propietario ocupa su casa?

R. Deberá hacer su manifestacion, justificando el último arrendamiento; pero sin embargo la Junta Calificadora calculará lo que deberá pagar, y con arreglo á esa cuotizacion pagará la contribucion.

P. ¿Cómo se impone el Derecho de Patente?

R. Todo propietario de giro mercantil ó establecimiento industrial, al hacer su manifestacion, justificará con documentos fehacientes

lo que paga de renta, y esta manifestacion se someterá á la Junta calificadora para que imponga la cuota correspondiente, segun la tarifa que consta en el artículo 54 de la ley, debiendo pagar ademas un tanto por ciento sobre la renta, que se llama cuota proporcional.

P. ¿Qué mas pagan los Establecimientos industriales y giros mercantiles?

R. El 50 por ciento sobre las cuotas fijas y proporcional, llamado 50 por ciento adicional, para reemplazar las contribuciones de desagüe y 25 por ciento federal, que se suprimieron, y ademas pagarán el 20 por ciento sobre las cuotas fija y proporcional para el Municipio.

P. ¿Cómo se gradua el tanto por ciento proporcional?

R. Aquellos establecimientos cuya renta sea menor de cinco pesos mensuales no pagarán cuota proporcional; los que pagan una renta de 5 á 15 pesos pagan el 5 por ciento, y los que pasan de 15 pesos el 10 por ciento.

P. ¿Cuánto pagan los establecimientos industriales y mercantiles fuera de la Capital?

R. Su cuota fija es la mitad de la que manifiesta la tarifa, y la proporcional es siempre de 5 por ciento.

P. ¿A quién ocurre el causante que no se conforme con la cuota impuesta?

R. Al Director general, el cual oyendo al causante y al Recaudador, y tomando los informes convenientes, resolverá definitivamente.

P. ¿Hay algunos establecimientos que no paguen contribucion?

R. Los Recaudadores declaran exceptuados á pedimento de los interesados, los comercios

ó talleres de personas miserables y que no ocupen personas extrañas en su ayuda.

Tampoco pagarán derecho de patente los laboradores por la venta de sus frutos, siempre que la hagan por mayor y en el distrito de su produccion.

Tampoco pagarán Pintores, Grabadores y Músicos por los productos personales.

Tampoco pagarán los constructores de buques y cualquiera otra embarcacion. Tampoco los fabricantes de pozos ó instrumentos para hacerlos.

Tampoco las minas y haciendas de beneficio.

Tampoco las empresas de caminos y canales, ni las empresas telegráficas.

Tampoco pagan los puestos ambulantes.

P. ¿Qué se hace cuando en un mismo local hay establecidos dos ó mas giros por cuenta de un mismo propietario?

R. Solo pagará el que tenga mayor cuota; pero si de estos giros hay uno cuyo cobro pertenece al Ayuntamiento, no se considerará; pero se cargará al giro que deba pagar contribucion, la cuota proporcional correspondiente á lo que se calcule prudentemente que debe corresponderle de la renta.

P. ¿Qué pena sufrirán los causantes del derecho de Patente que no presenten su manifestacion en tiempo oportuno?

R. Pagarán una multa igual á la cuota de un bimestre.

P. ¿Quiénes pagan la contribucion profesional?

R. Abogados, Agrimensores, Agentes de negocios, Arquitectos, Corredores, Maestros de obras, Médicos y cirujanos, Notarios y escribanos, segun sus categorías, conforme al artículo 55 de la ley.

P. ¿Hay algunas excepciones?

R. Están exceptuados los individuos físicamente impedidos, los que sirvan algun empleo público, los que estén suspensos por orden judicial, y los nuevamente recibidos, durante un año.

P. ¿Qué pena sufrirán los profesores que no hagan manifestacion?

R. La de pagar el doble de la contribucion durante todo el año.

P. ¿Qué oficina está encargada del cobro de las contribuciones en el Distrito?

R. Una Direccion general, que tiene á sus órdenes siete recaudaciones de la manera siguiente:

- 1o. Recaudacion para el cuartel número 1.
- 2o. Id. para el cuartel número 2.
- 3o. Id. para los cuarteles números 3 y 5.
- 4o. Id. para los cuarteles números 4 y 7.
- 5o. Id. para los cuarteles números 6 y 8.
- 6o. Id. para Tlalpam y Xochimilco.
- 7o. Id. para Tacubaya y Guadalupe.

P. ¿En qué lugar deben estar las Recaudaciones?

R. Segun el artículo 65 de la ley debían estar establecidas en el punto mas céntrico de sus demarcaciones, pero para evitar desórdenes se dispuso posteriormente que todas se reunieran en el mismo local de la Direccion.

P. ¿Qué libros deben llevar los Recaudadores?

R. Para predial de fincas urbanas los siguientes:

Padrones.

Cuentas corrientes de causantes.

Manual de cargo.

Talonnario de certificados.

Para la Predial de Fincas rústicas los mismos libros excepto cuentas corrientes de causantes, que no se necesitan porque no ha de haber variaciones que considerar en el curso del año, y porque el Padron tiene seis columnas en que se anotan los pagos.

Para el Derecho de Patente se llevan los mismos libros que para la Predial de fincas urbanas.

Para la Profesional tampoco se necesita libro de cuentas corrientes.

Habrá ademas libro de caja general, y todos aquellos que necesiten las oficinas para saber el movimiento de negocios.

P. ¿Por qué no se habla del Diario y Mayor?

R. Porque siendo las Recaudaciones solamente secciones de la Direccion, no les toca á ellas llevar la cuenta propiamente dicha, sino preparar los datos por medio de los libros auxiliares, para que la Direccion se encargue de formarlas.

P. ¿Para qué sirven las boletas?

R. Son las pólizas que desde principio del año se preparan, con el nombre del causante, su cuota y plazos en que debe satisfacerla, para que llegados éstos, se puedan verificar los cobros sin demora y con regularidad.

P. ¿Puede vd. figurarme todos los pasos de un causante desde su manifestacion hasta el fin de año?

R. En primer lugar deberá hacer su manifestacion por duplicado en papel simple, en los primeros quince dias de Junio; y cuando esté hecha la calificacion, la anotará la oficina en las dos copias de la manifestacion, devolviendo una al causante y agregando la otra á la boleta, y se sacará el extracto para el Padron y para la cuenta corriente.

Al hacer el causante sus enteros citará el número de su manifestacion, y como es el mismo de la boleta, se encuentra con mucha facilidad; se hace en ella la anotacion de lo que debe pagar, con la rúbrica del Jefe de la seccion respectiva; pasa el causante, á la caja á hacer su entero, y despues de recibido el dinero firma el cajero la boleta, con la cual se hace la anotacion en el Manual de cargo, recogiendo la boleta, y se expide el certificado de entero dejando el talon firmado por el causante.

P. ¿En qué casos se expiden mandamientos?

R. Cuando los causantes no han hecho su entero en los diez primeros dias de cada bimestre. Es de advertir que los mandamientos se cortan de un libro talonario, á fin de que en el talon quede su extracto, con la firma del Ejecutor que se encarga de su cobro.

P. ¿Qué penas sufren los causantes morosos?

R. El 10 por ciento de multa, y el 6.25 por ciento de cobranza.

P. ¿Quién apremia á los causantes morosos?

R. La ley concede á los Recaudadores la potestad económico-coactiva, es decir, la facultad de apremiar al deudor sin ocurrir á juez alguno, cuya facultad se encuentra consignada en los decretos de 20 de Enero de 1837, 20 de Noviembre de 1838, 15 de Noviembre de 1869, 11 de Diciembre de 1871 y 31 de Diciembre de 1872.

P. ¿Cuándo hacen corte de caja los Recaudadores?

R. Diariamente tendrán que hacerlo para enterar lo recaudado en la Caja de la Direccion; pero harán ademas corte de caja mensual, visado por el Director.

## CUENTA GENERAL DE CONTRIBUCIONES

P. ¿Quién lleva la cuenta de las contribuciones?

R. La Direccion general, concentrando los datos de las Recaudaciones.

P. ¿Qué tiempo debe abrazar la cuenta?

R. Un año fiscal.

P. ¿Qué formará su Activo y Pasivo para comenzar?

R. Rezagos del año anterior y lo que importen las cuotizaciones de todos los títulos de contribuciones para el año corriente.

Su pasivo comprenderá las deudas que hubiere por sueldos ú otro motivo, los depósitos y lo que quede bueno á favor de la Hacienda pública, que se abonará á la cuenta fundamental bajo el título que disponga el Gobier-

no; pero siguiendo la práctica de que cada oficina reputa como cuenta fundamental la que lleve á la inmediata superior, será en este caso Ministerio de Hacienda.

P. ¿Cuáles son los primeros asientos?

R. Se abre por Balance, acreditándolo del Activo y adeudando las cuentas que lo representen, y en seguida se adeuda del Pasivo, acreditando las cuentas que lo forman.

P. ¿De dónde se toman los datos para comenzar esta contabilidad?

R. Se toman del Corte de Caja y Balanza de libros de la Direccion y de las noticias de las Recaudaciones, en las que conste detalladamente el importe de rezagos del año anterior y las cuotizaciones hechas para el año corriente.

P. ¿Qué se hace para considerar en la cuenta general el importe de todas las contribuciones del año?

R. Se adeudan bajo sus respectivos títulos por el crédito de Ministerio de Hacienda por la correspondiente al Erario, y por el de los Ayuntamientos respectivos por lo correspondiente á derechos municipales, lo cual se debe hacer siguiendo una regla invariable de adeudar las cuentas productoras.

P. ¿Cómo seguirán esas cuentas?

R. A medida que vayan cobrando las Recaudaciones se les irá adeudando lo que recauden, por el crédito de los títulos de las contribuciones.

P. ¿Cómo podrán quedar á fin del año las cuentas que representen las contribuciones?

R. Si todo lo que les fué adeudando á principio de año fué debidamente cobrado, ha-

brán sido acreditadas de la misma cantidad por el adeudo de las Recaudaciones, y quedarán naturalmente saldadas; pero si como es natural, no se ha hecho el cobro completo, aparecerá en las cuentas de las contribuciones un saldo deudor que habrá que saldar por Rezagos.

P. ¿Cómo se saldarán las cuentas de las contribuciones por lo que, siendo incobrable no pueda pasar por Rezagos?

R. Se pasará al cargo de Ministerio de Hacienda que es la cuenta fundamental y por consiguiente la que debe reportar las pérdidas; pero debe haber justificantes que comprueben la imposibilidad de cobrar aquellas cantidades, ya por muerte ó ausencia del causante si era profesor, ya por extincion de la propiedad en la contribucion predial ó ya por suspencion del giro ó industria en el Derecho de Patente.

P. ¿Cómo siguen y terminan las cuentas de las Recaudaciones?

R. Adeudadas de sus cobros, serán acreditadas por Caja y terminarán naturalmente.

P. ¿Cómo siguen y terminan las cuentas de los Ayuntamientos?

R. Acreditadas de las cuotizaciones, serán adeudadas de las entregas que se les hagan en efectivo, y así si todo lo debido cobrar se ha cobrado y entregado á los Ayuntamientos, aparecerán naturalmente saldadas; pero si su debe es inferior á su haber podrá consistir en que haya cantidades pendientes de cobro, en que haya habido baja de productos ó en que no se les haya entregado todo lo recaudado por haber dispuesto de ello el Gobierno.

En el primer caso, es decir, cuando haya cantidades pendientes de cobro, se pasará por



Rezagos; en el segundo caso, que se refiere á baja de productos, se les cargará lo que importe la baja con abono á las contribuciones, y en el tercer caso, esto es, cuando el Gobierno haya dispuesto de alguna parte del municipal, se complementarán por Ministerio de Hacienda, que se hará cargo de cubrir los saldos, porque la Direccion de Contribuciones, una vez terminado el cobro de un año fiscal, nada tiene que hacer con los créditos pasivos de la Nacion, en cuya categoría tendrán que figurar esos saldos.

P. ¿Cómo se toma nota de los aumentos ó rebajas que produzcan alteracion de mas ó de menos en las cuentas de contribuciones durante el año?

R. Todas las Recaudaciones darán aviso de las nuevas cuotizaciones que hagan por giros nuevamente establecidos, por casas acabadas de edificarse, así como de los causantes que por muerte, ausencia ó extincion de propiedad deban dejar de pagar, y entonces se correrán los asientos correspondientes, acreditando Ministerio de Hacienda por los aumentos, y adeudando Ministerio de Hacienda y acreditando los títulos de las contribuciones por la rebaja.

P. ¿Qué asiento producen las multas?

R. Con el aviso de las Recaudaciones de las multas que hubieren impuesto se adeudará el título "Multas" y se acreditará Ministerio de Hacienda, y conforme se vayan cobrando se irán adeudando las Recaudaciones con abono á "Multas," hasta que esta cuenta quede saldada; y la de la Recaudacion quedará naturalmente saldada con las entregas en efectivo que se hagan en la Caja de la Direccion.

P. ¿Qué se hace cuando la superioridad ó la Direccion perdona una multa?

R. Como ni aun la solicitud para pedir la dispensa se puede admitir antes de estar enterada la multa, no se ocasiona por el perdon el dejarla de recaudar, sino el devolverla, por lo cual la cuenta titulada "Multas" no se altera, sino que se abre otra titulada "Devoluciones," que se adeuda del valor de las multas devueltas, con abono á la Recaudacion, si ella devolvió, ó á la Caja si se hizo la devolucion por la Direccion.

P. ¿Cómo se salda la cuenta Devoluciones?

R. Se complementará á fin de año, acreditándole todo lo que tenga adeudado, por el adeudo de Ministerio de Hacienda.

P. ¿Cómo se sigue la cuenta "Tesorería General"?

R. Se vá adeudando en el curso del año de lo que se le remite en efectivo; y al cerrar la cuenta se adeuda de los saldos deudores de la cuenta "Sueldos y gastos," y de cualquiera otra que represente gastos ó pagos hechos por cuenta del Erario.

En este estado tendrá un saldo deudor, y para terminarla se acredita por el adeudo de Ministerio de Hacienda, con lo cual quedará concluida.

P. ¿Cómo se saldará la cuenta Ministerio de Hacienda?

R. Acreditada esta cuenta de lo debido cobrar, aparecerá á fin de año con un saldo acreedor; pero como lo entregado á la Tesorería general será por cuenta del Ministerio, se complementará esta cuenta adeudándola de todo el saldo deudor de Tesorería general, y así, si todo lo debido cobrar ha sido cobrado y entregado, quedarán ambas cuentas saldadas; pero si como es natural, hay algo pendiente de

cobro, eso se pasará por Rezagos para que aparezca el año siguiente.

## APENDICE

P. ¿Cuál es la nueva contribucion impuesta por la Ley de Presupuesto de Ingresos de 30 de Mayo de 1879?

R. Es una contribucion directa que grava los productos de las fábricas de lana y de algodón, en el punto mismo de su produccion, del modo siguiente:

3 centavos por kilogramo de tejido de algodón blanco, liso, trigueño, llamado manta.

4 centavos por kilo de tejidos de algodón blancos, lisos ó de colores.

2 centavos por kilo, de hilaza de algodón.

1 centavo por kilo, de pábilo.

2 centavos por metro cuadrado de alfombras, tapetes, cobertores, etc., de lana ó mezclados.

1 centavo por kilo, de hilaza de lana.

P. ¿Quién se encarga de hacer el cobro de esta contribucion?

R. En el Distrito federal la Direccion de Contribuciones, por medio de las secciones respectivas, en la Baja California el Administrador de Rentas y en los Estados los Jefes de Hacienda.

P. ¿Cómo se sabrá lo que debe cobrarse?

R. Por la manifestacion que hará cada fabri-

cante de lo que haya fabricado en cada quincena.

P. ¿Quién revisa las manifestaciones?

R. La Junta calificadora compuesta de dos peritos, nombrados por la oficina encargada del cobro, funcionando bajo la presidencia del jefe de ella.

P. ¿Qué se hace cuando hay motivo para creer en la inexactitud de la manifestacion?

R. Se exige al causante que la compruebe, y en caso de no hacerlo se impone por la Junta calificadora la cuota que deba satisfacer.

P. ¿Qué cuota pagarán las fábricas que solo se ocupen de estampar?

R. Pagarán la diferencia que hay entre tejidos blancos y estampados, que es un centavo por kilógramo; pero justificarán debidamente que los tejidos blancos pagaron su contribucion.

P. ¿Hay algunas excepciones?

R. Están exceptuadas aquellas fábricas cuyo capital no llegue á \$500; pero si algun individuo tiene varias fábricas que separadas valgan menos de quinientos pesos, y reunidas valgan mas, sí pagará.

P. ¿Qué hará un fabricante que no se conforme con la cuota impuesta?

R. Podrá representar ante el mismo jefe de la oficina recaudadora ó ante la Secretaría de Hacienda; pero si la cuota le fué impuesta en rebeldía, sin su manifestacion, no puede usar de ese derecho.

P. ¿Qué término se dá para verificar los pagos?

R. Ocho días despues de hecha la manifesta-

cion, y si no se verifica, procederá el empleado respectivo á exigirlo; usando de la facultad económico-coactiva, con arreglo á los decretos de 20 de Enero de 1837, 20 de Noviembre de 1838 y 11 de Diciembre de 1871.

## CORREOS

P. ¿De qué Ministerio dependen los correos?

R. Del Ministerio de Gobernacion.

P. ¿Cómo se considera el ramo de correos?

R. Debiera considerarse solamente como un servicio; pero como la Ley de Presupuesto de Ingresos de 30 de Mayo de 1879, enumera sus productos en la partida 8a., debe reputarse tambien como una renta.

P. ¿Qué oficina dirige el ramo de correos en toda la República?

R. La Administracion general.

P. ¿Cómo comenzará su contabilidad?

R. Formará el activo la existencia en efectivo, sus muebles y enseres, sus existencias de sellos de franqueo, el valor de la correspondencia de porte existente, los saldos deudores de todas las oficinas subalternas, y todos los créditos activos pendientes de cobro.

El pasivo lo formará lo que se deba por contratas, lo que se deba por sueldos, y lo que por cualquier motivo haya entrado á la caja de la oficina de correos sin pertenecer al ramo, ya sea como préstamo, como depósito ó bajo cualquier otro concepto.

El saldo entre el activo y el pasivo se igualará con el título de la cuenta fundamental.

P. ¿Cómo se sigue y desenlaza la cuenta Caja?

R. Se adeuda de la venta de sellos de franqueo, del valor de correspondencia de porte beneficiada en la Estafeta, del porte de periódicos y pequeños objetos, del producto de certificados, de las cantidades que se reciban de las subalternas, y de los depósitos ó adelantos que se reciban, y se acredita de los sueldos y gastos de administracion, de los pagos de contratas, del costo de extraordinarios, y de los enteros que se hagan en la Tesorería general ó pagos que por su orden se verifiquen. El saldo de esta cuenta, que siempre será deudor, representará la existencia, que debe en todo caso remitirse á la Tesorería general.

P. ¿Cómo se lleva y termina la cuenta Muebles y enseres?

R. Esta cuenta se adeudará á principio de año del valor de todos los objetos comprendidos en ella, segun el inventario que se formará, y se seguirá adeudando de los nuevos objetos que se adquieran. Se acreditará de aquellos objetos que por inútiles se hayan vendido con acuerdo del Ministerio; y al terminar el año, valorizando los objetos de esta cuenta, se vé si han aumentado ó disminuido de valor, para complementar la cuenta por la fundamental, es decir, que lo que valgan de más los muebles y enseres se les carga por el crédito de Ministerio de Gobernacion, y lo que hayan bajado de valor se les acredita, adeudando la cuenta fundamental, para que les quede como saldo su valor, que pasará por Balance.

P. ¿Cómo se comienza, sigue y termina la cuenta "Sellos para el Franqueo"?

R. Si hubo una existencia al principiar el año, se adeuda de su valor por el crédito de Balance, y posteriormente se vá adeudando de

los que se reciban, por el crédito de la Renta del Timbre, y se acredita de lo que se remitan á las Administraciones y se entreguen á la Estafeta, por el debe de las cuentas respectivas, y si al terminar el año hay alguna existencia, deberá pasar por Balance.

P. ¿Cómo se comienza, sigue y termina la cuenta "Correspondencia de Porte"?

R. Puede comenzar por Balance, con la existencia del año anterior, y se sigue adeudando de la que venga del extranjero de países que no hayan entrado en la Convencion postal, y se acredita del valor de la que se remita á las Administraciones y se entregue á la Estafeta, debiendo así quedar siempre saldada.

P. ¿Qué variacion tendrá que sufrir la cuenta "Correspondencia de Porte" por la que quede rezagada?

R. Ninguna absolutamente; puesto que estando toda cargada á la cuentas respectivas, ellas serán las que se modifiquen por lo que quede.

P. ¿Qué se hace cuando de la correspondencia extranjera retienen alguna parte los Administradores de los Puertos?

R. Esto produce el doble asiento de abono y cargo de la cuenta "Correspondencia de Porte."

P. ¿Cómo se sigue la cuenta de Estafeta?

R. Puede comenzar adeudándole su saldo anterior por el abono de Balance, y cargándole sucesivamente los sellos y correspondencia que se le entregue, así como lo que reciba por francatura de periódicos y por certificados; se acreditará de lo que entregue en efectivo y de lo que devuelva en correspondencia rezagada, debiéndole quedar al concluir el año una exis-

tencia en correspondencia y sellos igual á su saldo deudor, que pasará por Balance.

P. ¿Cómo se sigue la cuenta Rezagos?

R. Se adeuda con abono á Balance de su primera existencia, así como de lo que vaya recibiendo de la Estafeta, y se acredita de sus entregas en efectivo y de lo que pase al archivo, debiendo al terminar, quedarle una existencia igual á su saldo.

P. ¿Cómo se siguen las cuentas de las Administraciones?

R. Dividiéndose las Administraciones de correos en principales y subalternas, solo á las principales se les lleva cuenta en el Mayor, para que éstas se entiendan con las subalternas, á las cuales se les llevará cuenta en un libro auxiliar.

Se adeudan las Administraciones de lo que reciban de sellos de franqueo y correspondencia de porte, así como de lo que reciban por porte de impresos, certificados y 25 por ciento de extraordinarios, etc., y se acreditan de sus remisiones, de sus pagos por orden de la Administracion general y de sus gastos, y su saldo debe ser igual á sus existencias y pasará por Balance.

Repartida la existencia de una Administracion principal entre ella y sus subalternas, debe encontrarse comprobado el saldo general con los parciales del libro auxiliar.

P. ¿Cómo se seguirá la cuenta Tesorería general?

R. Se acreditará de sus entregas en efectivo y se adeudará de lo que se le entregue, saldándose por la cuenta fundamental.

P. ¿Qué gana el Correo cuando manda un extraordinario por cuenta de un particular?

R. El 25 por ciento de lo que haya costado, advirtiéndose que cuando un particular pida un extraordinario, depositará previamente lo que se calcule que ha de costar.

P. ¿Con qué título se lleva la cuenta de lo que pagan los particulares?

R. Con el "25 por ciento de extraordinarios."

Esta cuenta se acredita de lo que vaya produciendo por el adeudo de Caja ó de la oficina que haya recibido, y se salda, cargándole todo lo que tenga en su haber, por el crédito de la cuenta fundamental.

P. ¿Qué hay que observar respecto de las libranzas de periodistas que se hace cargo de cobrar el correo?

R. Que se les cobra por comision, además de los portes, el 12.5 por ciento sin responsabilidad por las que no son cobradas.

P. ¿Cómo deberá llevarse la cuenta de esas libranzas?

R. Se abrirá una cuenta que se titule "Giros de periodistas," que se adeudará de las Libranzas que se reciban, por el crédito de los individuos que las entreguen, y despues se irá acreditando esa cuenta por el debe de las Administraciones si se hacen los cobros, ó por el de los dueños si son devueltas; y al pagar á los periodistas lo que por su cuenta se haya cobrado, se les rebajará la comision, entregándoles el saldo en efectivo, y cargándoles el total, con abono á Caja por el efectivo y á Giros de periodistas por el 12.5 por ciento de agencias.

La cuenta Giros de periodistas, que presen-

tará como saldo acreedor todo lo utilizado, será adeudada á fin de año del importe de ese saldo por el crédito de Ministerio de Gobernacion.

P. ¿Qué se hará cuando por algun caso de fuerza mayor se extravien sellos, numerario ó correspondencia?

R. Despues de hacerse una averiguacion autorizada por el Jefe de Hacienda del Estado donde ocurra el siniestro, interviniendo el Juez de Distrito si es necesario, y probado que no hubo negligencia ni mala fé de parte del responsable, se acreditarán las cuentas que tengan el cargo, por el Debe de la cuenta fundamental, ya que no se puede, como haría un particular, llevar el cargo á Pérdidas y Ganancias.

P. ¿Qué resultados debe presentar al fin del año la cuenta general de correos?

R. Debe presentar con debida claridad lo recibido en sellos, lo producido por correspondencia extranjera, lo cobrado por porte de impresos y otros objetos, el producto de certificados y el 25 por ciento de extraordinarios, y lo utilizado en libranzas de periodistas, así como lo que por subvencion haya recibido; y debe expresar con toda claridad lo gastado en Contratas de correos, lo pagado á extraordinarios, lo gastado en sueldos y honorarios, y manifestar con toda exactitud por el cotejo de productos y gastos, si ha sido productivo ó gravoso el ramo y en qué cantidad.

## TRATADO POSTAL UNIVERSAL

P. ¿Qué hay que observar respecto de la correspondencia extranjera?

R. Que la que procede de las Naciones que entraron en el Tratado postal universal, sancionado por el Gobierno mexicano en 10 de Noviembre de 1878, se distribuye sin hacer cobro ninguno, pues ya pagó el porte en el punto de su salida.

P. ¿Cuánto paga de porte la correspondencia que se dirige al extranjero?

R. Si se dirige á las naciones comprendidas en el tratado, solo paga 25 céntimos de franco una carta sencilla, y si se dirige á nación que no entró en el tratado, pagará su porte segun la tarifa interior, conduciéndose solamente hasta el puerto de su embarque.

P. ¿Quién costea los fletes de mar?

R. El Gobierno debe pagar el porte de la correspondencia que se remita á las Naciones del tratado, segun la tarifa que él mismo establece; pero se han hecho arreglos con las líneas de vapores, y mediante una cantidad fija, se encargan de toda la correspondencia.

### ADMINISTRACION PRINCIPAL DE RENTAS DEL DISTRITO

P. ¿Qué derechos recauda esta oficina?

R. Los de Portazgo y Consumo y los de exportacion de plata y oro que sale en conducta; pero, debe advertirse que el portazgo se cobra en las Recaudaciones de las garitas, y los de Consumo y almacenaje y exportacion de plata y oro en la Administracion.

P. ¿Con arreglo á qué disposicion se cobra el derecho de Portazgo?

R. Con arreglo á las leyes de 31 de Mayo de

1872, 29 de Octubre de 1874 y tarifa vigente, segun dispone la fraccion A de la partida 2a. del artículo 1o. de la Ley de Presupuesto de ingresos de 30 de Mayo de 1879.

P. ¿Con arreglo á qué disposicion se cobran los Derechos de Consumo y almacenaje?

R. Con arreglo á la ley de 11 de Agosto de 1875, segun dispone la fraccion B de la partida 2a. del Presupuesto de ingresos.

P. ¿Cuánto pagan los efectos extranjeros por derecho de consumo?

R. El 2 por ciento sobre los derechos de importacion.

P. ¿Cuánto le corresponde al Municipio?

R. La mitad.

P. ¿Cuánto se paga por almacenaje?

R. Los efectos pueden estar almacenados 120 días, no causando derechos en los primeros 30 días, y pagando por el resto de los días lo siguiente:

Los efectos nacionales, cada bulto hasta de ocho arrobas, por cada 30 días, 5 centavos.

Los efectos extranjeros, cada bulto, hasta de ocho arrobas, durante 30 días, 10 centavos.

P. ¿Cuánto pagan de derecho de Portazgo los efectos no especificados en la tarifa?

R. El 12.5 por ciento sobre el valor de aforo.

P. ¿Cuánto corresponde al Municipio del Derecho de Portazgo?

R. El 28 por ciento.

P. ¿Qué otras oficinas dependen de la Administracion de Rentas de México?

R. La Administracion de Tlalpam y sus Re-

ceptorías, y las Receptorías de Tacubaya, Xochimilco y Guadalupe.

P. ¿Qué cuentas llevan las Recaudaciones de las garitas?

R. Un libro manual de entradas en que consten, bajo la fecha del día, el número de la partida, el nombre del introductor, la clase de efectos, su cantidad, cuota aplicada y cantidad cobrada.

El libro de certificados debe ser talonario, para que en el márgen queden las mismas noticias y la firma del introductor si sabe escribir, y si no la del empleado que hace de interventor ó contador de la Recaudacion.

Debe haber un libro de balanza mercantil para llevar el pormenor en forma de estado, de las cantidades de efectos introducidos, y la libreta de enteros hechos en la Administracion principal.

P. ¿Qué efectos están libres del pago de derecho de portazgo?

R. Los que vengan en hombros ó á la mano, cuyo valor no exceda de dos pesos, no comprendiendo en esta excencion los vinos, licores, aguardiente ó pulque.

Tambien hay exceptuados otros efectos que menciona el artículo 2o. del arancel de 28 de Junio de 1879.

P. ¿Qué formalidades deben exigir los Recaudadores de las garitas para permitir la introduccion de los efectos?

R. Han de traer guía, pase ó carta de envío, segun el caso; del mismo modo que para la salida, pues sin guía ó pase de la Administracion principal no se dejan salir los efectos.

P. ¿Qué se hará con los efectos que, habiendo pagado el derecho de importacion, no causen el de portazgo?

R. Serán remitidos á la Administracion principal custodiados por un guarda, del mismo modo que los que sean de escala.

P. ¿Qué se hace con los efectos que vienen de escala?

R. Se guardan en los almacenes de la Administracion principal, no causando almacenaje durante 30 dias; pero cobrándoles en lo sucesivo hasta los 120 dias que pueden retenerse, el respectivo almacenaje.

P. ¿Qué se hace si pasados los 120 dias no salen los efectos?

R. Pagarán los derechos respectivos de Portazgo ó consumo y el almacenaje.

P. ¿Qué se hace si no aparece el dueño de los efectos?

R. Se venden en almoneda para cubrir al Fisco de sus derechos y sacar los gastos de la almoneda, y el resto queda depositado para entregarlo al dueño cuando se presente.

P. ¿Qué representa el Fondo de Cargadores?

R. Es una caja de ahorros de los cargadores, que se forma con un centavo por bulto, y que tiene por objeto proporcionarles médico y medicinas, y auxiliarlos cuando no puedan trabajar. Tambien sirve el fondo para pagar las averías que hacen los cargadores y para sufragar algunos gastos de arreglo de almacenes. Antiguamente tenían encargado del fondo á un individuo de su confianza, pero habiendo salido quebrado algun encargado, dispuso el gobierno que se depositaran los fondos en la Tesorería de la Administracion principal, llevándole cuenta como á dinero en depósito.

## CONTABILIDAD

P. ¿Qué clase de cuenta debe llevar la Administración Principal de Rentas?

R. Una contabilidad central para conocer los movimientos de las oficinas subalternas.

P. ¿Cuál es su cuenta fundamental?

R. Tesorería general; pero dividida en dos, titulándose una "Tesorería General por Bienes Nacionales," y la otra "Tesorería, general cuenta de recaudacion."

P. ¿Qué recibe en su haber la primera?

R. La cuenta Tesorería general por Bienes Nacionales, se acredita al empezar el año de valor del edificio de la Administración principal y de los de las garitas, así como del precio de muebles y enseres de la Administración, Receptorías y Recaudaciones.

P. ¿Cómo sigue esta cuenta durante el año?

R. Por un orden regular no tendrá ningún movimiento, á menos que el gobierno enagene algun edificio ó adquiera otro, en cuyo caso, si hubo adquisicion, se acreditará esta cuenta por el adeudo de la que se titule Fincas Nacionales; y en el caso de haber de Gobierno enagenado algun edificio, será adeudada la cuenta Tesorería general por Bienes Nacionales, y se acreditará la cuenta Fincas Nacionales.

P. ¿Cómo termina al acabar el año, la cuenta Tesorería general por Bienes Nacionales?

R. Al llegar el fin de año, se valorizan las fincas y los muebles, y si valen mas, son adeudados del aumento por el crédito de Tesorería general por Bienes Nacionales; y si han disminuido de valor hay que acreditarles lo que hayan disminuido, por el debe de Tesorería general por Bienes Nacionales.

Hechos así los complementos, los saldos se pasan por Balance.

P. ¿Cómo se sigue y termina la cuenta Tesorería general cuenta de Recaudacion?

R. Se adeuda de todas las remisiones que se le hacen en efectivo, y á fin de año se pasan á su debe todos los saldos deudores de las cuentas que hayan ocasionado gastos, como Ordenes por pagar, Sueldos y gastos, Reparaciones, etc., y se acredita de todos los saldos acreedores de las cuentas Derecho de Portazgo, Derecho de Consumo y Almacenaje, y exportacion de plata y oro, debiendo quedar saldada, á menos que haya alguna existencia en Caja que pasará por balance.

P. ¿Cómo se llevan las cuentas de las Administraciones subalternas?

R. Se llevan en libros auxiliares, haciendo figurar sus entregas en efectivo como si fueran enteros hechos por los causantes directamente en la Administración Principal, y por consiguiente el asiento que producen es adeudar á Caja y acreditar las cuentas de los Derechos.

P. ¿Es correcto ese sistema?

R. No, porque debiéndose llevar una contabilidad central en la Administración Principal, debía llevarse cuenta pormenorizada á las oficinas subalternas, cargándoles los rendimientos, con abono á los títulos de los derechos y acreditándoles lo que entregaran en efectivo.

P. ¿Cómo se hace para llevar cuenta de los gastos que por orden de la Tesorería general hacen las Administraciones subalternas?

R. Siguiendo una práctica viciosa se les recibe y abona como dinero efectivo lo que entregan en recibos por pagos que tengan mandados hacer, como sueldos de Prefectos,



haber de fuerzas de policía, etc., y esos recibos ingresan á la caja y se lo cargan tambien como efectivo, entregándose del mismo modo á la Tesorería general.

P. ¿Cómo debería procederse?

R. Los pagos que hicieran las oficinas subalternas, deberían serles abonados con cargo á la cuenta Ordenes por Pagar, que sería complementada por Tesorería general.

P. ¿Qué asientos se corren por honorarios de las oficinas subalternas?

R. Se adeuda al hacer los pagos una cuenta titulada "Honorarios de Receptorías," y se abona á Caja, y á fin de año se acredita la cuenta Honorarios de Receptorías por el adeudo de Tesorería general.

P. ¿Cómo se lleva la cuenta á las Recaudaciones de las garitas?

R. Del mismo modo que á las Receptorías.

P. ¿Cómo se lleva la cuenta de los Derechos Municipales?

R. A medida que se van recaudando los derechos que corresponden al Municipio, se adeuda la caja y se acreditan los derechos que los han producido, y al remitirse al Administrador de Rentas Municipales diariamente la cantidad recaudada, se adeuda Ayuntamiento de la Capital y se acredita Caja; y como el saldo acreedor de los títulos de los Derechos Municipales ha de ser igual al saldo deudor de Ayuntamiento de la Capital, se complementarán unas por la otra, para que queden terminadas.

P. ¿Qué querrá decir cuando no sea igual el saldo acreedor de las cuentas que representan los derechos municipales, como "28 por cien-

to del Derecho de Portazgo" y "1 por ciento de Derecho de Consumo," con el saldo deudor de "Ayuntamiento de la Capital"?

R. Querrá decir que hay un error aritmético, ó que se ha entregado menos ó mas de lo producido. En el primer caso, sería indispensable hacer una contrapartida, que subsanara el error; en el segundo caso, es decir cuando se hubiere entregado al Ayuntamiento menos de lo recaudado, se avisará á la superioridad para saber si se pasa por Balance, para poder saldar la diferencia el siguiente año, ó si se pasa por Tesorería general para que esa oficina se entienda con el Ayuntamiento, que sería lo mas regular, porque la Administracion principal de Rentas, como oficina recaudadora, tiene que cerrar completamente su cuenta al terminar el año, no teniendo parte ninguna en las deudas de la Nacion, ni mucho menos en lo perteneciente á otro año fiscal.

Estos casos, sin embargo, no ocurren, porque diariamente se entrega al Ayuntamiento todo lo recaudado por su cuenta, y así no puede haber diferencia en los saldos.

P. ¿Cómo se llevan las cuentas de los Ayuntamientos foráneos?

R. Los Receptores se entienden directamente con sus respectivos municipios, sin que figuren esos derechos en la cuenta general.

P. ¿Qué asientos produce el Fondo de Cargadores?

R. Se acredita de lo que se vá reuniendo por el centavo por bulto, con cargo á Caja, y se adeuda con abono á Caja de los gastos que se hacen en reposicion de averías, en arreglo de almacenes, y auxilios á cargadores imposibilitados de trabajar, y el saldo, que si lo hay, será acreedor, pasa por balance.

P. ¿Cómo pasan al año siguiente los saldos de las cuentas?

R. Pasan por Balance.

## ADUANAS MARITIMAS Y FRONTERIZAS

P. ¿Qué oficinas cobran los derechos de importacion y exportacion?

R. Las Aduanas marítimas y fronterizas, que son las siguientes:

### EN EL GOLFO DE MEXICO

Campeche, Goatzacoalcos, (ahora Minatitlan) Frontera, Isla del Cármen, Matamoros (marítima y fonteriza), Progreso, Tampico, Tuxpan, Veracruz.

### EN EL MAR PACIFICO

Acapulco, Bahía de la Magdalena, Guaymas, La Paz, Maruata, Mazatlan, Manzanillo, Puerto Angel, (ahora Pochutla) Salina Cruz, (ahora Tehuantepec) San Blas, Soconusco, marítima y fronteriza (reside en Tapachula) Tonalá.

### FRONTERIZAS DEL NORTE

Altar, Janos, Monterrey-Laredo, Magdalena, Matamoros, Ojinaga ó Presidio del Norte, Paso del Norte, Piedras Negras, Tijuana.

### FRONTERIZAS DEL SUR

Balcanan y Zapaluta.

P. ¿A qué ley se sujetan las Aduanas marítimas y fronterizas?

R. Al arancel de 1o. de Enero de 1872.

P. ¿Qué mercancías están prohibidas de importacion?

R. Ningunas, porque el artículo 15 de arancel alzó todas las prohibiciones.

P. ¿Hay algunas mercancías libres de derechos de importacion?

R. El artículo 16 del arancel, enumera 63 clases de objetos libres de derechos, observandose que esta franquicia tiende á proteger la agricultura, la minería y la instruccion pública.

P. ¿Por qué, si se protege la agricultura, están libres de derechos de importacion la leña y el maíz, que con esa franquicia podrán hacer concurrencia á los frutos nacionales?

R. Por la mucha escasez de recursos que hay en algunos puntos de la costa.

P. ¿Cómo se regulan los derechos que deben pagar los efectos á su importacion?

R. Por la tarifa contenida en el artículo 18 del arancel.

P. ¿Cómo pagan sus derechos los efectos no especificados en la tarifa?

R. Se aforan por el Vista á precio de plaza, y pagan por derechos el 55 por ciento del aforo.

P. ¿Qué se hace cuando el importador no está conforme con el aforo impuesto por el Vista?

R. Se nombra de comun acuerdo un perito que decida; pero si no se pudieren poner de acuerdo el Importador y el Vista para nombrar el perito, designará el Administrador cinco personas, de entre las cuales tendrá que elegir una el Importador, y no haciéndolo se tendrá por nombrado el primero de la lista.

P. ¿Qué se hace cuando algunos efectos que deban pagar por valor de factura aparezcan mas bajos de lo justo?

R. Se procederá al aforo por tres peritos, nombrados, uno por el Administrador, otro por el importador, y un tercero, por los dos anteriores, para que decida en caso de discordia.

P. ¿Qué pena tendrá el importador en caso de que el aforo de los efectos sea mayor que el precio de factura?

R. Si el aforo escede en 10 por ciento al valor de la factura, pagará el importador, además de los derechos, el 25 por ciento de multa sobre el aforo.

P. ¿Qué documentos deben traer los buques que vengan del extranjero á nuestros puertos?

R. Cada cargador ó remitente de mercancías, entregará con ellas al Capitan, una factura en que se exprese el nombre del buque, el del capitan, el del remitente y el consignatario, así como el punto de salida y el de destino; y la cantidad y clase de bultos, cantidad y calidad de mercancías, con arreglo á la nomenclatura del arancel.

P. ¿Cómo se justificará la verdadera procedencia de las facturas?

R. Con la firma y sello del Consul mexicano residente en el puerto de salida, puesta al calce de la factura y el recibo del mismo funcionario por el duplicado que se le entregó.

P. Si no hubiere consul mexicano en el puerto de salida, ¿qué se hace?

R. Se ocurre al de alguna nacion amiga, y si ni aun ésto hubiere, certificarán las facturas tres comerciantes del puerto; pero en este último caso no habrá recibo consular.

P. ¿Qué pena se impondrá á los consignatarios por falta de alguno de los requisitos de las facturas?

R. Una multa de cinco á cien pesos.

P. ¿Qué penas sufrirán los consignatarios por falta de facturas, ó por carecer éstas del certificado ó recibo consular?

R. La de pagar dobles derechos.

P. ¿Cómo se sabrá cuántas son las facturas que debe traer un buque?

R. Por el Manifiesto general que debe formar el Capitan, con las noticias siguientes:

1o.—Nombre y arboladura del buque, su nacionalidad, toneladas por cifra y letra, nombre del Capitan, puerto de salida, puerto de destino, y consignatario.

2o.—Bultos, especificando clases, marcas y números, y peso bruto por guarismo y letra.

3o.—Clase genérica de mercancías, nombre del remitente y consignatario, fecha, y firma del Capitan.

P. ¿Qué buques tienen el derecho de hacer el comercio de altura?

R. Los mexicanos y los de las naciones que estén en paz con México.

P. ¿Qué hace la Aduana al llegar un buque?

R. Sale la falúa del Resguardo conduciendo al Comandante de Celadores y á dos celadores, y se coloca al lado del buque arribado, hasta que la visita de sanidad avisa que puede comunicar con tierra, en cuyo caso sube el Comandante con los Celadores, recoge los papeles que acreditan la legalidad del viage, así como las listas de pasajeros, equipajes y efectos de rancho; pone el sello de la Aduana, cruzado con unas cintas en las escotillas, y se retira,

dejando, si lo cree oportuno, algun celador de vigilancia.

P. ¿Basta con ésto para cubrir la responsabilidad del Comandante?

R. Debe ademas tener una ronda de tierra y otra de mar, que vigilen el buque hasta que haya concluido su descarga.

P. ¿Qué derechos tiene que pagar el buque, ademas de los de importacion?

R. De Faro, en los puertos donde los hubiere, que son \$25 para los de vela, y \$100 para los de vapor; pero estos últimos lo pagarán en un solo punto, aun cuando toquen en dos ó más que tengan faro.

Derecho de Toneladas, que es de un peso por cada una de las que mida el buque; pero los vapores, los buques cargados de carbon, y los de guerra, no lo pagan.

Derecho de Practicaje que es en Matamoros, Tampico y Tabasco de \$2.50 por cada pié de calado, y en los demas puertos \$1.75, debiendo pagar ademas por el bote que conduce al Práctico, \$6 en los tres primeros puertos, y \$3 en los demas.

Los buques de guerra pagarán tambien el derecho de Practicaje cuando pidan práctico.

P. ¿Cómo se rectifica el arqueo de los buques?

R. Se multiplica la longitud, á la altura de la línea de flotacion á toda carga, por la anchura media y el producto por la profundidad, y dividiendo por 3.22, se tienen las toneladas de capacidad, que serán tantas como metros cúbicos desaloje el buque, pues el peso de un buque con su cargamento, es igual á la canti-

dad de agua que desaloje; y un metro cúbico de agua tiene el peso de 1,000 kilogramos, ó una tonelada.

P. ¿Qué formalidades se observan para la descarga de los buques?

R. El consignatario hará un pedimiento con timbre de \$16, y concedida que sea la descarga, se nombrará un Celador que permanezca en el buque revisando las remisiones que se hagan á tierra; otro que esté en el muelle recibiendo las lanchadas, que confrontará con la papeleta respectiva, á la que pondrá su conformidad ó las observaciones que hubiere; y otro que conduzca la carga del muelle á los almacenes, donde el Alcaide la revisará, anotándola en el libro respectivo, y asentando el recibo en la boleta.

P. ¿Qué hacen los consignatarios particulares de mercancías para sacarlas de la Aduana?

R. Hacen un pedimento con timbre de un peso, acompañando la factura original; y el Administrador de la Aduana, al decretar al márgen de la peticion que se haga el despacho, dispone el Vista que se ha de encargar de hacerlo.

P. ¿Cuántos bultos debe reconocer el Vista al hacer el despacho?

R. El diez por ciento; pero si hay motivo para suponer fraude, puede aumentarse el reconocimiento hasta la totalidad, y es de advertir, que cualquiera persona tiene derecho para solicitar que se reconozca algun bulto, porque el delito de contrabando produce accion popular.

P. ¿Qué se hace cuando por ser muy dilatada la operacion del ajuste quiera el consignatario sacar sus efectos, á reserva de que se termine despues el ajuste?

R. De tres maneras se puede proceder: ó se deja un depósito en efectivo, que sea suficiente para cubrir los derechos, ó se dá una fianza á satisfaccion de la Aduana, ó se dejan en garantía parte de los efectos.

P. ¿Qué formalidades hay que observar para la internacion de mercancías?

R. Se hace un pedimento por triplicado, teniendo un solo timbre de \$1.00.

En este pedimento se ha de especificar el buque que trajo las mercancías, el pormenor de éstas, y su destino, con lo cual se expedirá la guía de internacion, sin la que no se podrán internar los efectos.

P. ¿Con arreglo á qué pesos y medida se aplican los derechos?

R. Se usa el metro cuadrado para lo que paga por medida, y el kilogramo para lo que paga por peso.

## CONTABILIDAD DE ADUANAS

P. ¿Con arreglo á qué disposicion llevan sus cuentas las Aduanas Marítimas y fronterizas?

R. Segun el Reglamento expedido por la Secretaría de Hacienda, en 1o. de Enero de 1872.

P. ¿Qué libros deben llevar?

R. Necesitan como libros principales Diario, Mayor y Caja. El Diario se lleva en doce tomos, siendo uno para cada mes; pero debe ser correlativa la foliatura, lo mismo que la numeracion de las partidas. El Mayor se lleva en un solo tomo, y con doble columna de pesos y

centavos, para que, puestas en la interior las cantidades del mes, confronten con el Diario.

P. ¿Por qué han de ser doce diarios?

R. Porque cada mes se corta la cuenta, cerrándola por Balance, para mandar los libros á la Tesorería general, para que haga la glosa preventiva.

P. ¿Qué otros libros deben llevar?

R. El del Alcaide, que sirve para saber el número de bultos entrados á los almacenes y salidos de ellos, con espresion de los buques de su procedencia. Cada mes debe presentar el Alcaide una nota en que conste el número de bultos con que comenzó el mes, los recibidos, los entregados y los existentes.

El de Cuentas corrientes de buques, en el que se abrirá una cuenta corriente á cada cargamento que descargue, asentando en el débito los derechos que cause cada consignacion, despues de hacer el cargo de los derechos de Toneladas y Faro. A medida que se hagan los enteros, se asentarán en el haber de la cuenta, con espresion de la persona que los hace y con cita de la partida del Libro de Caja en que estén anotados. Autorizarán los asientos con media firma el Administrador, Contador y Tesorero.

Deben llevarse ademas los libros que se necesitan para el manejo de toda oficina, como Registro de expedientes, Copias de circulares, Cuentas corrientes de empleados, etc. Debiera llevarse libro talonario de Certificados de entero; pero no se hace así, sino que firman los causantes la póliza y la partida del Libro de Caja.

P. ¿Cómo se comienza la contabilidad?

R. Al hacerse cargo de la oficina un nuevo

responsable, se hace corte de caja y balanza de libros, y se forma un inventario general que se balancea por Hacienda pública, que es la cuenta fundamental, y en vez de usar la cuenta de orden titulada Balance, para motivar los primeros asientos, se abre una del mismo carácter, titulada "Inventario primitivo," que se acredita del Activo y se adeuda del Pasivo que deben ser iguales, puesto que el saldo ó diferencia lo llevó Hacienda pública.

P. ¿Cómo se siguen las cuentas productoras que representan los derechos?

R. Siguiendo la regla general, deben adeudarse en el momento en que pueda saberse su monto, por el crédito de Hacienda pública, y se acreditan cuando se hace el entero, de modo que el saldo que presenten siempre será deudor, é indicará con una sola mirada lo que está pendiente de cobro. El saldo se pasará por Balance.

P. ¿Cómo se llevarán las cuentas que representen desembolsos?

R. Todas las cuentas que representen desembolsos, como Sueldos y Gastos, Jefatura de hacienda ó cualquiera otra que esté en el mismo caso, aparecerán á fin de año con un saldo deudor; y como la cantidad que representa ese saldo significa gastos hechos por cuenta de la Nacion, habrá que acreditar á todas esas cuentas sus saldos deudores por el débito de Tesorería general, que es la oficina centralizadora encargada de llevar la cuenta general.

P. ¿Cómo se lleva la cuenta Tesorería general?

R. Se adeuda de las Letras de cambio que se endozan á la orden del Tesorero, y por complemento se adeuda tambien de todos los sal-

dos deudores de las cuentas que representen gastos ó desembolsos, y se salda á fin de año, acreditándole todo su saldo deudor por el Debe de Hacienda pública.

P. ¿Cómo se lleva y termina la cuenta Hacienda pública?

R. Se acredita del valor de fincas, embarcaciones y muebles, y sucesivamente de todos los derechos que se causen, y su saldo, á fin de año, será solamente acreedor; mas para complementarla se le adeudará todo el saldo de Tesorería general.

P. ¿Debe quedar precisamentè igualada la cuenta "Hacienda pública," una vez que se le haya cargado el saldo de Tesorería general?

R. Quedará todavía la cuenta Hacienda pública con un saldo acreedor igual al valor de fincas, embarcaciones y muebles, y á lo que estuviere pendiente de cobro, que pasará por Balance.

P. ¿Podrá dividirse la cuenta Hacienda pública?

R. Sería muy conveniente llevarla en dos, titulada una "Hacienda pública cuenta de inventario," y la otra "Hacienda pública cuenta corriente."

P. ¿Qué valores figurarán en la cuenta "Hacienda pública cuenta de Inventario"?

R. Todo aquello que no fuere realizable, como fincas, embarcaciones y muebles. Esta cuenta, que sería acreditada de los valores de todos esos objetos, se cerraría anualmente por Balance.

P. ¿Qué figuraría en la cuenta titulada "Hacienda pública cuenta corriente"?

R. Se abonaría de todos los derechos cau-

sados, y se adeudaría de todo lo gastado y remitido á la Tesorería general, de modo que, si todo lo debido cobrar se había cobrado y remitido á la Tesorería general, ó distribuido por su órden, quedaría naturalmente saldada; pero si había algo pendiente de cobro ó existente en caja, le aparecería un saldo acreedor, igual á los rezagos y existencias, y pasaría por Balance.

P. ¿Por qué no se abren cuentas á los Importadores ó Consignatarios?

R. Porque su cargo personal existe en el Libro de cuentas corrientes de buques, donde se anotan todas las hojas de despacho liquidadas, con expresion del consignatario.

P. ¿Cuánto corresponde al Municipio de los derechos de Importacion?

R. El 1.37 por ciento.

P. ¿Cómo se lleva la cuenta del Municipio?

R. Se vá acreditando una cuenta titulada "Municipalidad del Puerto," del 1.37 por ciento de todos los derechos de Importacion, y se adeuda de todo lo que se le entregue en efectivo, y se saldará naturalmente.

P. ¿Cómo se cierran los libros á fin de año?

R. Todas las cuentas productoras que representen los derechos, que fueron adeudadas al causarse, habrán sido acreditadas al pagarse, y así, si todos los derechos causados han sido cobrados, quedarán saldadas naturalmente; pero si falta que cobrarse alguna cantidad, se saldarán por "Rezagos," que pasará por Balance.

Las cuentas que representen desembolsos ó gastos, habrán sido adeudadas al hacer los pagos, y siendo acreditadas por complemento, de todo su saldo deudor, por el Debe de Te-

rorería general, quedarán naturalmente saldadas.

Las cuentas que representen fondos agenos, como Confiscaciones y multas, Municipalidad del Puerto, y 2 por ciento de hospitales, pueden estar saldadas si se les ha entregado todo lo que les pertenece, en cuyo caso ya están concluidas, ó pueden tener un saldo acreedor por no haberles entregado todo su haber, y en ese caso pasarán por Balance.

Las cuentas "Edificios" y "Embarcaciones y muebles" que estarán adeudadas de su valor, recibirán un cargo ó un abono, según que hayan aumentado ó disminuido, y pasarán por Balance.

La cuenta Hacienda Pública, si está en una sola cuenta, tendrá en su crédito el valor de Edificios, embarcaciones y muebles, así como el importe de todos los derechos causados, y habiéndose adeudado de todo lo que tenga en su debe Tesorería general, tendrá un saldo acreedor igual á Edificios, embarcaciones y muebles y Rezagos, y pasará por Balance.

## CONTRABANDO Y FRAUDE

P. ¿Cuáles son los casos de contrabando?

R. 1o.—La introduccion clandestina de mercancías.

2o.—La introduccion sin documentos ó en horas desusadas.

3o.—La descarga ó trasborde de mercancías sin conocimiento de los empleados.

4o.—La suplantacion en calidad ó cantidad.

5o.—La omision de algunos bultos en el Manifiesto.

6o.—La internacion sin el documento que acredite la legal importacion.

P. ¿Qué penas se imponen por estos contrabandos?

R. Para los casos 1o, 2o, y 3o. la confiscacion de mercancías, embarcaciones, carros y acémilas.

Para el caso 4o. pagar dobles derechos, calculándose, no sobre lo manifestado, sino sobre la verdadera calidad ó cantidad.

Para el caso 5o. se imponen triples derechos, y si nadie apareciere á reclamar los bultos, se consignará el negocio al Juez de Distrito para que determine.

Para el caso 6o. se imponen triples derechos.

P. ¿Cuáles son los casos de fraude?

R. 1o.—Adicionar las facturas fraudulentamente, de acuerdo con algun empleado.

2o.—Connivencia con algun empleado para que deje de examinar algunos bultos, ó para que no descubra la suplantacion en cantidad ó calidad de algunos efectos.

3o.—El embarque ó desembarque á hora desusada, con anuencia ó por descuido de los empleados.

4o.—La internacion de efectos con documento fraudulento.

P. ¿Qué penas se imponen por los fraudes?

R. Para la adicion fraudulenta, dobles derechos sobre los efectos adicionales, multa de \$300 á \$3,000 al Capitan ó sobrecargo, y consignacion de los responsables al Juez.

Para el caso de dejar de reconocer algunos bultos, se destituyen los empleados y se consignan al Juez.

En este caso se reconocerá toda la carga, y el consignatario sufrirá una multa de \$500 á \$2,000.

Para el embarque ó desembarque clandestino, con anuencia ó por descuido de los empleados, se impone la pérdida de los efectos, sufriendo el que aparezca como dueño, una multa de \$500 á \$2,000 y los empleados complicados serán inmediatamente destituidos y consignados al Juez.

Si el Capitan del buque aparece complicado, pagará una multa igual á la que se imponga al dueño de los efectos.

Para la internacion con documentos fraudulentos, se impone la pena de triples derechos de importacion, y la destitucion de los empleados que extiendan los documentos, quienes serán consignados al Juez.

P. ¿Qué se ha dispuesto últimamente respecto de contrabando y fraude?

R. La ley de 31 de Mayo de 1879, dispone que ademas de las penas que se imponen en los capítulos 20 y 21 del arancel de 1o. de Enero de 1872, se aplique á los culpables pena corporal.

P. ¿Qué personas están sugetas á la pena corporal?

R. Las que cometan el contrabando ó fraude, sus cómplices y receptadores, y los empleados que se coludan con ellos.



P. ¿Qué penas corporales impone la ley de 31 de Mayo de 1879?

R. Para la introduccion clandestina ó sin documentos, y el trasborde ó transporte de mercancías sin conocimiento de los empleados, y sin las formalidades que previene el arancel, en caso de ser aprehendidos los dueños, capitanes ó conductores de mercancías, sufrirán cinco años de prision y se publicarán sus nombres por los periódicos.

P. ¿Qué penas tendrán las casas de comercio que se pruebe que han hecho ó fravorecido el contrabando, despues de la ley de 31 de Mayo de 1879?

R. Las mismas que se imponen á los cómplices y receptadores, y ademas la de no recibirse su firma en ninguna transaccion con la Hacienda pública, ni admitírsele en ningun documento oficial ó mercantil por las oficinas del Gobierno.

P. ¿Qué penas corporales se imponen para los demas casos de contrabando?

R. En los contrabandos por suplantacion de cantidad ó calidad, omision de algunos bultos en el manifiesto é internacion sin documentos, se imponen las penas de la manera siguiente:

Si el importe de los derechos defraudados pasa de \$100, sin exceder de \$1,000, prision de dos á seis meses.

Si los derechos pasan de \$1,000 sin llegar á \$2,000, prision de cuatro á doce meses.

Si los derechos pasan de \$2,000 sin llegar á \$3,000, prision de seis á diez y ocho meses.

Y así sucesivamente, hasta llegar á cinco años que es el máximun.

P. ¿Qué penas sufren los que cometen los delitos de suplantacion en cantidad ó calidad, la omision de algunos bultos en el Manifiesto, y la internacion sin documentos, cuando los derechos defraudados no excedan de \$200?

R. No se impone en esos casos pena corporal.

P. ¿Qué pena se impone por la explicacion ambigua de las mercancías ó por no estar sujetas á la nomenclatura del arancel?

R. Se imponen triples derechos, y se deben reconocer todos los bultos.

P. ¿Qué penas sufren los empleados que estén complicados en los contrabandos?

R. Ademas de los que dispone el arancel y leyes comunes, las que se imponen á los cómplices y receptadores, en el concepto de que nunca podrán sufrir menos del doble de la pena del contrabandista.

P. ¿Ante qué autoridad se siguen los juicios en que proceda la pena corporal?

R. Ante los tribunales de la Federacion.

P. ¿Cómo se debe seguir un juicio de comiso?

R. Puede seguirse por la vía administrativa ó por la judicial.

P. ¿Cómo se sabrá qué vía debe seguirse?

R. Luego que la Administracion de la Aduana tenga noticia de algun caso de fraude ó contrabando, requerirá al interesado para que, dentro de 24 horas, elija cualquiera de las dos vías.

P. ¿Qué hará el Administrador si no contesta el interesado?

R. Se supone que no opta por la vía administrativa, y habrá que dar cuenta al Juez,

para que proceda, teniendo en este caso el Administrador vos informativa y derecho de apelar de la sentencia que perjudique á la Hacienda pública.

P. ¿Qué procedimientos se siguen en el juicio administrativo?

R. El Contador ó empleado que haga sus veces, formulará por escrito la queja, llevando la voz en nombre del Fisco, nombrando el Administrador un empleado que actúe de Secretario, el cual correrá traslado de la acusacion al interesado, quien debe de contestar dentro de tres dias.

P. ¿Cómo se procede cuando el reo ó el acusador quieren rendir prueba?

R. Se recibirá el negocio á prueba por ocho dias, prorogables hasta quince: y si la prueba fuere testimonial, se recibirá la informacion de los testigos, con todas las formalidades de derecho.

P. ¿Qué se hace concluido el término de la prueba?

R. Se provee un auto señalando seis dias para alegar de bien probado, pudiendo en este tiempo tomar conocimiento del expediente los interesados.

P. ¿Qué se hace despues de recibidos los alegatos?

R. Se cita para sentencia dentro de ocho dias, á cuyo término dictará su resolucion el Administrador, que hará saber á los interesados.

P. ¿Cómo se procede cuando no hubiere pruebas?

R. Se dará por concluido el negocio con la contestacion á la demanda; y el Administrador

mandará citar para sentencia, que pronunciará dentro de ocho dias, haciéndola saber á los interesados.

P. ¿Qué circunstancias debe tener la sentencia?

R. Debe resumir en sus considerandos, todos los hechos probados, y las alegaciones en pró y en contra, y debe fundar su fallo en artículo determinado del arancel.

P. Cuando alguna de las partes no esté conforme con la sentencia, ¿cómo lo manifestará?

R. Lo deberá manifestar á la hora de notificársele, ó tres dias despues, sin lo cual se dará por consentida y causará ejecutoria, sin apelacion ni recurso alguno.

P. ¿Qué hace el Administrador despues de dictada su resolucion definitiva?

R. Remite el expediente original á la Secretaría de Hacienda, dando aviso á los interesados.

P. ¿Cómo se reparten los productos de confiscaciones y multas?

R. El denunciante, si lo hubiere, recibirá la tercera parte, ó como mas propiamente se dice, tres novenos.

Los otros seis novenos se repartirán con igualdad entre el Administrador, el Contador y el Comandante de Celadores; pero si el juicio se ha seguido por la vía judicial, de los dos novenos del Contador se quitará uno para el Promotor fiscal.

Este reparto se hará despues de cubiertos los intereses del Fisco, y el 2 por ciento de hospitales.

P. ¿Cuándo se entrega á los partícipes lo que les corresponda?

R. Cuando se obtenga la aprobacion del Gobierno, quedando entre tanto las cantidades en la Caja de la Aduana, y acreditada la cuenta "Confiscaciones y Multas."

## CUENTA GENERAL DE LA NACION

P. ¿Qué oficina está encargada de llevar esta cuenta?

R. La Tesorería general.

P. ¿Qué carácter debe tener la cuenta?

R. El de contabilidad central, para conocer en ella los movimientos de todos los ramos de la Administracion.

P. ¿Qué tiempo debe abrazar la cuenta?

R. Un año económico, que se cuenta de 1o. de Julio de un año, á 30 de Junio del siguiente.

P. ¿Por qué debe terminarse en un año?

R. Porque las leyes de Presupuestos de Ingresos y Egresos, solo se dan para un ejercicio.

P. ¿Cómo podrá comenzar la cuenta?

R. Puede comenzar adeudando todos las cuentas que prepresenten el Activo, con abono á Balance, y acreditando las cuentas del Pasivo con cargo á Balance, ó por medio de un asiento de "Varios á Varios," como se ha hecho en la Tesorería.

P. ¿Qué cuenta servirá para igualar las sumas de Activo y Pasivo de modo que dén el balance?

R. Lo acertado sería abrir á la Nacion dos

cuentas fundamentales, titulada la una "Hacienda pública cuenta de Inventario," y la otra "Hacienda pública cuenta corriente," para que la primera sirviera para balancear todos aquellos valores estables, que no se habían de alterar durante el ejercicio, y la segunda para servir de centro á los presupuestos.

P. ¿Qué ventajas se obtendrían de dividir la cuenta fundamental?

R. La de que no se confundirían los datos estadísticos con los de la cuenta propiamente dicha, y así sería fácil de rendir y glosar.

P. ¿Qué ramos deben tener por cuenta fundamental la que se titule "Hacienda pública cuenta de Inventario"?

R. Los terrenos, edificios, muebles, arsenales, bibliotecas y demas propiedades nacionales, para el Activo, y todas las deudas que no estén en vía de pago inmediato, para el Pasivo.

P. ¿Qué ramos deben tener por cuenta fundamental la que se titule "Hacienda pública cuenta corriente"?

R. Todos los que representen los ingresos y egresos durante el año.

P. ¿Cuáles son las cuentas que representan los ingresos?

R. Las que resulten de las catorce partidas del Presupuesto de ingresos, de la ley de 30 de Mayo de 1879.

P. ¿Cuáles son las cuentas que comprenden los egresos?

R. Las nueve que representan los tres Supremos poderes, y los seis Ministerios.

P. ¿Cómo se abrirá y seguirá la cuenta de los valores activos y pasivos inalterables?

R. Se acreditará la cuenta Hacienda pública cuenta de Inventario, del valor de todas la propiedades nacionales, y se adeudará de las deudas; y si en todo el año no tuviere alteracion, se cerrará por Balance; pero si durante el año sufre algun aumento ó rebajo, ésto se pasará por Presupuesto de Ingresos ó Presupuesto de Egresos, para que por último sufra la alteracion la cuenta Hacienda pública cuenta corriente.

P. ¿Cómo debería llevarse la cuenta de lo referente al ejercicio?

R. Debe acreditarse la cuenta Hacienda pública cuenta corriente, de todo el valor del Presupuesto de Ingresos, y adeudarse del valor del Presupuesto de Egresos.

P. ¿Una vez adeudada la cuenta Presupuesto de Ingresos de lo que se supone que ha de producir, ¿cómo se seguirá?

R. Inmediatamente que se tenga aviso de que se han causado algunos derechos, se adeudarán los títulos respectivos, por el crédito de Presupuesto de Ingresos, y á medida que se sepa que se han hecho efectivos los cobros, se adeudarán las respectivas oficinas recaudadoras, por el Haber de los ramos productores; y las oficinas se irán acreditando de lo que paguen ó remitan á la Tesorería, por el debe de los ramos respectivos.

P. ¿Qué ventajas presentará este sistema?

R. La de que el saldo deudor de cada oficina recaudadora representará su existencia en efectivo; pudiéndose hacer así un corte de caja de todas las oficinas federales, con solo tomar sus saldos.

P. ¿Cómo se llevarán las cuentas de los ramos productores que contiene el Presupuesto

de Ingresos en sus catorce partidas?

R. Deben ser adeudadas, por el crédito de Presupuesto de Ingresos, de todo lo que se vaya causando, y acreditadas por el débito de las oficinas recaudadoras, de todo lo que se vaya cobrando.

P. ¿Qué saldo pueden presentar estas cuentas?

R. Si todo lo causado ha sido cobrado, quedarán saldadas naturalmente; pero si como es natural, hay algo pendiente de cobro á fin de año, presentarán un saldo deudor que se pasará por Rezagos, y las cuentas de Rezagos pasarán por Balance.

P. ¿Qué resultados puede presentar la cuenta Presupuesto de Ingresos?

R. Puede producir exactamente lo mismo que lo calculado, en cuyo caso se salda sola; puede producir menos, en cuyo caso presentará un saldo deudor, y se saldará abonándole todo el importe del saldo por el Débito de Hacienda Pública cuenta corriente; puede producir mas de lo calculado, en cuyo caso tendrá un saldo acreedor, y se terminará la cuenta adeudándole su saldo por el crédito de Hacienda pública cuenta corriente.

P. Despues de haber acreditado la cuenta Presupuesto de Egresos, de todo lo que la ley concede para gastos del ejercicio, ¿qué se practica?

R. Se adeuda la cuenta Presupuesto de Egresos de todo lo que antes había sido acreditada, por el crédito de las nueve cuentas que representan los tres Supremos Poderes y los seis ministerios, y queda concluida, á menos que por alguna ley posterior se hagan adiciones al presupuesto.

P. ¿Cómo se llevarán las nueve cuentas en que se reparte el Presupuesto de Egresos?

R. Despues que sean acreditadas, á principio de año, de todo lo que la ley les concede, se van adeudando de lo que reciban, y si reciben íntegra la cantidad presupuestada, quedarán saldadas naturalmente; pero si han recibido menos, tendrán un saldo acreedor.

P. ¿Cómo se saldarán esas cuentas que presenten un saldo acreedor?

R. Si el saldo acreedor proviene de economías en los gastos, se adeudarán de su importe por el crédito de Hacienda pública cuenta corriente; pero si la diferencia procede de que se esté debiendo, se cerrarán adeudándolas por el crédito de una cuenta que pudiera titularse "Deudas del Ejercicio," y que pasaría por Balance, si hubiera de pagarse el año siguiente, ó se refundiría en la deuda pública si no se habian de pagar en el ejercicio siguiente, yendo á aumentar el pasivo de la cuenta titulada Hacienda pública cuenta de Inventario.

P. ¿Cómo se llevará la cuenta particular de la Tesorería general?

R. Del mismo modo que las de las otras oficinas recaudadoras, por mas que reuna las funciones de Recaudadora, Distribuidora y Directiva.

P. ¿De qué será adeudada la cuenta "Tesorería general"?

R. Del producto de todos aquellos ramos cuyo cobro le está encomendado directamente, de las cantidades que en efectivo ó en letras de cambio reciba de otras oficinas, y de cualquiera otra cantidad que por vía de préstamo ó depósito se entere en su caja.

P. ¿De qué será acreditada?

R. De todos los pagos ó entregas que por cualquier motivo se verifiquen, y de este modo su saldo deudor representará sus existencias en efectivo, y libranzas, que se justificaran muy fácilmente con el corte de caja, puesto que toda esa clase de valores se deposita en la caja.

## JEFATURAS DE HACIENDA

P. ¿Qué funciones ejercen los Jefes de Hacienda?

R. Son los representantes de la Tesorería general en los Estados.

Ellos visan los cortes de caja de todas las oficinas de la Federacion, pasan revista á las tropas y las pagan, ministran fondos á las pagadurías de caminos, pagan á los pensionistas del Erario, expidiendo los ceses cuando pasen á otro Estado.

P. ¿Qué libros deben llevar para los pensionistas?

R. El libro de filiaciones para poder identificarlos, y el de sus cuentas corrientes. Debe tenerse cuidado, de que en la filiacion no se pongan solamente los años que tiene el pensionista, sino la fecha exacta de su nacimiento.

P. ¿Qué otros pagos hacen los Jefes de Hacienda?

R. Todos aquellos que dispone el Ministerio de Hacienda, ya directamente, ó ya por conducto de la Tesorería general.

P. ¿Qué otras facultades tienen los Jefes de Hacienda?

R. Pueden autorizar los libros de los pagadores del Ejército, y desempeñan las funciones de Promotores fiscales de los Juzgados de Distrito.

P. ¿Cuáles son sus funciones como representantes de la Hacienda federal, cerca de los gobiernos de los Estados?

R. Vigilar que en todos los cobros de contribuciones locales se hayan empleado los timbres correspondientes de la Contribucion federal, para que no se defraude la Hacienda pública.

P. ¿Cómo se ejercerá esa vigilancia?

R. Confrontando los cortes de caja de la Tesorería del Estado, con lo vendido de timbres de la Contribucion federal, por la oficina respectiva, para ver si llega al 25 por ciento de contribuciones.

P. ¿Qué nuevas funciones se han dado á los Jefes de Hacienda?

R. El Reglamento expedido en 6 de Junio de 1879 por la Secretaría de Hacienda, para el cobro del impuesto á las fábricas de tejidos de algodón y lana, autoriza á los Jefes de Hacienda para el cobro en sus respectivas demarcaciones.

P. ¿Qué harán con los productos de esa contribucion?

R. Los remitirán directamente al Monte de Piedad, dando aviso á la Tesorería general.

P. ¿Qué libros deben llevar?

R. Llevarán, ademas del libro de caja general, los manuales de cargo y data de los diversos ramos, y uno en que se concentren las operaciones, haciendo los cargos y abonos con referencia á la partida del Presupuesto que

deba cargarse ó abonarse, debiendo ponerse á cada partida el número de orden que le corresponda, y el del documento que la compruebe.

P. ¿Cuántas columnas de guarismos debe tener el libro de movimiento general?

R. Dos en el cargo y dos en la data, con el objeto de ir anotando en la interior los movimientos diarios, y reunir todas las partidas al fin del mes, en la columna exterior.

P. ¿Qué se hace en el Libro general al fin del mes?

R. Sumado el Debe y el Haber, el saldo representará la existencia en efectivo ú otros valores, y este saldo se pasa al Haber para igualar, volviéndolo á llevar al Debe para comenzar el mes siguiente.

P. ¿Quién autoriza los cortes de caja?

R. La primera autoridad política.

P. ¿En qué fecha deben remitir el corte de caja?

R. A mas tardar el día 8 de cada mes.

P. ¿Qué forma tienen los recibos que toman los Jefes de Hacienda?

R. Son recibidos talonarios, cuyos esqueletos encuadernados los remite la Tesorería general, haciendo que el interesado ponga la firma al pié del recibo y en el talon; pero haciéndose constar que las dos se refieren á una misma cantidad. El recibo se remite á la Tesorería general, y queda el talon en la Jefatura.

P. ¿Cómo se hará con los recibos, como nóminas ú otros de forma especial que no pueden haber previsto los esqueletos?

R. Se exigirán por duplicado.

## MUNICIPIOS

P. ¿Qué ley arregla los derechos y deberes de los municipios?

R. Hay las ordenanzas expedidas por Felipe V en 1728; hay el decreto de 23 de Junio de 1813, y las ordenanzas de 1840.

P. ¿Cuál de esas leyes está vigente?

R. Existe la anomalía de que simultáneamente se observan las disposiciones de todas ellas, con tal que no estén en abierta pugna con la Constitución.

P. ¿Qué carácter tienen los Ayuntamientos?

R. El de corporaciones populares, cuyos miembros no tienen retribucion alguna.

P. ¿Qué deberes tienen los Ayuntamientos?

R. Deben cuidar de la salubridad pública y belleza de las poblaciones, de su pavimento, mercados, mataderos, abasto y reparto de aguas, y alumbrado; y tienen tambien á su cargo cárceles, hospitales y asilos.

La enseñanza primaria tambien les está confiada.

P. ¿Cuáles son sus deberes en el órden político?

R. A los Ayuntamientos está confiado el preparar y presidir las elecciones de todos los funcionarios de eleccion popular, así como tomar nota de todos los ciudadanos que deban desempeñar el cargo de jurados del ramo criminal ó de imprenta.

P. ¿Qué funciones especiales ejercen los Ayuntamientos en los juicios de Imprenta?

R. Las denuncias de los impresos se hacen

ante el Presidente del Ayuntamiento, quien despues de recoger el impreso denunciado, hace, ante los interesados, la insaculacion del Jurado que debe conocer del negocio, y despues que lo deja instalado se retira.

P. ¿Con qué fondos cuentan los Ayuntamientos para cumplir sus deberes?

R. Los recursos de los Ayuntamientos se dividen en propios y arbitrios, segun el origen de que proceden.

Son fondos propios los edificios, los terrenos y los capitales puestos ó censo, y forman sus arbitrios los que designa la ley respectiva, que para el Ayuntamiento de México es la de 4 de Diciembre de 1867.

P. ¿Puede vd. enumerarlos?

R. Son los siguientes:

1o.—Derecho exclusivo de establecer mercados y rastros, y cobro de puestos ambulantes.

2o.—Contribucion sobre pesas y medidas, que se designa con el nombre de Fiel-Contraste.

3o.—Licencia de obras.

4o.—Pensiones de aguas.

5o.—El 28 por ciento del Derecho de Portazgo.

6o.—El 1 por ciento del Derecho de Consumo.

7o.—El 2 por ciento de la Contribucion de predios urganos.

8o.—El 20 por ciento del Derecho de Patente.

9o.—Contribucion sobre puertas de expendios de licores.

10o.—Contribucion sobre cafés y tonda.

11o.—Patente de pulquerías

12o.—Contribucion á las fábricas de cer-  
veza.

13o.— Id. á las panaderías.

14o.— Id. á las casas de empeño.

15o.— Id. á las tabaquerías.

16o.— Id. á carruages particulares  
y de alquiler.

17o.— Id. á las vacas de ordeña.

18o.— Id. á las diversiones públi-  
cas.

19o.— Id. á los juegos permitidos.

P. ¿Quién cobra y distribuye las Rentas Municipales?

R. Hace los cobros la Administracion de Rentas Municipales, excepto de aquellos ramos, como 28 por ciento de Portazgo, 1 por ciento de consumo, 2 por ciento de predios urbanos, y 20 por ciento del Derecho de Patente, que se cobran por las oficinas del Gobierno, remitiendo el producto a la Administracion de Rentas Municipales.

Los pagos los hace la misma Administracion, con sujecion á los acuerdos del Cabildo, aprobados por el Gobernador.

P. ¿Qué circunstancias debe tener un pago para ser legal?

R. Debe pertenecer á partida del Presupuesto aprobado para el mes, tener la orden de pago del Presidente del Ayuntamiento, el Vo. Bo. de la comision y el recibo del interesado.

P. ¿Puede un Regidor en lo particular, disponer que se haga algun pago?

R. Solo el Presidente del Ayuntamiento tiene la facultad de disponer los pagos; pero con entera sujecion á los acuerdos de Cabildo aprobados por el Gobernador.

P. ¿Qué hará el Administrador de Rentas cuando se le exija algun pago ilegal?

R. Hará por escrito sus observaciones á la Junta de Hacienda, y si no fueren atendidas se dirigirá al Gobernador; pues de los pagos que hiciere, sin los requisitos legales, será personal y pecuniariamente responsable.

## CUENTA DEL AYUNTAMIENTO

P. ¿Quién está encargado de llevar la cuenta?

R. Hay un Tenedor de libros que lleva la cuenta, bajo la direccion del Contador que es el fiscal y segundo jefe de la oficina.

P. ¿Qué tiempo debe abrazar la cuenta?

R. Un año natural.

P. ¿Cómo deberá comenzarse?

R. Se pasarán por Balance todos los saldos deudores y acreedores del año anterior, resultando la diferencia á favor ó en contra del Municipio, en el crédito ó en el Débito de la cuenta fundamental, que puede llamarse "Erario Municipal."

P. ¿Cómo se comenzarán las operaciones del año?

R. Hará el Ayuntamiento un presupuesto aproximado de los gastos del año, y se le abrirá una cuenta titulada "Presupuesto preventivo," la que se acreditará de su importe, por el adeudo de Erario Municipal.

P. ¿Cómo se seguirá y terminará la cuenta titulada "Presupuesto preventivo"?

R. Una vez acreditada de lo que se supone que debe gastarse en todo el año, se vá adeu-



dando cada mes, por el crédito de todos los ramos consumidores, segun el presupuesto mensual acordado por el Cabildo y aprobado por el Gobernador, y la diferencia que resulte á fin de año en el Presupuesto preventivo, se saldará por Erario Municipal.

P. ¿Cómo se llevan las cuentas que representen ramos consumidores, como hospitales, cárceles, etc.?

R. Se les acreditará cada mes la cantidad que el Presupuesto les destinó para sus gastos, y se les adeuda de lo que vayan recibiendo, y la diferencia, que solo puede ser de menos y nunca de mas, se saldará por Economías, que es una cuenta representante de la de Pérdidas y Ganancias, que se salda por la fundamental.

P. ¿Cómo se llevan las cuentas de los ramos productores?

R. Todos aquellos ramos, cuyos productos se puedan saber previamente, se adeudarán al empezar el año, de todo lo que en él deban dar, por el crédito de Erario Municipal, y se van acreditando de lo que produzcan con adeudo á Caja; y si al terminar el año han cobrado todo lo debido cobrar, aparecerán naturalmente saldadas, y si algo les falta, será lo que quede en Rezagos.

P. ¿Qué práctica sigue la Administracion de Rentas Municipales para el cobro de sus contribuciones?

R. Sigue las mismas prácticas y reglamentos de la Direccion de Contribuciones; pero hay que advertir que unos ramos, como Cervecerías y Panaderías, pagan por meses adelantados; otros, como Fondas y Cafés, por bimestres; otros, como Casas de empeño y Tabaquerías, por trimestres, y las diversiones públicas por funciones ó por abonos.

P. ¿Cómo se apremia á los causantes morosos?

R. Ejerce el Administrador de Rentas la potestad económico-coactiva, y puede con arreglo á ella, hacer embargos y remates.

P. ¿Qué debe abrazar la cuenta Municipal del año?

R. El activo y pasivo con que se comenzó, el total importe de las rentas recaudadas, el importe de los gastos, y la diferencia á favor ó en contra del Erario Municipal, al terminar el año.

P. ¿Cómo llevan sus cuentas los Administradores de ramos productores?

R. Deberán llevarlas por partida doble, cortándolas cada mes, lo cual se conseguirá viendo el crédito que tenga su cuenta fundamental, y complementarla por el adeudo de Administracion de Rentas Municipales, que habrá recibido los productos, y quedará terminada, haciéndole el abono virtual por complemento.

P. ¿Cómo justificarán sus cuentas esos Administradores?

R. Con los talones de los recibos, con los presupuestos aprobados, órdenes respectivas, y recibos visados por las comisiones, con los cortes de caja y Balanzas de libros visados por la comision, y con la libreta de enteros hechos en la Administracion de Rentas Municipales.

P. ¿Cuáles son los deberes de las comisiones del Ayuntamiento?

R. Son solamente inspectoras de los ramos, sin facultad para hacer personalmente pagos ni cobros, pues el Regidor que así lo hiciera, incurriría en responsabilidad criminal.

P. ¿Quién revisa las cuentas de los Ayuntamientos?

R. La Contaduría Mayor de Hacienda; y aunque esta facultad le ha sido contestada, ha debido seguirse esa costumbre por no haber una oficina especial, como inspectora de los Ayuntamientos.

## OFICINAS PRODUCTORAS

P. ¿Cuáles son las oficinas productoras del Ayuntamiento?

R. En primer lugar la Administracion de Rentas, que es la que cobra las contribuciones, recoge de las oficinas federales los productos que le pertenecen, cobra réditos de capitales, arrendamientos de fincas, etc. En segundo lugar los mercados, y finalmente el Rastro y el Fiel-contraste.

P. ¿Cómo lleva su cuenta el Administrador del Mercado?

R. Esa cuenta, que deberá abrazar un año natural, debe manifestar con toda claridad, lo producido en cada uno de los mercados, con especificacion de sus diversos ramos; pero no hay lo que pudiera llamarse una verdadera cuenta de Administracion, porque no se hace cuenta sino de la recaudacion y sueldos de empleados, pues las reparaciones de los edificios las hace la Direccion de Obras públicas por orden del Ayuntamiento, y bajo la direccion de la Comision de obras.

P. ¿Cómo justificará su cuenta el Administrador del Mercado?

R. Los arrendamientos fijos se comprueban con los contratos de arrendamiento; y todo el cobro diario de puestos movibles, se comprobará con las papeletas de los guardas que hagan

el entero, la firma del segundo Administrador y el Vo. Bo. de la Comision de Mercados, quien autorizará del mismo modo los cortes de caja y demas documentos.

P. ¿Cómo se llevará la cuenta del Rastro?

R. Se anotará en un libro auxiliar el número de cabezas de ganado que entre diariamente, nombres de introductores, y cantidades cobradas.

P. ¿Qué asiento se hace despues de verificado el cobro?

R. Se dirá Caja á Piso de Reses, por los derechos que éstas hubieren pagado, y Caja á Piso de Carneros, por este otro ramo.

P. ¿Cuándo se entregan los productos en la Administracion de Rentas?

R. Diariamente lo cual produce un asiento de Administracion de Rentas á Caja.

P. ¿Qué asiento se hace por los gastos de Administracion?

R. Se puede hacer como se quiera, ó cargarlos directamente á Administracion de Rentas, con abono á Caja, ó cargarlos á gastos de Administracion, para complementar despues esta cuenta por Administracion de Rentas.

P. ¿Cómo terminarán las cuentas tituladas: Piso de Reses y Piso de Carneros?

R. Estas cuentas, que se van acreditando de sus productos, sin adeudo de ninguna especie, aparecen al cabo del mes con un saldo acreedor, y como todo este saldo lo debe tener en su Debe Administracion de Rentas, habrá que hacer un complemento adeudando Piso de Reses y Piso de Carneros, y acreditando Administracion de Rentas y quedarán todas terminadas.

P. ¿Qué fondos recoge el Fiel-contraste?

R. La pension que pagan los giros por reconocimiento de sus pesas y medidas, y los derechos que se cobran por autorizar nuevas pesas y medidas.

P. ¿Qué hace el Administrador del Fiel-contraste cuando encuentre en el comercio pesas y medidas que no estén autorizadas, ó que aun estándolo sean inexactas?

R. Dará parte al Regidor del ramo, despues de haber recogido las pesas y medidas, para que imponga la multa, si solo hay infraccion de policia, ó para que sea el responsable consignado al Juez, si hay acusacion de fraude.

P. ¿Cómo llevará sus cuentas el Fiel-contraste?

R. Llevará en primer lugar un Registro de todas las negociaciones donde hubiere pesas y medidas que reconocer, con espresion de su ubicacion, nombre, clase de giro, nombre del propietario, y cantidad que debe pagar, y cuatro columnas en que anotar las fechas en que hagan los págos de cada trimestre.

Los certificados de entero que expidan, serán cortados de libros talonarios.

Llevarán otro Registro en que se anoten las pesas y medidas autorizadas, con espresion del fabricante, fecha de su presentacion y cantidad cobrada; debiendo ser tambien de un libro talonario el documento que acredite el pago.

Llevarán su libro de caja con numeracion correlativa de partidas.

En el Diario se adeudará Caja y se abonará Reconocimiento de Pesas y Medidas, por lo que se vaya cobrando de la contribucion; tam-

bien se adeudará Caja y se acreditará Autorizacion de Pesas y Medidas, por lo que paguen los fabricantes por las nuevas que presenten.

Se adeudará Administracion de Rentas de los fondos que se le entreguen, y en fin de año se saldará esta cuenta, acreditándole todo lo que tenga en su Debe, por el crédito de Reconocimiento de Pesas y Medidas, y Autorizacion de Pesas y Medidas, y todas quedarán terminadas.

## RAMOS CONSUMIDORES

P. ¿Cuáles son los ramos consumidores de la Ciudad?

R. Alumbrado, obras públicas, escuelas, empleados, hospitales, hospicio, colegio del Tecpan, cárceles, paseos, limpia, rios y acequias.

P. ¿Cómo se llevan las cuentas de estos ramos?

R. En la Administracion de Rentas se les lleva cuenta, teniendo por base la cantidad aprobada en el presupuesto mensual, acreditándoles por primera partida, lo que se les haya asignado, y cargándoles lo que se les entregue hasta igualarlas, pero si gastan menos de lo presupuestado, se les debe cargar la diferencia con abono á Economías.

P. ¿Cómo llevarán la cuenta los Administradores de los ramos consumidores?

R. Debe comenzar con el Inventario que represente su activo y pasivo, saldándose la diferencia con la cuenta fundamental Administracion de Rentas.

P. ¿Qué tiempo debe abrazar la cuenta?

R. Un año natural; pero es preciso cortarla mensualmente, para que se vea que los gastos han sido iguales al presupuesto aprobado.

P. ¿Qué se hará si el gasto fuere menor que el presupuesto?

R. Se saldará la cuenta por economías, y el saldo de esta cuenta se pasará por Administracion de Rentas.

P. ¿Cómo se procederá cuando se gaste mas de lo presupuestado?

R. Se tendrá que pedir al Ayuntamiento que apruebe el aumento, y se hará un asiento adeudando á Administracion de Rentas acreditando la cuenta que represente al establecimiento.

P. ¿Cómo se comienzan, siguen y cierran las cuentas que representan los gastos?

R. Cada ramo que ocasione un gasto, tendrá abierta una cuenta en el Mayor, que se irá adeudando de todo lo que reciba, hasta llegar al fin de mes, en que se complementará, acre-

ditándole todo su saldo por el Debe de la cuenta que representa al establecimiento.

P. ¿Cómo comienza, sigue y termina la cuenta que lleve el título del establecimiento?

R. Suponiendo que el Establecimiento cuyas cuentas llevamos se llame Hospital Juarez, debe haber una cuenta en el Mayor, titulada "Hospital Juarez," la cual será acreditada al comenzar cada mes, por el débito de Administracion de Rentas, de lo que importe el Presupuesto de gastos aprobados; y al concluir el mes será adeudada de todo lo que hayan gastado los diversos ramos; y la diferencia que resulte en esta cuenta, si es saldo acreedor, representará una economía, que se saldará, como antes se dijo, por, el crédito de Economías.

P. ¿Cómo se terminará la misma cuenta si al fin del mes tiene saldo deudor?

R. Se acredita el importe del saldo á la misma cuenta, por el Debe de Administracion de Rentas, despues de haber obtenido la aprobacion para el aumento de gasto.

## **LA VIGOROSA ACCION SOCIAL DE LA CONFEDERACION NACIONAL DE LA ADMINISTRACION PUBLICA\***

Una obra de gran trascendencia que debe interesar  
a todos los C.C. empleados públicos...

### **(PREAMBULO)**

El día 5 de junio de 1922 se fundó, conforme a las leyes de la República, la C. N. A. P.—El acta de constitución fue protocolizada por el señor notario público don Agustín Ruíz Olloqui, con asistencia del señor licenciado Manuel E. Mercado.

C. N. A. P. Son las iniciales de confederación nacional de la administración pública, adoptadas para abreviar el nombre de la Institución.

\* Interesantísimo y sin precedentes. Así puede definirse este documento aparecido en 1922. Se trata de un folleto que nos habla de la instauración de la Confederación Nacional de la Administración Pública (CNAP). Al calce de cada párrafo los autores del documento escribieron la siguiente nota: "ayúdenos: haga que quienes no lo conocen, lean este folleto". Damos por cumplida esta solicitud. N. del D.

### **CONFEDERACION NACIONAL DE LA ADMINISTRACION PUBLICA (C. N. A. P.)**

Invitamos a todos los elementos que constituyen el Servicio Civil de los Estados Unidos Mexicanos, a tomar participación activa en el desarrollo de la "Confederación Nacional de la Administración Pública."

La C. N. A. P. es una institución de carácter exclusivamente profesional, que pretende la realización de altos fines sociales y económicos y que se ha establecido conforme a las leyes de la República, para promover la pros-

peridad de quienes se consagran al servicio del Estado.

Creemos que usted se dignará favorecernos con su adhesión; le anticipamos nuestros agradecimientos y nos suscribimos sus afectísimos, atentos amigos y seguros servidores.

Licenciado *Antonio Caso*, Presidente del Consejo Técnico (Rector de la Universidad Nacional).—Licenciado *Gilberto Valenzuela*, Consejero Legal (Subsecretario de Gobernación).—Profesor *Gregorio Cristiani, jr.*, Presidente Ejecutivo de la Confederación.—Contador, *José D. Alvarez*, Tesorero General (Subdirector de los Talleres Gráficos de la Nación).—*Salvador Seoane*, Secretario del Consejo Técnico (Director Gerente de la Compañía Nacional Mexicana de Fianzas).—Doctor *Ulises Contreras*, Secretario del Cuerpo Consultivo Honorario.—*Manuel E. Ramírez*, Secretario del Consejo Ejecutivo.

### QUIENES INTEGRAN LOS CONSEJOS DIRECTIVOS DE LA C. N. A. P.

#### Consejo Técnico

Presidente, señor licenciado Antonio Caso, Rector de la Universidad Nacional de México.

Consejero Legal, señor licenciado Gilberto Valenzuela, Subsecretario de Gobernación.

Vicepresidentes, señor licenciado Honorato Bolaños, Secretario de la Facultad de Altos Estudios, y señor profesor Antonio Pons.

Secretario, don Salvador Seoane, Director Gerente de la Compañía Nacional Mexicana de Fianzas.

Subsecretarios, señor licenciado Jesús M. Miranda y señor licenciado Abenamar Eboli Paniagua.

#### Consejo Ejecutivo

Presidente, señor profesor Gregorio Cristiani, jr. Secretario, señor don Manuel Esteban Ramírez.

Tesorero General, señor Contador don José D. Alvarez.

Vicepresidentes, señor don Alfredo Vergara y señor don José C. Diéguez.

Subsecretarios, señor don Carlos Gutiérrez Cruz y señor don Pedro Medina Escalona.

Director de Asociaciones Locales, señor don Luis Arrijo Isunza.

Presidente de la Comisión de Hacienda, señor Pagador don Juan M. Verges.

### MIEMBROS HONORARIOS DE LA C. N. A. P.

*Señor General Alvaro Obregón, Presidente de la República.*

*Señor Adolfo de la Huerta, Secretario de Hacienda y Crédito Público.*

*Licenciado José Vasconcelos, Secretario de Educación Pública.*

*Licenciado Miguel Alessio Robles, Secretario de Industria, Comercio y Trabajo.*

*Ingeniero Alberto J. Pani, Secretario de Relaciones Exteriores.*

*Ingeniero Amado Aguirre, Secretario de Comunicaciones y Obras Públicas.*

*Ingeniero Carlos Peralta, Oficial Mayor de la Secretaría de Educación Pública.*

*Señor Celestino Gasca, Gobernador del Distrito Federal.*

*Señor Doctor Miguel Alonzo Romero, Presidente del H. Ayuntamiento.*

*Señor Licenciado Manuel I. Fierro, Procurador General de Justicia del Distrito y Territorios Federales.*

*Señor Cosme Hinojosa, Director General de Correos.*

*Señor Regino Hernández Llergo, Secretario de Redacción de "El Universal."*

#### **CUERPO CONSULTIVO HONORARIO**

*Presidente,  
Señor Licenciado Enrique Martínez Sobral.*

*Secretario,  
Señor Doctor Ulises Contreras.*

(Oportunamente se publicará la lista íntegra de Miembros Honorarios).

#### **PROGRAMA GENERAL QUE ESTA REALIZANDO LA CONFEDERACION NACIONAL DE LA ADMINISTRACION PUBLICA Y BASES ORGANICAS DE LA INSTITUCION**

##### **A**

Establecimiento, en toda la República, de treinta asociaciones locales, afiliadas, que integrarán la Confederación; organizadas a base de solidaridad profesional y que perseguirán los mismos fines que se numeran a continuación:

##### **B**

Constitución de una Sociedad Económica de Previsión, que dirigida técnicamente y administrada en forma científica, realice estos tres objetos:

1o. Creación de una Asociación de Consumo, destinada a proporcionar a sus miembros, a precios más reducidos que los del mercado, y por medio de almacenes comunes, artículos de primera necesidad, drogas, muebles, ropas, calzado y, en general, cuanto requieran para el abastecimiento y gasto de sus hogares.

2o. Organización de una Asociación de Construcción, que permita adquirir a sus agrupados mediante cuotas mensuales inferiores al pago del alquiler actual, casas propias que estén en relación con sus posibilidades y exigencias y que facilite la edificación de familisterios cómodos e higiénicos para los obreros de las industrias oficiales.

3o. Formación de una Caja de Ahorros y Préstamos, que garantice ampliamente sus manejos y estimule la previsión entre los asociados a la Confederación; la finalidad de esta Caja estará íntimamente relacionada con el establecimiento del "Seguro Oficial," que prevendrá las emergencias del trabajo, la ancianidad y la muerte.

### C

Institución de una Agrupación de Previsión Social, destinada a lograr la reglamentación del servicio civil, a fomentar el establecimiento de sociedades mutualistas, el desarrollo de las culturas intelectual y física, y a preservar la salud de los socios. Con tales propósitos se crearán:

1o. El Comité de Previsión Social de la C. N. A. P.

2o. Los círculos de estudio, que se formarán en la capital de la República y en los Estados, organizados según las bases que establezca la Sociedad Cultural de la Secretaría de Educación, en los cuales se impartirán, por medios sugestivos, enseñanzas adecuadas a cada región, conocimientos agrícolas o industriales, etcétera.

3o. Las casas de salud, destinadas a la curación de las enfermedades graves que padezcan los empleados públicos, en donde su tratamiento les resulte superlativamente barato, disfrutando de las comodidades y atenciones que proporcionan los sanatorios modernos.

4o. Los gimnasios, parques deportivos y la liga de excursiones, por medio de la cual, y con las combinaciones ingeniosas de las sociedades inglesas de turistas, sea posible que los miembros de la Confederación, cada cinco años, realicen expediciones a las principales ciudades americanas o europeas.

### ACCION MUTUALISTA DE LA C. N. A. P.

#### I

Desde el mes de su ingreso, todos los confederados que hayan cubierto el recibo de inscripción y la cuota "mutualista", tendrán derecho a que se les hagan efectivos inmediatamente los siguientes ofrecimientos:

#### PRIMERO

En los casos de 'cese,' cuando éstos no sean motivados por causas infamantes, la C. N. A. P. indemnizará a sus asociados con cuatro meses de sueldo.



## SEGUNDO

En los casos de defunción, se entregará a los deudos del confederado, la suma correspondiente al 250 por 1, calculada por su cuota mensual; y se pagarán, por cuenta de la C. N. A. P., los gastos que origine su inhumación.

(V. g.: Los familiares de un Oficial Primero que entera mensualmente \$2.00 dos pesos, recibirán \$500.00).

## II

a) Cuando por circunstancias especiales alguno de los confederados demande el auxilio de la C. N. A. P., ésta procurará, por todos los medios, responder al llamado que se le haga ya sea abriendo "suscripciones," interponiendo su influencia o, en general, valiéndose de los amplios y variados recursos del mutualismo para beneficiar a los asociados.

b) La C. N. A. P. establecerá una bolsa del trabajo que comenzará a funcionar tan pronto como se establezcan, en toda la República, sus Asociaciones Locales.

## OBSERVACIONES AL MARGEN DEL PROGRAMA DE LA C. N. A. P.

—El Consejo Ejecutivo ya se ha dirigido a todos los Gobernadores de los Estados, solicitando

su cooperación para fundar las Asociaciones Locales de la C. N. A. P.; delegaciones en Jalisco, Veracruz, San Luis Potosí, etc., han iniciado sus labores a fin de organizar esas asociaciones y para el día 16 de septiembre la Confederación se habrá extendido por toda la República, teniendo sucursales en las treinta y una Entidades federales.

—Muy en breve se enviará una excitativa a todos los acreedores del Erario por concepto de "bonos," invitándoseles a que adquieran lotes en terrenos de propiedad nacional, mediante la cesión de sus créditos, para establecer la colonia de casas de la C. N. A. P.—El capital necesario para la edificación, se obtendrá de un sindicato financiero que está por formarse.

La C. N. A. P. se propone asegurar que cada uno de los poseedores de lotes tenga derecho a que se le construya su casa; obligándose los accionistas, por su parte, a pagar en tres años de plazo el importe total a que asciendan los materiales y la mano de obra de la construcción.

Esta iniciativa comprenderá también a quienes deseen adquirir terrenos (ya sea en México o en los Estados de la República) para dedicarlos a fines agrícolas o industriales.

—La Caja de Ahorros y Préstamos ayudará al empleado público a resolver sus problemas económicos; es bien sabido que las familias que viven del Estado sufren las consecuencias de la bancarrota que abate a los jefes de casa; no hay, puede asegurarse, un solo presupuesto que no tenga su nivelación en el funesto agiotaje que, con el diez por ciento decenal, ha invadido los hogares de todos los que viven de un sueldo modesto.

La "Cía. Nacional Mexicana de Fianzas," S. A., prestigiada institución que cuenta con un capital de un millón de pesos; a iniciativa de su Director-Gerente, don Salvador Seoane (Secretario Técnico de la C. N. A. P.), está por terminar el proyecto en la "Caja Bancaria Beneficiadora del Empleado."

### CONCEPTOS QUE ENALTECEN LA OBRA DE LA C. N. A. P.

Eminentes intelectuales apoyan nuestra acción social; encumbrados funcionarios de la Federación (Secretarios de Estado, Gobernadores, Presidentes Municipales); los grandes rotativos que orientan la opinión pública, y todas las fuerzas vivas de la Nación, han contribuído con su impulso al victorioso desarrollo de la C. N. A. P.

Se aplaude sin reservas el justísimo anhelo de redención en que se inspira nuestro movimiento asociacionista y se considera de trascendental importancia el programa económico-social que se propone realizar la Confederación.

El señor Ministro de Hacienda ha dicho refiriéndose a la C. N. A. P.: "Los empleados públicos, al asociarse, ejercen un derecho de ciudadanos."—*Adolfo de la Huerta*.

"Encarezco la necesidad de que haya en México una ley del Servicio Civil que garantice al empleado público contra los vaivenes de la política y lo indemnice por sus prolongados servicios; el Gobierno nunca podrá tener bue-

nos empleados si no da a éstos toda clase de garantías."—*Plutarco Elías Calles*. (Entrevista con "El Universal.")

"Me es grato manifestar a ustedes que con gusto acepto la distinción que se me hace al nombrarme Miembro Honorario de la Confederación Nacional de la Administración Pública."—*Lic. Miguel Alessio Robles*, Secretario de Industria, Comercio y Trabajo.

"Estoy dispuesto a prestarles toda la ayuda posible, para el mejor éxito de sus propósitos."—*Ing. Alberto J. Pani*, Secretario de Relaciones Exteriores.

"Quedo altamente agradecido a la Confederación Nacional de la Administración Pública por el nombramiento de Miembro Honorario que se dignó extender a mi favor."—*Celestino Gasca*, Gobernador del Distrito Federal.

"Crean ustedes que agradezco, en lo que vale, la distinción que se me ha hecho al nombrarme miembro honorario; me permite expresarles mi agradecimiento, rogándoles que lo hagan extensivo a la importante Confederación Nacional de la Administración Pública."—*Doctor Miguel Alonzo Romero*, Presidente Municipal de México.

"La Confederación Nacional de la Administración Pública y sus organizadores merecen mis más grandes simpatías; muy en breve prestaré a esa Institución alguna ayuda eficaz."—*Rafael Nieto*, Gobernador de San Luis Potosí.

"Sírvanse aceptar los parabienes de este Gobierno por el formal establecimiento de tan benéfica Asociación."—*Gobernador de Tlaxcala*.

"No puedo menos que felicitar a los entusiastas organizadores de la C. N. A. P. por la noble empresa que han acometido y desearles un éxito brillante."—*Gobernador de Nuevo León.*

"Tengo el gusto de participar a esa Honorable Confederación que este gobierno aplaude su establecimiento."—*Gobernador de Querétaro.*

"Les manifiesto mis felicitaciones sinceras y mis votos por que obtengan un completo y halagüeño éxito en los fines que persiguen."—*Gobernador de Coahuila.*

"Con gran satisfacción se ha enterado este Gobierno, de haber quedado instituída en la capital de la República la C. N. A. P."—*Gobernador de Nayarit.*

"Este Ejecutivo simpatiza con la Confederación Nacional de la Administración Pública."—*Gobernador de Aguascalientes.*

"Deseo muchos triunfos a la C. N. A. P."—*Gobernador de Guerrero.*

"Me es satisfactorio manifestar a ustedes que acepto gustoso la alta distinción de haber sido nombrado miembro honorario de la C. N. A. P. y que me considero muy honrado perteneciendo á esa Asociación, por cuya prosperidad y engrandecimiento hago los más fervientes votos."—*Julio Torri, Secretario de la Embajada de los Estados Unidos Mexicanos, enviada al Brasil.*

"Tengo a honor manifestar a ustedes que acepto y agradezco, en todo lo que vale, la honrosa distinción que se me hace al nombrarme miembro del Cuerpo Consultivo Honorario de la Confederación Nacional de la Administración Pública."—*Doctor Guillermo Parra.*

"He tenido el honor de recibir el nombramiento de miembro ad-honorem de esa Institución; mucho agradezco esa distinción y deseo fervientemente corresponderles, sirviendo a ustedes en todo lo que tengan a bien comunicarme."—*Pafnucio Padilla, Presidente de la Confederación de Cámaras de Comercio.*

## EL PORVENIR DE LOS EMPLEADOS PUBLICOS Y LA C. N. A. P.

La C. N. A. P., deseosa de "promover la prosperidad" de sus asociados, ha pensado en la conveniencia de llevar a la práctica, a la mayor brevedad posible, uno de sus proyectos de mayor trascendencia: preparar a los confederados para el ejercicio de alguna "actividad propia" que les permita subsistir por sí mismos cuando carezcan del empleo oficial.

El señor licenciado don Miguel Alessio Robles, miembro honorario de la C. N. A. P., se ha dignado impartir su valiosa ayuda a esta Institución y patrocinará el establecimiento de las *pequeñas industrias*, cuyo aprendizaje será de gran utilidad para todos los asociados. Este fin, por sí solo, justificaría la importancia social de la Confederación.

## CONCLUSION

Nadie que viva el momento actual, ignora la fuerza representativa de la asociación; la preeminencia de las clases sociales, en el mundo entero, depende ahora de su solidaridad; la C. N. A. P. ofrece, esta OPORTUNIDAD UNICA para que los miembros de la Administración Pública constituyan la más poderosa de las asociaciones existentes en el país, y una de las más florecientes para el porvenir.

Inspirada en altos fines sociales y económicos; profundamente respetuosa de todas las leyes, de todas las autoridades, de todas las instituciones públicas y privadas; en íntimo contacto con los más encumbrados funcionarios federales (nótese bien, "funcionarios", no políticos) y atenta siempre al papel que debe desempeñar en la vida de México, la C. N. A. P. no será un elemento de perturbación social; será, por lo contrario, un factor principalísimo de eficiencia administrativa y de progreso nacional en consecuencia.

Expuestas las consideraciones que anteceden, exhortamos a quienes constituyen el Servicio Civil de los Estados Unidos Mexicanos, a secundar la obra que, con el apoyo de las autoridades y con la simpatía de todas las clases sociales, está REALIZANDO la Confederación Nacional de la Administración Pública.

México, agosto de 1922.

*Salvador Seoane*, Secretario Técnico, (Direc-

tor-Gerente de la Compañía Nacional Mexicana de Fianzas.)—Contador, *José D. Alvarez*, Tesorero General, Subdirector de los Talleres Gráficos de la Nación.—Doctor *Ulises Contreras*, Secretario del Cuerpo Consultivo Honorario.—*Manuel E. Ramírez*, Secretario del Consejo Ejecutivo.—*Gregorio Cristiani, Jr.*, Iniciador de la C. N. A. P.

## ANEXO I\*

### NINGUN MIEMBRO DE LA C. N. A. P. SERA CESADO

El año entrante todos los confederados permanecerán en sus empleos, aun cuando se reduzcan los presupuestos en un elevado porcentaje.

### —¿POR QUE?

—Esta es una sorpresa que reserva el Presidente Ejecutivo de la Confederación, y que dará a conocer en las públicas reuniones que se efectuarán en el curso del presente mes.

Pero téngalo muy presente:

"Ningún confederado saldrá de la Administración Pública, mientras pertenezca a la C. N. A. P."

\* Tanto este anexo, como el que sigue, servían originalmente como medio informativo para afiliados y postulantes. Hemos considerado conveniente el conservarlos. N. del D.

**ANEXO II**

**PARA TODO ASUNTO**

RELATIVO A LA

**C. N. A. P.**

SIRVANSE DIRIGIRSE A LAS

**OFICINAS DE**

**INFORMACION**

INSCRIPCIONES:

**EDIFICIO "LA PALESTINA"**

Avenida 5 de Mayo, 20  
4o. Piso Núm. 28

MEXICO, D. F.

## EL CONTROL JURISDICCIONAL DE LA EMPRESA PUBLICA\*

Alfonso Nava Negrete

### ¿QUE ES EMPRESA PUBLICA?

No es la ocasión ni el lugar para agotar, así sea en sus generalidades, la interesante temática del control jurisdiccional de la empresa pública. A cambio, para no defraudar al público, rogamos se acepten las siguientes reflexiones surgidas de la lectura de valiosos estudios y de nuestra experiencia al servicio de la administración pública federal y de la magistratura en tribunales administrativos.

Clave en el tema es conocer a nuestro sujeto, la empresa pública, objeto del control jurisdiccional. ¿Qué es empresa pública?

Ninguna definición, así lo pensamos, que pretendiera recoger en su fórmula todo el contenido del concepto, alcanzaría tan singular éxito. Se trata de una realidad que es distinta en cada país, que incluso en cada uno es una realidad multifacética. Tenemos en cambio el dato seguro que ella denota la actividad empresarial del Estado, razón por la cual se califica a la empresa pública de empresa de Estado.

Empero, cómo se entiende en cada país o por cada Estado esa actividad empresarial, afirmaríamos que en forma diversa. Mirar con detenimiento la legislación y el comportamiento de las empresas públicas es bastante para despejar toda duda de que así es.

\* Substancialmente es la conferencia, ahora corregida y adicionada, que dicté el 15 de noviembre de 1979 en el Seminario Internacional sobre Regulación de la Empresa Pública, organizado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la U.N.A.M. 1979.

En efecto, su estructura jurídica no es uniforme, sus objetivos económicos no tienen límite ni se ajustan a políticas definidas, habitan en regímenes legales dispersos o multiformes. En fin no existe un estatuto legal y económico que descubre el ente completo de la empresa pública. Es un verdadero mosaico en cada país.

Construir una definición universal de la empresa pública es algo que hoy todavía resulta, en el espacio y en el tiempo, imposible. Estamos seguros, sin embargo, sobre lo que encierran esas dos palabras, es decir, una pluralidad de empresas del Estado, empresas industriales o comerciales. Esto explica porque a veces se prefiere hablar de empresas públicas y no de empresa pública.

Ciencia de todos es que las empresas públicas existen, que nacen y mueren en la economía y en el derecho, pero poder fotografiarlas para construir su definición es ciencia de Pénélope. Cada científico tiene su fotografía y cada país su álbum fotográfico.

### **Categoría Económica Convencional**

Por principio hemos llegado a la conclusión que empresa pública es una categoría económica, pero convencional. ¿Qué significa esto?

Empresa pública es ante todo una empresa económica del Estado. De no ser económica, sería una empresa estatal pero no una empresa pública. Se estaría utilizando la palabra empresa como sinónimo de tarea, propósito, meta, etcétera, pero si se le usa en su natural contenido económico, la afirmación que se hace, contiene una verdad irrefutable.

Con frecuencia el Estado realiza, patrocina, tutela, incentiva, empresas o acciones en diversos terrenos de la cultura, la educación, la salud pública, destinando importantes recursos económicos. En estas situaciones se estará en presencia de empresas estatales pero no de empresas públicas.

No se excluye la posibilidad de que en estos terrenos de la cultura, la educación y la salud pública, el Estado plante empresas públicas auténticas. Fondo de Cultura Económica, por ejemplo, es un fideicomiso público que realiza una verdadera labor económica empresarial en el campo de la cultura, al través de la adición de libros. En cambio, el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT) es un organismo descentralizado encargado de fomentar la investigación científica, de apoyar la capacitación, especialización y actualización de conocimientos en ciencia y tecnología, de realizar programas de becas para estudios de posgrado, etcétera) dotado para estas tareas de considerables recursos económicos, y no es una empresa pública, es una "empresa" estatal descentralizada de cultura.

Aportar bienes y recursos públicos para una tarea que realiza el Estado, no implicará inelectablemente el fenómeno económico de la empresa pública.

Empresa pública, en consecuencia, es algo bien identificado como empresa económica del Estado, pero es una expresión que encierra un concepto o significado económico convencional.

Es verdad, no tiene un contenido económico siempre igual. Se llena con los contenidos económicos que cada Estado decide y quiere. Se

vacía, total o parcialmente, por el mismo imperativo.

No se reservan para la empresa pública, determinadas áreas de la economía productiva de bienes y servicios. Inexacto sería por ejemplo, sostener que es propio y exclusivo a la empresa pública realizar ciertas acciones industriales o comerciales.

Descúbrese así el carácter convencional de lo que es empresa pública, pues encubre contenidos económicos distintos en el tiempo y en el espacio. Ayer, por ejemplo era inconcebible que el Estado Mexicano produjera leche, azúcar, tabaco, películas cinematográficas, programas de radio y de televisión; hoy, es casi natural que así sea. Es posible, por otra parte, que las empresas públicas de diversos países produzcan petróleo, acero, electricidad, gas, etcétera, pero también que industrialicen o comercialicen bienes y servicios diferentes.

Mucho depende esa diversidad, de los distintos recursos naturales que poseen los países, del grado de su desarrollo industrial y tecnológico y del sistema político de cada Estado.

Cada Estado resuelve qué empresas económicas le interesan, para convertirlas en empresas públicas, sin importar ahora saber cuáles fueron o son los motivos o razones de su interés, que por lo demás es irrelevante a la realidad económica y proteica de la empresa pública.

Como se vé, no es audacia decir que la empresa pública es una categoría económica, pero convencional. Resultará siempre convencional su contenido económico.

Si es parte de esta realidad irrefutable, se puede afirmar con seguridad que la empresa pública no tiene una fisonomía o individualidad económica propia. Contribuye a esto que no tenga prohibido la empresa pública plantarse en cualquier solar de la economía. Quizá el único dato que ha universalizado la expresión es constituir o representar una empresa económica del Estado.

Nadie fabrica empresas públicas con un solo cliché económico. Además, su carácter de empresas estatales no se sacrifica porque el Estado no sea el único dueño. Siguen siéndolo aunque haya socios económicos como son las personas físicas o morales privadas. Son empresas públicas de economía mixta, por el origen dual de sus recursos o capitales.

México vive plenamente esta situación. No podría afirmarse, sin desdoro de la verdad, que las empresas públicas mexicanas tienen asignados determinados campos de la economía nacional o que surgen al través de una política de preferencia o prioridades económicas. No acontece así.

Repetidamente nacen las empresas públicas por fuerza silvestre. Sucede entonces que sólo alcanzan la vida efímera de un sexenio de gobierno federal. Son empresas públicas que no logran su cometido o que no pueden seguir ocultando, de sexenio a sexenio, la vida vegetativa que han llevado y desaparecen pronto del medio político que las justificó.

Está acostumbrado el Estado Mexicano a sembrar de empresas públicas casi todas las parcelas de la economía del país. Produce acero y películas cinematográficas; electricidad y fertilizantes; petróleo y maderas aserradas e



industrializadas; carros de ferrocarril y automóviles; gas y libros; elementos petroquímicos y servicios turísticos; crédito bancario y azúcar; leche y tabaco; televisión y radio; torres y tubos de acero; papel para periódico, cacao y estufas domésticas; productos forestales y productos minerales; servicios de transporte aéreo, marítimo y férreo y, bicicletas, telas y refrescos, etcétera.

No conocen las empresas públicas mexicanas barreras económicas, políticas o legales. Invaden o pueden invadir casi todo.

### Categoría Legal Inexistente

A ese mosaico económico que es la empresa pública en México, como pasa en otros países, falta tomar en cuenta otro, el legal o jurídico, con el que forma urdimbre.

Empresa pública, por lo pronto, no significa nada en el derecho positivo mexicano. Son dos vocablos utilizados frecuentemente por el lenguaje gubernamental, pero todavía no por el de la ley.

Repítese en el ámbito jurídico el mismo fenómeno que en el económico, no existe la fisonomía unitaria y acabada de empresa pública. O como se estila en el lenguaje jurídico decir, no es sujeto de derecho, no es persona jurídica.

Nada encontramos en la ley que la describa o que aporte elementos para construirla. Simplemente, es una categoría legal inexistente. El manejo que alguna ley hiciera de estas dos palabras: empresa pública, sería indebido e

inútil mientras el propio legislador no nos indique qué entiende por ellas o cuando menos qué debe comprenderse en las mismas.

Reconocido y comprobado está que en la ley mexicana no existe un concepto o descripción de empresa pública. Ni tampoco que haya elaborado una lista oficial de las empresas públicas mexicanas. Todavía no se le ha incorporado como sujeto o entidad componente de la administración pública, como se ha hecho con el fideicomiso público, gracias a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Entonces, se preguntará ¿cómo intentar hablar y describir el control de legalidad de un sujeto o entidad que no está en la ley?

Ausente de la ley, ciertamente, sin carta de naturalización que certifique su categoría jurídica, sin embargo, empresa pública es una expresión usual que agrupa por su significado económico a determinados sujetos o entes plenamente identificados por el derecho.

Esto ocurre con los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal y los fideicomisos públicos. Pueden quedar englobados bajo el rótulo económico de empresa pública siempre que realicen acciones empresariales económicas.

Petróleos Mexicanos, Comisión Federal de Electricidad, Productos Forestales de la Tarahumara, Comisión Nacional de Cacao, Instituto Mexicano de Comercio Exterior, por ejemplo, representan auténticas acciones empresariales del gobierno federal y son por ello empresas públicas independientemente de su personalidad jurídica de organismos descentralizados.

En cambio no podrían recibir con propiedad al calificativo de empresa pública organismos descentralizados tales como el Instituto Mexicano del Seguro Social, el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, la Universidad Nacional Autónoma de México, el Colegio de Bachilleres, la Universidad Autónoma Metropolitana, el Instituto Nacional del Consumidor, el Instituto Nacional de Ciencias Penales, etcétera. Ninguno de estos organismos realizan acciones empresariales económicas, de tipo industrial o comercial.

Altos Hornos de México, S. A.; Nacional Financiera, S.A.; Teléfonos de México, S.A.; Aeronaves de México, S.A.; Tabacos Mexicanos, S.A.; Operadora Nacional de Ingenios, S.A.; por ejemplo, realizan innegables acciones empresariales del gobierno federal, son económicamente hablando empresa pública, aunque jurídicamente sean empresas de participación estatal que de ordinario adoptan la estructura legal de la sociedad anónima.

Igual situación se produce con numerosos fideicomisos públicos creados por el propio gobierno de la Federación, que a guisa de ejemplo sólo citamos los siguientes: Fondo Nacional de Fomento al Turismo; Fondo para el Fomento de las Exportaciones de Productos Manufacturados; Fondo de Cultura Económica; Fideicomiso para el Cultivo, Mejoramiento e Industrialización de Limón, que desarrollan acciones de empresa pública pero sin que se confunda con su naturaleza jurídica de contrato mercantil.

En cambio no son empresa pública otros fideicomisos públicos que, sin variar su condición jurídica mercantil, no cumplen accio-

nes económicas. Por ejemplo: Fideicomiso para la Campaña Nacional contra la Garrapata, Fondo para la Capacitación Forestal Campestina, Fideicomiso para la Unidad Habitacional San Juan de Aragón, Fideicomiso para la Elaboración de una Historia de la Revolución Mexicana, Fondo Editorial de la Plástica Mexicana.

Plenamente identificados y reconocidos por la ley, como sujetos de derecho, comprometidos y sometidos a un régimen de legalidad, cuando el órgano jurisdiccional o tribunal está juzgando de las acciones de los organismos descentralizados, de las empresas de participación estatal y de los fideicomisos públicos, estará con ello enjuiciando la legalidad de las acciones de empresas públicas.

Explicable resulta ahora porque sí es factible investigar y analizar el control jurisdiccional de las empresas públicas y en particular el de las de México.

### Reflexiones Finales al Capítulo

Para nosotros la empresa pública mexicana todavía se ajusta al concepto que en otra ocasión dimos, a saber: "empresa pública es un organismo económico coordinador de diversos elementos y bienes del Estado, para producir bienes y servicios".<sup>1</sup> Acentuamos así el carácter económico de estas empresas estatales.

<sup>1</sup> Nava Negrete Alfonso. "Empresa Pública y Sociedad Anónima de Estado". en: *Revista de la Facultad de Derecho de México*. Núm. 57, Tomo XV. Enero-Marzo de 1965. p. 169.

Desentrañamos también el sentido en que debía tomarse la palabra pública. Dijimos "...el carácter público de las empresas públicas es resultado a la vez de la propiedad pública de los bienes que integran su patrimonio y del interés público al cual están afectados".<sup>2</sup>

Dos precisiones es necesario hacer ahora.

Primera, que el objeto de la empresa pública no es solo producir o industrializar, sino también comercializar, bienes y servicios. El Estado mexicano no sólo es industrial, también es comerciante.

Otra segunda precisión importante es que la base económica de la empresa pública no exige que los bienes y recursos que la integran sean necesariamente aportados todos por el Estado. No se pierde el carácter de empresa pública si la economía de ésta se forma por la asociación de recursos del Estado y de los particulares. Así lo deja ver Dufau al definir las empresas públicas: "...son personas morales de carácter industrial y comercial cuyo capital se sustrae —en su totalidad o mayoría— de la apropiación privada y que están situadas bajo la dependencia de las autoridades públicas".<sup>3</sup> Estas empresas morales a que se refiere el autor son los conocidos establecimientos públicos industriales y comerciales, y las sociedades nacionales.

Por último, queremos reiterar que la existencia de las empresas públicas sólo se justifica para el logro de fines públicos o colec-

tivos. Este es un elemento que nos parece esencial, que justifica en todo la acción empresarial del Estado.

Fin público, siempre deberá ser el de toda empresa pública, pues si revisamos las diversas empresas públicas que hoy maneja el Estado mexicano no serán pocas las que no tienen un objetivo de este orden. Por este grupo de empresas, el Estado recibe severas críticas de los empresarios privados, quienes le reclaman su venta por no encontrar razones válidas que justifiquen su administración por aquél.

Es difícil admitir que exista un fin público cuando el Estado mexicano destina importantes recursos económicos públicos para producir, por ejemplo: telas, refrescos, estufas, bicicletas, tubos de acero, etcétera. Es cierto, por otra parte, que muchas de estas empresas le han venido al Estado por la necesidad de recuperar créditos o la de no cerrar una fuente de trabajo, pero cuáles podrían ser las nuevas razones que apoyaran la conveniencia de que el Estado siguiera como empresario de ellas. Por nuestra parte no hemos hallado alguna que sea convincente.

Una vez reconocido que las empresas públicas son personas morales de distinta naturaleza jurídica y que tienen de común denominador la acción empresarial que desarrollan, la tarea que sigue es saber: ¿qué son cada una de esas personas morales mexicanas?

## TIPOS DE EMPRESA PUBLICA

Las mas importantes empresas públicas en México revisten el carácter de organismos des-

<sup>2</sup> *Op. cit.*, p. 168.

<sup>3</sup> Dufau, Jean. *Les Entreprises Publiques*. Editions de L'actualite Juridique. Paris. 1973. p. 52.

centralizados, empresas de participación estatal y fideicomisos públicos. Existen empresas públicas en la administración centralizada, pero en número escaso y de poca estatura económica.

### ¿Qué son los Organismos Descentralizados?

Desde la tercera década del presente siglo se empezaron a crear en México los primeros organismos descentralizados. Se imitó la descentralización administrativa por servicio francesa.

En su origen francés, los organismos descentralizados —llamados establecimientos públicos— cubrieron la necesidad que la organización administrativa centralizada tradicional no podía satisfacer, de atender ciertos servicios públicos cuya prestación técnica, oportuna y eficaz fuese asegurada. Para esto se decidió la creación de entes con personalidad jurídica distinta a la de la administración centralizada, dotados de recursos técnicos y financieros que se manejarían en forma autónoma o independiente.

Fue esa experiencia la que recogió y siguió la ley mexicana, al crear sus primeros organismos descentralizados federales.

Aunque los organismos descentralizados creados hasta 1947 no eran aun numerosos, ya se sentía un grave desorden entre ellos que se reflejaba en el manejo de sus bienes y recursos y en el cumplimiento de sus fines propios. A esta realidad respondió la necesidad de expedir la Ley para el Control por parte del Gobierno Federal de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal

(D.O. del 31 de diciembre de 1947), que trató de poner orden en la joven administración descentralizada mexicana.

Reguló dos cosas importantes el ordenamiento citado: a) los requisitos que era necesario reunir para que pudiese existir un organismo descentralizado o una empresa de participación estatal y, b) el control que ejercerían las autoridades centralizadas sobre tales organismos y empresas.

Lo mismo hicieron las dos subsecuentes leyes, las de 1965 y 1970 ahora vigente, que conservaron la misma denominación.

Era primordial que para ejercer el control administrativo con el que se quería, en 1947 y a la fecha, poner orden en la vida de los organismos y empresas referidos, se impusiera conocer el perfil jurídico de los sujetos controlados.

Sin definirlos, el legislador ha señalado requisitos, casi idénticos en las tres leyes, para dibujar con ellos la imagen de las personas morales descentralizadas. En la práctica, sin embargo, estos requisitos han llevado a consecuencias contrarias, es decir, que han contribuido más bien a su impresión jurídica. Brevemente nos ocupamos de esto último.

Primer requisito. En el párrafo primero el artículo 2o. de la Ley vigente de 1970, se señala así: "Para los fines de este capítulo, son organismos descentralizados las personas morales creadas por ley del Congreso de la Unión o decreto del Ejecutivo Federal, cualquiera que sea la forma o estructura que adopten, siempre que reúnan los siguientes requisitos...".

Antes de la Ley de 1947, que fijaba idéntico requisito, y después de ella hasta nuestros días, se ha cuestionado la constitucionalidad de los organismos descentralizados, particularmente porque el texto de la Constitución Federal no precisa en parte alguna que el Congreso de la Unión pueda crear estos entes jurídicos, ni tampoco que el Ejecutivo Federal pueda hacerlo.

Por interpretación doctrinal exclusivamente sacada a los textos de los artículos 73, fracción XXX (facultades implícitas del Congreso de la Unión) y 123, apartado A de la Ley Fundamental, se ha llegado a ver en tales preceptos la base constitucional en favor del Congreso de la Unión para crear organismos descentralizados. Pero esta postura no ha sido respaldada por los tribunales federales y que mas bien no se han pronunciado al respecto con la claridad necesaria.

Por el contrario, la misma doctrina mexicana ha condenado al Ejecutivo Federal —con el silencio de los tribunales federales— y le niega todo poder constitucional para crear organismos descentralizados.

Empero, la caravana de organismos descentralizados creados por el Congreso o por el Ejecutivo, sigue creciendo.

Segundo requisito. Al finalizar su redacción el párrafo transcrito, exige que además de ser creados por los órganos citados, los organismos de referencia deben cumplir con otros requisitos. Recordamos su literalidad —que es la misma en las leyes de 1947 y 1965—, que expresa: "...siempre que reunan los siguientes requisitos:..."

En las tres leyes se han fijado esos requisitos en dos fracciones del artículo 2o. Esto es indicativo de que son finalmente tres requisitos a cumplir: el del párrafo primero y los dos de las dos fracciones. En la primera de éstas se señala la forma en que deberá estar integrado el patrimonio de los entes y en la segunda cual deberá ser su objeto, si bien en ambas fracciones se comprenden varias formas de integrar ese patrimonio y varios objetos a cumplir. El texto de las dos fracciones del artículo 2o. es el siguiente:

"I. Que su patrimonio se constituya total o parcialmente con fondos o bienes federales o de otros organismos descentralizados, asignaciones, subsidios, concesiones o derechos que le aporte u otorgue el Gobierno Federal o con el rendimiento de un impuesto específico, y

II. Que su objeto o fines sean la prestación de un servicio público o social, la explotación de bienes o recursos propiedad de la Nación, la investigación científica y tecnológica, o la obtención y aplicación de recursos para fines de asistencia o seguridad social".

Luego, basta que el organismo sea creado por el Congreso de la Unión o por el Ejecutivo Federal, que su patrimonio se integre por una de las formas que se prevén en la fracción I y por último que además su objeto sea uno de los varios que se listan en la fracción II, para que se esté en presencia de un organismo descentralizado federal.

Debemos admitir ahora que tras meditar sobre el alcance de los tres requisitos, es tal la largueza de su contenido que poco contribuyen a configurar a un organismo específico o prototípico. Mas bien con esas tres líneas se puede dibujar un organismo multifacético.

No es requisito de ley que se trate de organismos autónomos, como tradicionalmente la doctrina administrativa ha proclamado para su tipificación. Algo cuando menos se consigue con el reconocimiento que la Ley de Control hace de que se trata de personas morales, es decir, que son entes con personalidad jurídica propia, distintos a los entes que componen la administración central.

Propician todavía las citadas fracciones otros comentarios que confirman la idea que de su contenido no puede derivarse el material necesario y exclusivo para construir la personalidad de un organismo verdaderamente singular, como debiera ser la del descentralizado.

Por ejemplo:

a) De la fracción I. No se precisa en el texto de esta fracción ni tampoco en otra parte del cuerpo de la ley, si el patrimonio es o debe ser propio de los organismos descentralizados. Las palabras iniciales: "Que su patrimonio...", hacen pensar que sí tienen patrimonio propio y sin embargo, siembra duda de que así sea el texto del artículo 15 de la propia ley que exige como requisito para cualquier enajenación que afecte a tal patrimonio el que el Ejecutivo Federal la autorice.

Esa misma frase equívoca utilizaron las dos leyes anteriores de Control, de 1947 y de 1965.

Se debe al texto posterior del artículo 45 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (D.O. del 29 de diciembre de 1976) que la claridad se hizo. Previene el precepto: "Dentro de la administración pública paraestatal serán considerados como organismos

descentralizados las instituciones creadas por disposición del Congreso de la Unión, o en su caso por el Ejecutivo Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, cualquiera que sea la forma o estructura legal que adopten".

Ahora existe otra duda. Ese precepto de la Ley Orgánica vino a derogar el artículo 23 fracción VII de la Ley General de Bienes Nacionales y con ello hace discutible saber quién sea el verdadero titular de la propiedad de los bienes inmuebles de estos organismos. En efecto, dice el precepto que son bienes del dominio público de la Federación, los destinados a un servicio público: "Los inmuebles que constituyan el patrimonio de los organismos públicos de carácter federal".

¿Por fin, el patrimonio o bienes inmuebles que lo integran son propiedad de los organismos o del gobierno federal? ¿O es lo mismo?

Se trata de dos leyes federales reglamentarias de artículos de la Constitución Federal: la Ley de Bienes del 27 y la Orgánica del 90, y tienen por tanto, el mismo rango jurídico. Existiendo dos textos normativos excluyentes entre sí, por sus disposiciones en contrario, debe prevalecer la posterior, la de 1976 que es fecha de la Orgánica y no la de 1969, que es el año de nacimiento de la Ley de Bienes Nacionales (D.O. del 30 de enero de 1969).

Cierto que antes que lo dijera la Ley Orgánica, otras leyes del Congreso de la Unión y decretos del mismo Ejecutivo Federal, al crear organismos descentralizados, reconocieron ya, como atributos de éstos, la personalidad y el patrimonio propios, por lo que el artículo 45 transcrito sólo ha venido a ratificar una prác-

tica legislativa y la ha transformado en requisito general.

b) De la fracción II. Ya no es requisito para justificar la existencia de un organismo descentralizado el que su objeto sea necesariamente la prestación de un servicio público.

El texto de la fracción ha roto con el modelo clásico del organismo descentralizado, concebido para prestar servicios públicos, exclusivamente. Texto que viene desde la ley de 1947, con poca variación sustancial respecto al de 1965 y al vigente, decía: "Que su objeto y funciones propias, impliquen una atribución técnica especializada para la adecuada prestación de un servicio público o social, explotación de recursos naturales o la obtención de recursos destinados a fines de asistencia social".

Esto explica que la Ley de Control vigente sólo hable de "organismo descentralizado", como lo hace también la misma Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, sin adicionar los vocablos finales: "por servicio", como la tradición doctrinal los sigue agregando.

Apoiados seguramente en este modelo prismático de objetivos, el legislador federal y el Ejecutivo Federal han creado numerosos organismos descentralizados sin que su objeto sea necesariamente la prestación de un servicio público. Recordemos como ejemplo al caso, la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra (CORETT) (D.O. del 8 de noviembre de 1974); el Consejo de Recursos Minerales (D.O. del 22 de noviembre de 1975); el Instituto de Investigaciones Eléctricas (D.O. del 1o. de diciembre de 1975); el Centro de Investigaciones Ecológicas del Sureste, con

sede en San Cristóbal de las Casas, Estado de Chiapas (D.O. del 2 de diciembre de 1974), y la Promotora del Maguey y del Nopal (D.O. del 30 de junio de 1980. Fe de erratas: D.O. del 8 de julio de 1980).

Alejado de su obligado objeto originario y exclusivo, el servicio público, puede asegurarse que aún dentro de este objeto de servicio público, el organismo descentralizado padece seria crisis, pues la noción misma de servicio público es una noción en crisis, su concepto contemporáneo llega a ser bastante impreciso. A esta crisis o evolución han contribuido los nuevos servicios públicos industriales y comerciales del Estado empresario.

A la anterior imprecisión deben sumarse la latitud con que llega a considerarse el concepto de servicio público y los otros, y a la vez latos fines que la ley asigna a los organismos descentralizados, para poder admitir que con tales elementos es fácil que casi todo organismo público creado por el Estado resulte descentralizado, por este requisito del objeto.

Todavía más. Ese requisito de la fracción II del artículo 2o. resulta o puede resultar inútil o inaplicable, en el caso de que un organismo descentralizado sea creado por una ley del Congreso de la Unión. Nada, ni nadie, obliga al Congreso a sujetarse a los "objetos" que la ley de 1970 asigna a los organismos descentralizados, ni se producirá consecuencia alguna si se aparta de ellos.

Bien puede el Congreso fijar un objeto distinto, en cada caso de creación de estos organismos. Tendrá entonces plena vigencia el principio que respetan cotidianamente los tribunales federales, que entre las disposiciones

contrarias de dos leyes del mismo rango: la Ley de Control y la Ley de creación del Organismo, la ley aplicable será la posterior. Este principio se recoge por el Código Civil del Distrito Federal, aplicable en el orden federal, en su artículo 9, que dice: "La ley sólo queda abrogada o derogada por otra posterior que así lo declare expresamente o que contenga disposiciones total o parcialmente incompatibles con la ley anterior".

Quizá el "objeto" que la Ley de Control fija tendrá aplicación necesaria cuando ni el Congreso ni el Ejecutivo digan expresamente que el organismo que crean es un descentralizado. Entonces, hay que estar al supuesto general de esa ley.

c) De la personalidad jurídica propia del organismo. Ninguna de las tres leyes de control previno semejante requisito. Todas reconocieron en forma expresa que el descentralizado es una persona moral. Así se dice en el párrafo primero del artículo 2o. de la Ley vigente de Control:

"Para los fines de este capítulo, son organismos descentralizados las personas morales creadas por ley del Congreso de la Unión o decreto del Ejecutivo Federal, cualquiera que sea la forma o estructura que adopten, siempre que reúnan los siguientes requisitos: ...".

Este texto posee un significado que no siempre se ha advertido. De él se desprende que es connatural al organismo descentralizado el ser una persona moral, que es lo mismo que decir, un sujeto de derecho. Aparte de que la ley en cita así lo reconoce, en forma general también se deriva del Código Civil del Distrito Federal, aplicable en lo federal, de su artículo 25. Dice:

"Son personas morales:

- I. La Nación, los Estados y los Municipios;
- II. Los demás organismos de carácter público reconocidos por la ley;..."

Ninguna duda puede existir de que es una persona moral, el organismo descentralizado. Es una persona que posee, además, una fisonomía jurídica propia, distinta a la de otras personas morales, derivada de los requisitos previstos en las fracciones I y II del artículo 2o. de la Ley de Control, cuyo texto ya hemos conocido.

Desde que se constituye, por ley o por decreto, el organismo descentralizado es ya persona moral, por el hecho mismo de su constitución legal. Empero, esta persona moral sólo será "descentralizada" si reúne los requisitos precipitados, si quien la constituye la reviste de tales ingredientes, que le serán propios y le dan su individualidad.

De esta natural condición de persona moral nace para el organismo descentralizado la capacidad legal de toda persona de derecho, de todo sujeto de derechos y obligaciones, de poder actuar jurídicamente por sí y ante sí. Son consecuencias innatas a las personas morales, previstas por el Código Civil para el Distrito Federal, en su artículo 26, que preceptúa: "Las personas morales pueden ejercitar todos los derechos que sean necesarios para realizar el objeto de su institución".

Inexplicablemente la Ley Orgánica, en su artículo 45 transcrito, olvidó este tratamiento legal que hicieron las tres leyes de control. Estas últimas partieron del supuesto jurídico de que los organismos descentralizados son personas morales y por ende con personalidad



jurídica propia. Ahora con la Ley Orgánica el presupuesto es que se trata de "instituciones", palabra que no dice nada jurídicamente y por esto mismo se exige como requisito que tengan personalidad jurídica.

Derogada en esto la Ley de Control de 1970, el Congreso de la Unión o el Ejecutivo Federal para crear un organismo descentralizado necesitan en su ley o decreto declarar que la institución tiene personalidad jurídica, de lo contrario faltará un requisito legal esencial, no habrá tal organismo. Ante tal omisión, no podría supletoriamente aplicarse el artículo 25, fracción II del Código Civil, que también resultó derogado por esa norma del artículo 45 de la Ley Orgánica, para estos efectos. Ya no es por ministerio de ley o condición natural jurídica, ahora es requisito *ex profeso*.

Nos parece que exigir ahora personalidad jurídica, a quien ya la tiene por razón de su origen legal de persona moral, es "personalizar" a una persona jurídica. Aunque resulte antiestético decirlo, la persona moral descentralizada está "personalizada".

Creemos que era más afortunado el texto del artículo 2o. de la Ley de Control, que el del 45 de la Ley Orgánica.

¿Qué es lo que sucederá al organismo público creado por el Congreso de la Unión, que no se le reconozca expresamente que tiene personalidad jurídica? ¿No será persona moral? ¿No podrá ejercer por sí sus derechos y demás atribuciones y responsabilidades públicas que el legislador le dé?

Se dirá: es organismo público, es persona moral, pero como no tiene personalidad jurí-

dica reconocida expresamente, no puede actuar jurídicamente por sí. ¿Es posible esto? No, sinceramente, a nuestro juicio.

Pero si la connotación jurídica del organismo descentralizado federal, derivada de los textos legales precitados, no surge nítida, incontrovertible, el entorno jurídico que forma su régimen es algo igual y bastante complicado. Plantea este régimen, disperso en varios ordenamientos legales, numerosas cuestiones jurídicas cuya solución no siempre resulta homogénea y común a todos los organismos descentralizados.

Frente a esos ordenamientos que pretende ser el común denominador de los descentralizados, es necesario agregar el régimen que se contiene en los ordenamientos casuísticos representados por la ley o el decreto orgánico de cada organismo.

Enmarcados o sujetos a tantos ordenamientos legales, la vida de los descentralizados no está, sin embargo, confinada en los mismos. Como han servido al Estado para desarrollar acciones empresariales importantes como las de Petróleos Mexicanos, Comisión Federal de Electricidad, Ferrocarriles Nacionales de México, Conasupo, etcétera, están sometidos también al derecho privado en una forma cada vez más frecuente y normal.

Esta realidad de un régimen jurídico híbrido provoca serias dudas: ¿es autoridad pública el descentralizado cuando celebra contratos mercantiles, por ejemplo? ¿Sus actos son actos de autoridad, actos administrativos impugnables ante tribunales de justicia administrativa? ¿Además, su comportamiento que es ostensiblemente de poder público, llevaría a decidir

la procedencia del juicio de amparo en contra de sus actos, que se reputarían como de auto-ridad?

Muy complejo es el régimen legal de los organismos descentralizados y también el control administrativo que se ejerce sobre ellos, pero el control jurisdiccional de sus actos es todavía más. Así nos parece.

### ¿Qué son las Empresas de Participación Estatal?

Denuncia la misma denominación el sentido de la respuesta a la pregunta formulada. Son empresas económicas en que el Estado participa, junto con los particulares. Se asocian recursos económicos, de uno y otros. Unense capitales públicos y privados.

Sociedades de economía mixta es otra forma de significar el mismo fenómeno económico, en otros medios económicos y legales diferentes al nuestro.

Ambas, expresan: empresa de participación estatal y sociedad de economía mixta, son indicativas de lo mismo: el Estado empresario unido a los particulares empresarios.

Suele afirmarse, correctamente, que esta asociación da origen a dos tipos de empresas: empresas con participación mayoritaria del Estado y empresas con participación minoritaria del Estado. De mayor o de menor participación económica estatal, son empresas que reflejarán siempre participaciones estatales. A esta última idea respondió la creación en Italia del Ministerio de las Participaciones Estatales, por ley del 22 de diciembre de 1956.

A partir de 1947, con la Ley para el Control por parte del Gobierno Federal de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, se tuvo como empresa de participación estatal a la empresa en que el gobierno federal tenía el 51 por ciento del capital social o de las acciones. Esto mismo previó la ley de Control de 1965, sucesora.

Inexplicablemente y contraviniendo el sentido común, la aún vigente Ley de Control de 1970 varió la regla. Para ésta basta el 51 por ciento o más del capital social o de las acciones (art. 3o. I.). Ya no es la "mayoría" sino la mitad o más. En este mismo contrasentido incurre el artículo 46 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal de 1976, que sin derogar en esto al citado artículo 3o., también le es suficiente para que exista una empresa de participación estatal mayoritaria el 50 por ciento o más del capital social.

Es la Ley Orgánica antes citada la que distingue a las empresas de participación estatal como mayoritarias y minoritarias. Sólo a estas últimas aludió por vez primera la Ley de 1965 y desde luego la vigente de 1970.

Propia, o se diría más bien natural, es a la empresa de participación estatal la estructura jurídica de la sociedad mercantil y casi siempre la de la sociedad anónima. No lo dice así la Ley de Control, ni las leyes generales que forman su régimen administrativo común, pero ello se infiere sin lugar a dudas del propio texto del artículo 46 ya referido al fijar los requisitos de existencia de tales empresas.

Puede afirmarse que las empresas de participación estatal, a la luz del texto de la Ley Orgánica, son sociedades mercantiles con parti-

participación mayoritaria o minoritaria del Estado. Esto se corrobora al leer los textos de los artículos 46 y 48, en su primer párrafo, que dicen lo siguiente:

“Artículo 46. Dentro de la administración pública paraestatal se consideran empresas de participación estatal mayoritaria, incluidas las instituciones nacionales de crédito y organizaciones auxiliares, y las instituciones nacionales de seguros y fianzas, aquellas que satisfagan alguno de los siguientes requisitos:

- a) Que el Gobierno Federal, el Gobierno del Distrito Federal, uno o más organismos descentralizados, otra u otras empresas de participación estatal, una o más instituciones nacionales de crédito u organizaciones auxiliares nacionales de crédito, una o varias instituciones nacionales de seguros o de fianzas, uno o más fideicomisos a que se refiere la fracción III del artículo 3o. de esta Ley, considerados conjunta o separadamente, aporten o sean propietarios del 50 por ciento o más del capital social.
- b) Que en la constitución de su capital se hagan configurar acciones de serie especial que sólo puedan ser suscritas por el Gobierno Federal; o
- c) Que al Gobierno Federal corresponda la facultad de nombrar a la mayoría de los miembros del consejo de administración, junta directiva u órgano de gobierno, designar al presidente, al director, al gerente, o cuando tenga facultades para vetar los acuerdos de la asamblea general de accionistas, del consejo de administración o de la junta directiva u órgano de gobierno equivalente.

Artículo 48. Para los efectos de esta ley, serán empresas de participación estatal minoritaria las sociedades en las que uno o más organismos descentralizados u otra, u otras empresas de participación estatal mayoritaria consideradas conjunta o separadamente, posean acciones o partes de capital que representen menos del 50 por ciento y hasta el 25 por ciento de aquél...”

Leídos los textos transcritos, resulta inconfundible la identidad jurídica de la empresa de participación estatal como una sociedad mercantil en que las entidades públicas que enumeran tienen participaciones económicas, mayoritarias o minoritarias.

Empero, si bien se trata de sociedades mercantiles, son sociedades que adquieren modalidades que las convierte en peculiares Sociedades de Estado o Sociedades Anónimas de Estado. Su régimen exhorbita al de toda sociedad mercantil, sin renegar de la esencia de ésta.

Por esta ínsita naturaleza jurídica de sociedad mercantil, es que la empresa de participación estatal, antes de 1947 y hoy en día, siempre fue un sujeto de derecho, como persona moral que es. Así lo previene el artículo 25 del Código Civil para el Distrito Federal, aplicable en materia federal, en su fracción III.

Es cierto que reiteradamente se planteó la duda acerca de si estas personas morales mercantiles eran o no parte de la administración pública federal, pero es una duda que ha quedado resuelta por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en su artículo primero, que las tiene como parte de la administración paraestatal y a ésta como administración federal.

Acabada esa duda, surge ahora otra, derivada del mismo artículo primero. ¿Cuál es la personalidad jurídica de la empresa de participación estatal? ¿Es la de derecho privado, como sociedad mercantil? ¿Es la de derecho público, como organismo público de la administración federal? ¿Es acaso un ser jánico, de dos caras, como el célebre dios mitológico?

Antes de que entrara en vigor ese artículo 1o., en 1977, este tipo de empresa pública estaba sujeto a un régimen legal híbrido, es decir, un régimen compuesto de normas de derecho privado y de derecho público. Su naturaleza mercantil exigía las primeras y los bienes y recursos públicos de su capital social imponía las segundas.

Ahora con ese artículo primero, las segundas normas deben aumentar su caudal y casi diríamos dominar en las primeras.

Pero cuál es la respuesta que ahora podemos dar a las preguntas formuladas. La misma Ley Orgánica nos proporciona la materia para responder, con sólo examinar algunos de sus artículos.

Por virtud del mandato legislativo del artículo primero, la empresa de participación estatal es administración federal. En efecto, es una empresa que junto con otros cuerpos jurídicos que enumera ese precepto integran la administración paraestatal. Esto haría suponer que todos los cuerpos que forman la administración federal son parte del Ejecutivo Federal y por ende, inevitablemente, parte del gobierno federal, pero tales suposiciones lógicas derivadas del tenor del artículo primero no son correctas, pues la propia Ley Orgánica las desmiente.

Para el artículo 3o. de la Ley Orgánica, las entidades de la administración paraestatal sólo son organismos auxiliares del Poder Ejecutivo de la Unión, pero no lo componen, no son partes de él. Dice el artículo 3o.:

“El Poder Ejecutivo de la Unión se auxiliará en los términos de las disposiciones legales correspon-

dientes, de las siguientes entidades de la administración pública paraestatal:

- I. Organismos descentralizados;
- II. Empresas de participación estatal, instituciones nacionales de crédito, organizaciones auxiliares nacionales de crédito e instituciones nacionales de seguros y de fianzas, y
- III. Fideicomisos”.

Sí lo son en cambio las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos, según lo previene el artículo 2o., en calidad de dependencias. Las Secretarías y los Departamentos forman el órgano estatal, Poder Ejecutivo Federal.

Dispone el artículo 2o.:

“En el ejercicio de sus atribuciones y para el despacho de los negocios del orden administrativo encomendados al Poder Ejecutivo de la Unión, habrá las siguientes dependencias de la administración pública centralizada:

- I. Secretarías de Estado, y
- II. Departamentos Administrativos”.

Así lo interpretamos, visto el Poder Ejecutivo Federal como órgano y no como poder en sí, como lo trata y considera el artículo 80 de la Constitución: “Se deposita el ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo de la Unión en un solo individuo, que se denominará *Presidente de los Estados Unidos Mexicanos*”.

La personalidad del cuerpo estatal, “Poder Ejecutivo Federal”, no se confunde con la de las entidades paraestatales; éstas, cada una, tiene la suya. Esta verdad jurídica se corrobora por otros textos de la Ley Orgánica.

Por ejemplo, el artículo 45 exige como requisito esencial, según comentamos, para que exista un organismo descentralizado, que tenga personalidad jurídica propia. El artículo 46, en su inciso a), separa y distingue a los organismos descentralizados, a las empresas de participación estatal, todos ellos como posibles aportadores o propietarios del 50 por ciento o más del capital social de una empresa de participación estatal. No son dos personas, gobierno federal y administración paraestatal, pues ésta alberga varias personas jurídicas, distintas entre sí.

El artículo 50, que previene la base jurídica para la sectorización de los organismos paraestatales, apunta la necesidad de hacerlo para ordenar las relaciones de éstos y el Ejecutivo Federal, como personas jurídicas diferentes.

En conclusión, la respuesta es que, las empresas de participación estatal solo tienen una personalidad jurídica, la que corresponde a su estructura jurídica de sociedad mercantil.

Claro que a la regla general siempre acompaña la excepción, es el caso del actual Banco Nacional de Crédito Rural, S.A., que aparte de ser una sociedad mercantil anónima de participación estatal mayoritaria, el legislador federal al crearlo le atribuyó la naturaleza jurídica de organismo descentralizado. Posee el Banco —igual como los antiguos Bancos, Nacional de Crédito Agrícola y Crédito Ejidal— doble personalidad jurídica. Por fortuna, estas instituciones jurídicas son raras, por su número y por su inexplicable hermafroditismo o híbrido.

No ha sucedido así, acertadamente, en otras instituciones nacionales de crédito, como el

Banco de México, S.A.; el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.A., y Nacional Financiera, S.A., que conservan la ortodoxia de la sociedad mercantil de Estado.

Nada impide reconocer ahora, sin embargo, una realidad evidente: que todas esas sociedades mercantiles poseen la máscara de la administración pública federal, para lo mismo que los actores de los grandes teatros de la Grecia clásica, para dejar oír bien o dejar ver bien, que quien actúa por medio de las sociedades en cuestión, es la voz del gobierno federal, son las pretensiones y acciones del poder público federal.

Curiosamente, ninguna de las tres leyes de Control que han estado vigentes, ni la Ley Orgánica, acotan el terreno de acción de estas empresas públicas; no señalan su objeto social.

Está libre el camino para que el gobierno federal asigne a estas empresas el objeto o acción que considere convenientes. Así se refleja y comprueba al conocer el objeto social de las empresas de participación estatal —mayoritarias y minoritarias existentes, que se ocupan como se dijo, casi de todo y que pueden ocuparse de todo.

### ¿Qué son los Fideicomisos Públicos?

Fideicomiso público es la expresión con la que se pueden identificar a los fideicomisos en los que el gobierno federal, estatal o municipal figuran como fideicomitentes. O más general, el fideicomiso donde el fideicomitente es el poder público.

Sin llamarlos así, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal muestra interés únicamente por los fideicomisos en los que el fideicomitente sea la Secretaría de Hacienda y Crédito Público o por aquellos que se creen con recursos de las entidades paraestatales (artículo 49). Son estos fideicomisos los que forman parte de la administración pública paraestatal (artículo 3o. fracción III) y los que pueden calificarse de fideicomisos públicos federales.

En estos negocios jurídicos, la presencia del poder público no cambia la naturaleza mercantil del fideicomiso. Continúa rigiéndose por la legislación mercantil especial, representada por las leyes General de Títulos y Operaciones de Crédito, y General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares. Aunque por el hecho de que los bienes y recursos que se administran son del Estado o de entidades paraestatales y también porque los fines que les son asignados responden siempre a intereses públicos o colectivos, son fideicomisos que se someten a una legislación administrativa cada vez más amplia.

Pasa con los fideicomisos públicos igual que con las empresas de participación estatal, son de esencia instituciones jurídicas mercantiles, pero que se ven obligadas a admitir como parte de su régimen propio a leyes administrativas. Es la consecuencia inevitable de constituir instrumentos de acción del poder público.

Pero, ¿son sujetos de derecho los fideicomisos públicos, tienen personalidad jurídica?

Sabemos por la Ley General de Instituciones de Crédito que el fideicomiso puede ser creado por acto entre vivos o por testamento (ar-

tículo 352). ¿Pero estos actos, por sí solos, dan origen a un sujeto de derecho, a una persona jurídica llamada fideicomiso público o simplemente fideicomiso?

En la práctica administrativa los fideicomisos públicos son creados a través de actos jurídicos diversos. Por ley del Congreso de la Unión por ejemplo, como se hizo con el Fondo Nacional de Fomento al Turismo (Ley Federal de Turismo), pero es más común que se haga a través de un decreto del Ejecutivo Federal, que inclusive fija las bases de constitución, organización, operación y fines propios de la institución.

Ahora bien, como el artículo 352 citado previene que el fideicomiso se constituye por actos entre vivos, sin calificar la naturaleza de estos actos, se está autorizado a pensar que la ley o el decreto de los poderes Legislativo o Ejecutivo pueden ser tales actos de constitución.

Esta idea se confirma con lo que prescribe el artículo 25 de la Ley para el Control, vigente, a saber: "...sin perjuicio de lo que determine la ley, decreto o instrumento jurídico que los haya creado, los fideicomisos deberán ajustarse a las prevenciones que establece la presente ley en todo lo que en cada caso les sea aplicable".

Pero además, en las palabras utilizadas por ese precepto: "instrumento jurídico", o en la palabra genérica "actos", debe incluirse también el contrato mercantil que es la forma jurídica por antonomasia de creación de los fideicomisos y que en la mayoría de los casos es la fuente única de los fideicomisos públicos.

O sea que el estatuto orgánico de cada fideicomiso se forma por la ley o decreto que lo crea, por el contrato de fideicomiso, por la ley mercantil y por los dispositivos que al respecto contiene la Ley de Control.

Sin mengua de reconocer que su régimen legal incluye importantes ordenamientos legales administrativos.

Constata ese origen legal de los fideicomisos públicos el "Decreto por el que se establecen bases para la constitución, incremento, modificación, organización, funcionamiento y extinción de los fideicomisos establecidos o que establezca el Gobierno Federal" (D.O. del 27 de febrero de 1979), expedido por el Titular del Ejecutivo Federal, en cuyo articulado se reconoce como instrumento jurídico de constitución el contrato, diríase ordinario, pero también lo hace para el Decreto e inclusive para la ley. Es ilustrativo para esto último el texto del artículo 14, que dice:

"En los contratos constitutivos de Fideicomisos del Gobierno Federal se deberá reservar al propio Gobierno la facultad expresa de revocarlos, sin perjuicio de los derechos que correspondan a los fideicomisarios, o a terceros, salvo que se trate de fideicomisos constituidos por mandato de la Ley o que la naturaleza de sus fines no lo permita."

No se inmiscuye obviamente en estos comentarios al otro acto de constitución a que alude el artículo 352, el testamento, porque él no sería posible en los fideicomisos públicos.

Ahora bien, es de advertirse que de ninguno de esos actos estatales, creadores de numerosos fideicomisos, se desprende que se esté en presencia de una persona jurídica ni esos mismos

actos dotan al fideicomiso en forma expresa de personalidad jurídica propia. Dice Emilio Krieger: "...el fideicomiso no llega jamás, en nuestro derecho, a tener una personalidad jurídica propia".<sup>4</sup>

Es cierto, no son sujetos de derecho, ni tienen personalidad jurídica propia, pero no puede ignorarse que son parte de la administración pública federal, "entidades auxiliares" del Poder Ejecutivo Federal. Su comportamiento en la vida administrativa es de personas de derecho, sin serlo estrictamente. Con el nombre con que se les bautiza al crearlos, reúnen una apariencia de sujeto de derecho, que no tiene en rigor.

Son las fiduciarias, instituciones nacionales de crédito tratándose de fideicomisos públicos, las que tienen la personalidad jurídica para todo acto relativo al fideicomiso.

Ahora, ¿cuál es el objeto de los fideicomisos en cuestión?

Por su número cada vez mayor, por los recursos económicos que manejan, muy cuantiosos, y por el interés público que los orienta, es importante destacar que contrariamente a lo que sucede con las empresas de participación estatal mayoritarias, en el caso de los fideicomisos públicos la ley sí fija fronteras a su objeto propio.

Señala sólo tres contenidos a ese objeto, la Ley para el Control, en su artículo 25, que

4 Krieger, Emilio. *Manual del Fideicomiso Mexicano*. Editado por el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S. A. 1976. p. 31.

son: a) inversión, manejo y administración de obras públicas; b) la prestación de servicios, y c) la producción de bienes para el mercado. Empero, esta limitación a su objeto, es en realidad sólo aparente. Hablar de prestación de servicios, sin precisar su tipo y hablar de producción de bienes sin delimitar su clase, es establecer un campo inmensurable al objeto de tales fideicomisos.

Acredita lo antes afirmado, la última lista oficial, publicada en el *Diario Oficial* del 11 de octubre de 1979, en que el Gobierno Federal registra para su control, por medio del Ejecutivo Federal, 206 fideicomisos públicos. En efecto, muchos de ellos no se ajustan a los objetos que la ley previene y que se han apuntado. Por ejemplo, algunos destinan sus recursos a la construcción de conjuntos habitacionales que después se enajenarán a particulares, y sin dejar de reconocer el evidente interés público o colectivo que se persigue con ello, no encaja dicha construcción en ninguno de los tres supuestos que como objeto asigna la ley a los fideicomisos públicos. Tampoco estarían en las hipótesis de la ley, los fideicomisos: Fondo Nacional para el Desarrollo de la Danza Popular Mexicana; Ex-Convento de Santa Catalina; Película La Sombra del Caudillo.

Resulta ya insuficiente la Ley para el Control, en sus señalamientos acerca de lo que encierra o debe encerrar el objeto de los fideicomisos del gobierno federal. Además, si el fideicomiso es creado por ley —del Congreso de la Unión—, no tendrá ésta por que limitar o restringir el objeto, a alguno de los que aquella ley previene, tanto porque ella misma así lo autoriza implícitamente en su artículo 25 como porque sería aplicable el papel derogativo de una segunda ley que contiene dis-

posiciones contrarias a la primera (artículo 72, inciso f de la Constitución Federal).

### Conclusión al Capítulo

Finalizar ahora, diciendo simplemente que los organismos descentralizados son personas de derecho público y que las empresas de participación estatal mayoritaria y los fideicomisos públicos son personas de derecho privado, es velar una verdad de mayor fondo. Justo es decir, los primeros tienen una personalidad de derecho público, las segundas poseen una personalidad de derecho privado y los terceros y últimos, no tienen personalidad jurídica.

En el derecho positivo así sucede, los primeros derivan su personalidad de un ordenamiento administrativo (ley o decreto) y las empresas de participación estatal, de una ley mercantil (o ley bancaria, si hablamos de las instituciones nacionales de crédito).

Otra cosa es que en el caso de los descentralizados y de las empresas de participación estatal mayoritarias; sus acciones o actividades en general se sujeten a normas tanto de derecho público como de derecho privado. Realizan inevitablemente acciones sometidas a esos dos sectores jurídicos, sin posibilidad de cuantificar en cuánto más, uno u otro. El organismo descentralizado, productor de bienes o de servicios, por ejemplo, es una empresa pública que como tal inexorablemente recurre al instrumental normativo del derecho privado. Lo mismo, la empresa de participación es total, por los recursos públicos que maneja y por el interés estatal que persigue, además del orden jurídico privado, tendrá forzosamente que su-



jetarse a los cánones de la ley administrativa fundamentalmente y, a otras normativas de derecho público.

En fin, con plena convicción se puede afirmar que, el régimen legal de las empresas públicas es de derecho, público y privado; que dentro de este régimen siempre actuará el Estado en su carácter de tal, pues las normas de derecho privado que llega a utilizar o a las que se somete, no cambian su posición de poder público. Es a propósito, toda verdad lo afirmado por Sánchez Bella: "...es de sobra conocido que cuando el Estado actúa en régimen jurídico-privado no deja, sin embargo, de mantener su carácter de ente dotado de poder, y por lo tanto su condición imperativa —de desigualdad a su favor frente a los particulares— aparece necesariamente en mayor o menor grado".<sup>5</sup>

## EL CONTROL JURISDICCIONAL DE LAS EMPRESAS PUBLICAS

### Diversos Controles

Sin ser el único, ni el más importante, el más eficaz que tienen sobre sí las empresas públicas en México, es el control jurisdiccional. No puede decirse lo mismo de los controles legislativo y administrativo.

### El control del poder legislativo

El control parlamentario o legislativo que se ejerce al través del sistema de comparecencias ante las Cámaras que integran el Congreso de la Unión, previsto en el artículo 93 de la Constitución Federal, es a la vez irrisorio e ilusorio. Comparecen, ciertamente, los titulares de las Secretarías de Estado, Departamentos de Estado, organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritarias, ante cualesquiera de las Cámaras que lo solicite para: "...informar cuando se discuta una ley o se estudie un negocio concerniente a sus respectivos ramos o actividades".

Pero este sistema, seguido con más énfasis desde hace una década, ha resultado en la práctica un foro más bien para fortalecer la imagen política del compareciente, puesta en duda por la opinión pública o, para mejorar en su caso la de quienes apenas si se nota que tienen alguna, o finalmente para difundir algo que para el gobierno federal reviste vital interés.

Ningún titular de empresa pública, hasta ahora, que ha comparecido, se ha visto en apuros por la aplicación de semejante matiz parlamentario.

Igual de falaz nos parece la intervención que se da a los legisladores federales en la última adición que se hizo al texto del artículo 93, respecto a la acción de las empresas públicas.

Dice el texto adicionado: "Las Cámaras, a pedido de una cuarta parte de sus miembros, tratándose de los diputados, y de la mitad, si se trata de los senadores, tienen la facultad de

<sup>5</sup> Sánchez Bella, Alfredo. Ministro de Información y Turismo. Prólogo a *El Estado Empresario* de Giuseppe Perilli. Editorial E.P.E.S.A. Madrid. 1972. p. XI.

integrar comisiones para investigar el funcionamiento de dichos organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria. Los resultados de las investigaciones se harán del conocimiento del Ejecutivo Federal''.

Es una intervención de naturaleza meramente administrativa, sin que los legisladores cuenten con algún poder de decisión. Simplemente, los legisladores federales instruyen el expediente administrativo, para que después el Ejecutivo Federal, convertido en juez y parte, enjuicie lo investigado y resuelva.

Nada verdadero y auténtico de control parlamentario establece la adición constitucional, en nada se vigoriza con ella al poder del Congreso de la Unión frente a la administración y lamentablemente; además, poco enaltece a su linaje de Poder Legislativo Federal servir de mero apoyo administrativo al Ejecutivo.

Cierto que tiene poco tiempo de haber iniciado su vigencia la adición constitucional y que tal vez a ello se deba que no se conozcan aún los resultados prácticos de tan singular escrutamiento técnico-administrativo.

Incorre por otra parte en gran desacierto la reforma constitucional, al no mandar que los resultados de la investigación realizada por parte de los legisladores se haga del conocimiento del público. Todo queda en absoluto secreto entre el coadyuvante administrativo y el Ejecutivo Federal apoyado.

Seguro que habrá mucha e importante información recabada en esta investigación legislativa, que indudablemente sólo tendrá

interés para el dueño de las empresas públicas a fin de enderezar el rumbo de la nave y evitar su posible naufragio financiero. Sin embargo, por tratarse de empresas estatales cuyo financiamiento directa o indirectamente se hace con los impuestos, es de obvio interés colectivo que el contribuyente sepa que la obligación constitucional que tiene de pagar impuestos representa una contribución auténtica de servicio nacional y no una aportación para experimentos empresariales de políticos de sexenio.

Aligeraría psicológicamente el peso que representa el pago de los impuestos, si el contribuyente tiene plena confianza de que sus pagos fiscales sirven para el desarrollo de empresas públicas bien dirigidas, honradamente administradas y de resultados óptimos para la colectividad.

Si se llegara a dar publicidad a los resultados de la investigación llevada a cabo por el legislador federal, se acercaría mucho a un auténtico contralor parlamentario, pero como está regulado y se practica no tiene sentido su existencia, pues al Ejecutivo Federal le sobran investigadores para alcanzar igual propósito. No hay que olvidar que desde 1947, legalmente se estableció ya un control administrativo sobre las empresas paraestatales.

### **El control del poder ejecutivo**

El control administrativo de las empresas públicas, ha sido el más legislado. Tres leyes específicas se han expedido para tratar de regularlo en general y otras varias que desde sus respectivos campos generales derivan acciones especiales de control sobre ellas.

Si bien esas tres leyes, la de 1947, la de 1965 y la vigente de 1970 no fueron dictadas exprofesamente para establecer un sistema de control sobre empresas públicas, sí quedaban éstas incluidas en su régimen general.

Sorprende ahora que, no obstante que es ostensible el aumento del número de las empresas públicas, el crecimiento extraordinario de muchas existentes y la significación que han alcanzado algunas inclusive en el orden internacional, todavía el legislador mantenga la idea a nuestro parecer equivocada de regular bajo una misma normativa a empresas públicas y a organismos públicos que no son tales empresas.

Tres décadas y casi un lustro más, desde la ley de 1947, han transcurrido y el control administrativo sigue siendo único para todos, sin ver que por las acciones económicas que desarrollan las empresas públicas debieran por esto tener un tratamiento legal separado y propio.

Llama la atención también que las veces que el legislador ha tomado la decisión de regularlas dentro de ese marco general, ha sido primordialmente para perfeccionar el sistema de control administrativo que ejerce la administración central sobre sus acciones. Ha descuidado o se le ha olvidado establecer el *status* general de los organismos descentralizados, de las empresas de participación estatal y de los fideicomisos públicos. De plano se le han olvidado las empresas públicas. Sólo se ha ocupado de su control por la administración central.

No existe un régimen legal general de la administración pública paraestatal, ni uno

específico sobre las empresas públicas. Ese régimen se forma por el agrupamiento de varias leyes: la Ley de Control de 1970, varias leyes normadoras de materias administrativas específicas en que incursionan las empresas públicas y las propias leyes, decretos, que las han instituido. Todas integran el régimen heterogéneo y disperso del sector empresarial del Estado. Esto sin dejar de tomar en cuenta, como ya se ha señalado, que en forma cotidiana y natural forman parte también de su entorno jurídico las normas del derecho privado.

Pero muy a pesar de la obra legislativa pensada para asegurar el éxito de los controles administrativos, técnicos y financieros, son frecuentes los fraudes y fracasos en las empresas públicas.

No debe atribuirse lo anterior a que el Estado haya entrado a un "hospital de empresas enfermas" según expresión de Giuseppe Petri-lli. No, lo atribuimos a otros factores pero principalmente humanos. Mientras la experiencia, la preparación profesional o técnica no sean requisitos esenciales para dirigir una empresa pública, la improvisación que se sucede cada seis años, al cambio del titular del Ejecutivo Federal y de sus colaboradores, dará origen a esos frecuentes cuadros de enfermedad iterativa en las empresas del Estado.

Substituir la mentalidad empresarial por la del político ocasional, como factor de mando, es lo característico en no pocas empresas públicas mexicanas. Importa la responsabilidad política que se juega en ellas, no la responsabilidad empresarial, que suele estar ausente o muy secundariamente presente.

Al finalizar los seis años de gobierno federal interesa más la imagen política del empresario público que los resultados empresariales de la empresa pública; estos últimos si fueron malos, ya se arreglaran con el nuevo gobierno de seis años.

En consecuencia, parece que el éxito o fracaso de las empresas públicas depende más del factor humano responsable de dirigir las y no de las leyes que las rigen.

### Control Jurisdiccional

Si cada empresa pública tiene su propio solar de derecho y el entorno de legalidad que las une no es uniforme, se entenderá que el control que los tribunales ejercen sobre sus acciones, también se pulveriza. El control jurisdiccional de las empresas públicas se diversifica.

Es necesario primero entender lo que es el control de legalidad de tipo jurisdiccional, sobre las empresas públicas. Comprende los casos en que se demanda a la empresa pública ante el tribunal, impugnando la ilegalidad de sus actos, pero también a aquellos en los cuales la propia empresa pública es parte actora y demanda a particulares o a autoridades públicas, sean federales o locales.

Como parte demandada o como parte actora en un proceso, la empresa pública pone a prueba su *status* legal.

#### Tipo de tribunales

Dos son los sistemas de justicia que se aplican

a las empresas públicas, el judicialista y el administrativo o francés. En otras palabras, los tribunales que ejercen su control de legalidad sobre tales empresas forman parte del Poder Judicial y del Poder Ejecutivo.

Si bien las empresas públicas hoy forman parte de la administración pública federal, por mandato del artículo 1o. de la Ley Orgánica de ésta, esto no trae como consecuencia el que las controversias a que dieran origen sus actos sean de naturaleza administrativa y por ende que el sistema de justicia único por aplicar fuese el de la justicia administrativa.

Verdad es que no produjo ningún cambio ese precepto en la naturaleza de los actos de las empresas públicas. Por ejemplo, en el caso de las empresas de participación estatal y de los fideicomisos, la justicia aplicable siguió y sigue siendo la que imparten los tribunales del derecho común (derecho civil y mercantil). Los mismos organismos descentralizados, al realizar numerosos actos o contratos sujetos a la legislación común, caen también bajo la órbita de esos tribunales.

Es decir, que según sea la naturaleza del acto de la empresa pública, así será el tipo de tribunal que intervenga.

a) Si el acto que origina la controversia es administrativo, intervendrá primero el tribunal administrativo, hasta donde llegue su competencia. Es el caso del Tribunal Fiscal de la Federación (Ley Orgánica, artículo 23).

Si la sentencia del tribunal administrativo es adversa a la empresa pública, se acudirán a los tribunales del Poder Judicial. Cuando la sentencia adversa sea del Tribunal Fiscal de

la Federación, se recurrirá a la Sala Administrativa de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (artículo 242, Código Fiscal de la Federación).

Cuando la sentencia del Tribunal Fiscal sea contraria al particular, se acudirá a la vía del juicio de amparo, ante tribunales judiciales: Juzgado de Distrito, Tribunal Colegiado o la Sala Administrativa de la Suprema Corte, según el caso (Ley de Amparo).

Es posible que el acto administrativo de la empresa pública no pueda enjuiciarse ante un tribunal administrativo; entonces el particular utilizará de inmediato el juicio de amparo, ante el tribunal judicial federal que corresponda, conforme a la pretensión que se reclame (Ley de Amparo).

Todo esto sucede tratándose de empresas públicas que son de la administración federal, de donde resulta que son federales también los tribunales administrativos y judiciales citados. Pero nada impide aceptar la misma mecánica si las empresas públicas son locales, de los Estados o del Distrito Federal.

Si la legislación de los Estados establece tribunales administrativos, contra las sentencias de éstos procederá el amparo ante los tribunales del Poder Judicial Federal, si fueran contrarias al particular o bien, en revisión ante la Suprema Corte o los Tribunales Colegiados si fueran adversas a la empresa pública (artículo 107 fracción III de la Constitución Federal).

En el Distrito Federal existe el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, pero su ley orgánica no admite juicios en contra de los

actos administrativos de las empresas públicas, como son Industrial de Abastos y Sistema de Transporte Colectivo. Siempre tuve la idea —como magistrado que fui del Tribunal desde que se inició— y ahora también, que el proceso administrativo del Distrito Federal debía comprender a todos los organismos descentralizados, cuando menos, pero nunca tuvo éxito ante las autoridades del Departamento del Distrito Federal.

Como se vé, en esta primera regla el problema será determinar en cada caso si el acto de la empresa pública, cuya legalidad se cuestiona, es o no administrativo.

b) Si el acto que motiva el conflicto no es administrativo, entonces intervendrán los tribunales federales o los locales, según sea federal o local la naturaleza de la ley que rija el acto.

Cuando por ejemplo las empresas públicas realizan actos sometidos a los códigos civiles, que son leyes locales de los Estados o del Distrito Federal, serán los tribunales de estas entidades los que conozcan de las controversias a que den origen aquéllos. En cambio, si los actos que realizan se sujetan a la legislación mercantil, por ser ésta federal, serán entonces los tribunales federales los que intervengan para dar solución a las controversias (salvo los casos en que se admite la jurisdicción concurrente, tribunales federales o locales). Lo mismo acontecerá en materias federales penales, laborales y civiles, serán competentes los tribunales federales, por ser federales las leyes que las regulan.

Sin embargo, todas las consecuencias que se derivan de aplicar esa regla dejan de tener valor y certeza, cuando el legislador al crear

cada empresa pública determina expresamente que todas las controversias que provoquen las acciones de ésta serán resueltas por los tribunales federales.

Por ejemplo: Instituto Mexicano de Comercio Exterior, organismo descentralizado, creado por ley publicada en el *Diario Oficial* del 31 de diciembre de 1970, es una empresa pública comercial. En el artículo 18 y último de su ley orgánica se dispone: "El domicilio del Instituto Mexicano de Comercio Exterior será el Distrito Federal, y los Tribunales Federales serán competentes para conocer y resolver todas las controversias en que sea parte".

Petróleos Mexicanos, empresa pública industrial y comercial, organismo descentralizado, creado desde 1938, por decreto del 7 de junio, en su Ley Orgánica publicada en el *Diario Oficial* del 6 de febrero de 1971, previene en su último artículo, 17, primer párrafo, lo siguiente: "En todos los actos, convenios y contratos en que intervenga Petróleos Mexicanos, serán aplicables las leyes federales, y las controversias en que sea parte, cualquiera que sea su carácter, serán de la competencia exclusiva de los tribunales de la federación".

Comisión Federal de Electricidad, empresa pública industrial y comercial, organismo descentralizado, regulada por la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica, publicada en el *Diario Oficial* del 22 de diciembre de 1975, sigue el mismo régimen. En el artículo 45, último de la ley, se expresa: "En todos los actos, convenios y contratos en que intervenga la Comisión Federal de Electricidad, serán aplicables las leyes federales conducentes, y las controversias en que sea parte serán de la competencia exclusiva de los Tribunales de

la Federación, quedando exceptuada de otorgar garantías que se exigen a los particulares de dichas controversias".

Ferrocarriles Nacionales de México, empresa pública comercial, organismo descentralizado, creado por ley publicada en el *Diario Oficial* del 30 de diciembre de 1948, en la cual se dice: "Artículo 23. Las controversias en que sea parte Ferrocarriles Nacionales de México, serán de la competencia exclusiva de los Tribunales Federales, con excepción de aquellas cuyo conocimiento corresponda a la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje".

Existen desde luego casos de otros organismos descentralizados creados por ley del Congreso de la Unión o por decreto del Ejecutivo Federal, en que nada se resuelve sobre la jurisdicción de los tribunales competentes.

Por ejemplo: Comisión Nacional de la Industria Azucarera, empresa pública industrial, organismo descentralizado creado por decreto del Ejecutivo Federal publicado en el *Diario Oficial* del 18 de diciembre de 1970, padece ese vacío.

Forestal *Vicente Guerrero*, empresa pública industrial y comercial, organismo descentralizado creado por decreto del Ejecutivo Federal publicado en el *Diario Oficial* del 2 de agosto de 1972, sufre igual falta.

Productos Forestales de la Tarahumara, empresa pública industrial y comercial, organismo descentralizado creado por decreto del Ejecutivo Federal publicado en el *Diario Oficial* del 14 de agosto de 1972, nada resuelve.

Comisión de Fomento Minero, empresa pública industrial, organismo descentralizado creado por la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en Materia Minera, capítulo décimo, publicado en el *Diario Oficial* del 22 de diciembre de 1975, nada previene al respecto.

Consejo de Recursos Minerales, con los mismos datos del anterior organismo, incurre en igual vacío.

Para estos casos de ausencia de mandato legal, son aplicables los criterios vistos en los apartados a) y b).

Con las empresas de participación estatal mayoritaria y los fideicomisos públicos la legislación no es uniforme o, nada determina por lo general. Debe estarse entonces a la materia en que incursionan las acciones que desarrollan.

Empresas públicas de la importancia y magnitud de Nacional Financiera, S.A., Banco de México, S.A. y Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.A., en sus respectivas leyes orgánicas, nada previenen.

Tal vez la aparente imprevisión en los estatutos orgánicos de las empresas y los fideicomisos se explica por la obvia mercantilidad de sus acciones, que forzosamente las lleva a comparecer ante los tribunales federales o locales por concurrencia de jurisdicción. Por otra parte la necesaria presencia de leyes administrativas con las que el Gobierno Federal interviene para controlar y vigilar su marcha y señalarles rumbos o marcos a sus acciones, de nueva cuenta las obligará a acudir ante la jurisdicción de los tribunales federales.

A nadie escapa la realidad existente de que las empresas y fideicomisos de que se habla están enmarcados por leyes administrativas como son: la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; la Ley para el Control, por parte del Gobierno Federal, de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal; la Ley General de Bienes Nacionales; la Ley de Obras Públicas; la Ley sobre Adquisiciones, Arrendamientos y Almacenes de la Administración; la Ley de Deuda Pública; la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, etcétera.

Todavía más, el entorno legal de estas empresas públicas se forma también por leyes administrativas. Por ejemplo, Ley Federal de Aguas, Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en Materia Minera, Código Sanitario, Ley de Vías Generales de Comunicación, Código Aduanero, Código Fiscal de la Federación, Ley de Impuesto sobre la Renta, etcétera.

En suma, por regla general son los tribunales federales, judiciales o administrativos, los órganos jurisdiccionales competentes para conocer de la materia contenciosa de las empresas públicas, sea administrativa o no administrativa.

Todo lo anterior hace ver por otra parte, que en el derecho mexicano no existe un tribunal para el enjuiciamiento de las empresas públicas.

### Actos y sujetos

Sabemos que depende de la naturaleza del acto o de la ley del acto la determinación del tribunal competente, pero ignoramos hasta ahora otro dato básico. Es decir, ¿qué actos

de las empresas públicas pueden controlarse jurisdiccionalmente?

Gran parte de la respuesta se tendría si se llegase a aceptar que todas las empresas públicas, por formar parte de la administración pública federal como lo previene el artículo 1o. de la Ley Orgánica de ésta, son autoridades administrativas. Entonces procedería el juicio de amparo por violación de las garantías individuales, la de audiencia y legalidad principalmente. Pero la realidad es otra.

Contados organismos descentralizados han sido considerados por la Suprema Corte de Justicia como autoridades para los efectos de intentar el amparo en contra de ellos (Ferrocarriles Nacionales de México, Petróleos Mexicanos).

No existe ley que en forma general dé respuesta a si todos o sólo algunos, son los actos enjuiciables. Ni la ley del acto lo hace, quizá con alguna rara excepción.

Por lo pronto no existe taxativa legal para impugnar cualquier acto de las empresas públicas ante el tribunal del acto o de la ley del acto.

Para el tribunal importa la naturaleza de la ley del acto o de éste mismo, pero no la del sujeto del acto. El sujeto podrá influir para determinar la naturaleza del acto o de la ley, pero no es determinante en forma absoluta. Sea que el acto provenga de organismo descentralizado, empresa de participación estatal o fideicomiso público, la naturaleza civil, mercantil, penal del acto no depende del tipo de alguno de tales sujetos.

Por el sujeto, no es posible determinar ni los actos impugnables ni el órgano jurisdiccional competente. Basta un ejemplo, ante la imposibilidad de citar otros en esta exposición por naturaleza breve.

¿Qué tribunal es el competente para conocer de las controversias suscitadas por el servicio o trabajo prestado por los trabajadores de un organismo descentralizado, (empresa pública)?

Por principio se podría razonar diciendo que si el patrón es un organismo descentralizado que es parte de la administración pública, la respuesta que debiera darse es que el tribunal competente lo es el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje de los Trabajadores del Estado.

Esa respuesta encontraría apoyo en la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado, cuyo artículo primero fija el ámbito de su jurisdicción e inclusive en la misma a los trabajadores de los organismos descentralizados, de los que él enumera y "...de los otros organismos descentralizados, similares a los anteriores que tengan a su cargo función de servicios públicos...".

Sin embargo, antes de que se expidiera esa ley, que se publicó en el *Diario Oficial* del 28 de diciembre de 1963, se adicionó la fracción XXXI al artículo 123 de la Constitución Federal, publicada en el *Diario Oficial* del 18 de noviembre de 1942, en la que se dispuso: "La aplicación de las leyes del trabajo corresponde a las autoridades de los Estados en sus respectivas jurisdicciones, pero es de la competencia exclusiva de las autoridades federales, en asun-



tos relativos a la industria textil, eléctrica, cinematográfica, hulera y azucarera, minera, hidrocarburos, ferrocarriles y empresas que sean administradas en forma directa o descentralizada por el Gobierno Federal”.

A la luz de esa adición constitucional, la ley y el tribunal para los trabajadores de tales “empresas descentralizadas” serían la Ley Federal del Trabajo y las Juntas Federales de Conciliación y Arbitraje. En esta situación se ubican actualmente, empresas descentralizadas como Ferrocarriles Nacionales de México, Comisión Federal de Electricidad y Petróleos Mexicanos, por ejemplo.

Tiempo después, el artículo 123 Constitucional acogió el apartado B, normativa especial para los trabajadores del Estado y el texto original del artículo se convirtió en apartado A. Esta adición se produjo en el año de 1960 y se publicó en el *Diario Oficial* del 5 de diciembre de ese año.

No obstante el apartado B no cambió el principio contenido en el texto de la fracción XXXI, ahora del apartado A del artículo 123, que aunque ha modificado su redacción, sigue disponiendo: “La aplicación de las leyes de trabajo corresponde a las autoridades de los Estados, en sus respectivas jurisdicciones, pero es de la competencia exclusiva de las autoridades federales en los asuntos relativos a: a)... b). Empresas: 1. Aquellas que sean administradas en forma directa o descentralizada por el Gobierno Federal...”.

Aquella ley de 1963, como se vé, se apoyó en el apartado B del 123. En la fracción XII de este apartado se prevé: “Los conflictos individuales, colectivos o intersindicales, serán

sometidos a un Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, integrado según lo prevenido en la ley reglamentaria”, ley que es la de 1963.

Ahora bien, cuál es la norma a cumplir. El apartado A, somete a los trabajadores de las empresas descentralizadas a la Ley Federal del Trabajo (antes y después de entrado en vigor el apartado B) y por ende a la jurisdicción de los tribunales laborales: Junta Federal de Conciliación y Arbitraje. El apartado B, no es tan explícito acerca de las empresas descentralizadas. Sus reglas laborales se aplican según el texto que la encabeza: “Entre los Poderes de la Unión, el Gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores...”. Se pregunta ¿dentro de la expresión *Poderes de la Unión*, están comprendidas las empresas descentralizadas? Por lo que recoge la ley reglamentaria de ese apartado B, en su artículo 1o., comentado, se interpreta que sí, puesto que expresamente incluye a organismos descentralizados, claro que reúnan las características ahí señaladas.

Se crea así un conflicto entre lo que ordena el apartado A del 123 y lo que manda la ley reglamentaria del apartado B, pues ambas reglamentaciones laborales pretenden ser el régimen propio para los trabajadores de las empresas descentralizadas.

A nuestro juicio se excedió la ley reglamentaria del apartado B con incluir bajo su régimen a los organismos descentralizados, como se sigue excediendo el Congreso de la Unión y el Ejecutivo Federal cuando sujetan a ese apartado a los organismos descentralizados que van creando.

En el derecho positivo nos encontramos con lo siguiente. Un grupo de organismos des-

centralizados sujetos a la Ley Federal del Trabajo y otro, a la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado, y por consecuencia sometidos en la resolución de sus conflictos laborales a distintos tribunales federales.

Por el examen de esa realidad se puede asegurar que no se ha seguido criterio objetivo alguno para tal separación o doble agrupamiento. Menos aún cuando se guarda silencio sobre el régimen laboral a seguir respecto a los trabajadores del organismo descentralizado que se crea.

Parécenos que la solución más congruente sería la siguiente. Reformar el texto de la fracción XXXI y precisar que tales empresas descentralizadas son las que realizan actividades económicas de producción o comercialización de bienes o servicios. Luego, reformar el texto de la ley reglamentaria del apartado B y señalar que sólo se comprenderán bajo su égida a los descentralizados que por exclusión no lleven a cabo aquellas actividades económicas como objeto central de sus atribuciones.

Claro es que mientras esas reformas no se sucedan, entre las dos verdades legales, aparente o realmente vigentes, el tribunal dictará su verdad legal.

Si bien el conflicto podría disminuir en su dimensión para los tribunales, si el legislador cada vez que crea una empresa pública descentralizada, determina el régimen laboral aplicable y entonces la problemática pasaría al legislador mismo pues es él quien tendría la decisión; empero, los afectados inconformes, discutirían esa decisión ante los tribunales. Luego los tribunales no escaparían a tener que decir la verdad legal en cada caso.

Después de la Ley de 1963 y frente a los dos apartados del artículo 123 de la Constitución, el legislador federal, gracias a las iniciativas que le envía el Ejecutivo Federal, ha decidido que unos descentralizados se rijan por la Ley Federal del Trabajo y otros por la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado sin justificar el por qué de esa dualidad de regímenes para sujetos de la misma naturaleza jurídica.

Parece que no es el sujeto el que influye para que el legislador se decida por una u otra ley y por consecuencia, por el tribunal competente laboral. Pensamos que es mas bien la naturaleza de las acciones que van a desarrollar, aunque no es así en todos los casos.

Imposible por ejemplo, por diversas razones de carácter nacional, que el legislador hubiera metido al régimen burocrático a los trabajadores de las grandes empresas como Petróleos Mexicanos, Comisión Federal de Electricidad y Ferrocarriles Nacionales de México. Su dominante, por no decir exclusiva actividad económica, excluiría aquel régimen. Como también chocaría ver a universidades, institutos médicos, centros de investigación, cuyas acciones son de naturaleza no empresarial sometidas al apartado A del 123.

En cambio para la empresa de participación estatal y los fideicomisos públicos, esa situación laboral no tiene complicaciones. Todos sus trabajadores se rigen por la Ley Federal del Trabajo.

En la vida política del país, si pudiera preguntarse a los trabajadores de una empresa pública qué régimen laboral preferirían, estamos seguros que la respuesta unánime sería en

favor de la Ley Federal del Trabajo. Las razones de preferencia básicamente son de seguridad jurídica laboral.

Con la Ley Federal del Trabajo se tiene la certeza y seguridad en el empleo o prestación del servicio, pues se escapa con ella al movimiento casi completo que se produce al cambio del gobierno federal o al que se realiza al sustituirse a cualquiera de los principales titulares de una dependencia burocrática. En estos sucesos políticos, basta la palabra del superior jerárquico para que el trabajador público cese en sus labores, sin posibilidad alguna de buscar la tutela del tribunal burocrático, cuyos servicios se niegan al trabajador de confianza por la ley de la especie, excepto para los de base que son los de menor jerarquía y que están fuera de los niveles técnicos más importantes.

A diferencia, cuando la palabra del político se empeña en cesar a un trabajador tutelado por la Ley Federal del Trabajo, sabe que tendrá que indemnizar a éste y que tal decisión por lo tanto representa una carga financiera para la empresa pública.

Este trabajador, por otra parte, podrá reclamar ante los tribunales de trabajo su indemnización si fuese necesario o su restitución; dos beneficios de que no disfruta ningún trabajador (de confianza) al servicio del Estado.

No hay que olvidar que el título de trabajador de confianza no significa lo que sus pala-

bras revelan, es simplemente una categoría burocrática en que por igual lo ostentan las máximas autoridades administrativas del país como hasta modestos trabajadores de oficina de trámite.

Sin poder evitarlo o tolerándolo, el legislador ha formado dos clases de personas que prestan servicios al Estado, los privilegiados que trabajan al amparo de la Ley Federal del Trabajo y especialmente en empresas públicas, y los proletarios que trabajan con la ley burocrática.

No sería posible profundizar más en este ejemplo, que por sí solo refleja la compleja urdimbre jurídica en que desarrollan sus acciones las empresas públicas.

### Conclusión Final

No existe ley que regule a las empresas públicas con este carácter.

No existe ley que regule el control jurisdiccional de las empresas públicas tomando a éstas en su carácter de tales sujetos.

Por el contrario, priva el casuismo para llevar a cabo el control jurisdiccional, partiendo de la naturaleza jurídica de cada acto, acción o actividad que desarrollen las empresas públicas.

## **LAS EMPRESAS DE PARTICIPACION ESTATAL MINORITARIA**

**Irma Cue de Duarte**

### **INTRODUCCION**

Con el propósito de racionalizar el uso de los recursos financieros con que cuenta la administración pública federal, se han dictado diversas medidas en todas sus áreas de competencia y acción; atendiendo a esta finalidad, el presente trabajo expone algunos puntos de vista sobre la participación estatal en las empresas, cuando la misma se realiza en forma minoritaria.

El desarrollo de esta exposición se inicia haciendo una sucinta referencia al contenido del Plan Global de Desarrollo 1980-1982 en materia de política económica general, específicamente en lo relacionado con las empresas públicas, para conocer, en primer término, cuáles objetivos son prioritarios para tal actividad y cómo van a cumplirse.

A fin de determinar de qué manera las empresas de participación estatal minoritaria pueden coadyuvar a los propósitos expresados en el Plan Global de Desarrollo, se definen y ubican dentro de la administración pública federal, se estudia su inclusión tanto en el acuerdo de sectorización como en el registro de la administración pública paraestatal y se dan las principales características de las sociedades anónimas así como de la modalidad de capital variable, toda vez que hasta ahora, todas las empresas de participación estatal minoritaria pertenecen a ese grupo de sociedades mercantiles.

Al concluir cada uno de los apartados se anota una sugerencia específica respecto del tema tratado, y la parte final comprende las recomendaciones generales que en concepto de la autora ayudarán a hacer congruente la participación estatal dentro de las empresas públicas con los objetivos del Plan.

## PLAN GLOBAL DE DESARROLLO 1980-1982

El Plan Global de Desarrollo expresa en materia de empresas públicas, que toca al Estado promover el fortalecimiento de dichas empresas que considera agentes dinamizadores eficientes del proceso de desarrollo del país, puesto que mediante ellas el Estado interviene directamente en la producción de bienes y servicios que garanticen:

- a) el suministro de insumos básicos;
- b) la disponibilidad de energéticos;
- c) la creación de economías externas;
- d) la competencia en los mercados nacional e internacional;
- e) el avance técnico, y
- f) la correcta distribución de los beneficios.

Dichas empresas son también instrumentos de que dispone la acción pública para ampliar la infraestructura, los servicios esenciales y la industria básica, y coadyuvar a la generación de empleos suficientes, expandir el mercado y avanzar en la distribución del ingreso mediante la extensión del bienestar social.

El Plan alerta sobre el riesgo de que los recursos generados por la industria petrolera deban utilizarse como subsidios para otras actividades económicas, por lo que la estrategia del sector paraestatal debe ser:

- a) aumentar su productividad;
- b) mejorar su operación, su administración y sus relaciones laborales, y
- c) generar un volumen de ahorro corriente

que le permita financiar una buena parte de su inversión.

Como las empresas públicas deben adecuar su acción a los objetivos prioritarios señalados en el Plan, la misma debe atender a las siguientes materias:

- a) Los precios y tarifas deben ser adecuados a fin de que las empresas estén en posibilidad de cubrir sus gastos corrientes y de operación y financiar su inversión;
- b) Los programas de la empresa deben comprender y reflejar su productividad y eficiencia;
- c) Los programas de inversiones comprenderán —en su caso— una política de endeudamiento de acuerdo a su generación de recursos;
- d) Las aportaciones patrimoniales deberán convertirse en el renglón de ajuste para superar problemas financieros;
- e) El capital y la mano de obra guardarán una relación adecuada y se buscará la adopción de tecnologías convenientes;
- f) La gestión administrativa debe modernizarse especialmente en los aspectos de evaluación, vigilancia y control, y
- g) El tamaño de la empresa será el adecuado para contribuir a la densidad económica del país y fortalecer su independencia como nación.

Para lograr lo anterior, el Plan Global de Desarrollo determina como acciones importantes: la fijación de precios razonables, la transparentación de subsidios, la agrupación de empresas por ramas afines, aumentar en productividad, capacitar sus recursos y atender a las relaciones laborales, vigilar interna y externamente la marcha de las empresas, evaluar sus acciones, definir objetivos y metas específicos tanto económicos como financieros, coordinarse inter e intrasectorialmente, y finalmente adecuar el marco legal en materia de control y vigilancia.

El Plan no define a las empresas públicas, mencionando empresas y organismos en términos genéricos por lo que es necesario acudir a la legislación vigente para conocer cuáles son las empresas públicas.

## ADMINISTRACION PUBLICA PARAESTATAL

### Definición e Integrantes

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal no define a la administración pública paraestatal, pero establece sus bases de organización y determina que los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal —incluyendo a las instituciones nacionales de crédito, organizaciones auxiliares nacionales de crédito e instituciones nacionales de seguros y fianzas— así como los fideicomisos, son las entidades de la administración pública paraestatal de las que se auxilia el Po-

der Ejecutivo de la Unión, en los términos de las disposiciones legales correspondientes.<sup>1</sup>

La propia Ley Orgánica define:

1. A los organismos descentralizados como las instituciones creadas por el Congreso de la Unión o por el Ejecutivo Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, cualquiera que sea la forma o estructura legal que adopten.<sup>2</sup>

2. A las empresas de participación estatal mayoritaria como aquellas que satisfagan alguno de los siguientes supuestos:

a) Que el Gobierno Federal, el Gobierno del Distrito Federal, uno o más organismos descentralizados, otra y otras empresas de participación estatal mayoritaria, una o más instituciones nacionales de crédito u organizaciones auxiliares nacionales de crédito, una o varias instituciones nacionales de seguros o de fianzas, o uno o más fideicomisos públicos, considerados conjunta o separadamente, aporten o sean propietarios del 50 por ciento o más del capital social;

b) Que en la constitución de su capital se hagan figurar acciones de serie especial que sólo puedan ser suscritas por el Gobierno Federal; o

c) Que al Gobierno Federal corresponda la facultad de nombrar a la mayoría de los miembros del consejo de administración, junta directiva y órgano de gobierno, designar al presidente, al director, al gerente, o cuando tenga facultades para vetar los acuerdos de la asamblea general de accionistas,

1 *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*, artículo 30.

2 *Ibidem.*, artículo 45.

del consejo de administración o de la junta directiva y órgano de gobierno equivalente.<sup>3</sup>

d) Que la mayoría de los asociados en las sociedades y asociaciones civiles sean dependencias o entidades propietarias del 50 por ciento o más del capital social o alguna o varias de ellas se obliguen a realizar o realizan las aportaciones económicas preponderantes. Esta figura de asimilación a mayoritarias es nueva dentro de la Administración Pública Paraestatal.<sup>4</sup>

3. A las empresas de participación minoritaria, como las sociedades en las que uno o más organismos descentralizados, otra u otras empresas de participación estatal mayoritaria consideradas conjunta o separadamente posean acciones o partes de capital que representen menos del 50 por ciento y hasta el 25 por ciento de aquél.<sup>5</sup>

4. A los fideicomisos, como los que se establecen por la Secretaría de Hacienda y los que se crean con recursos de las entidades que con anterioridad aquí se han mencionado.<sup>6</sup>

Queda así definido con claridad cuales son las entidades que conforman la administración pública paraestatal que se suma a la centralizada para formar, como un todo, a la administración pública federal.

Como el objeto de la presente exposición es estudiar la importancia de la participación estatal cuando se hace en forma minoritaria en

sociedades mercantiles, es necesario mencionar que la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal establece que la vigilancia de tal participación estatal se ejerce por un comisario que es designado por el Secretario de Estado o Jefe de Departamento Administrativo encargado de la coordinación del sector correspondiente y que las relaciones de estas empresas con la administración pública federal son las que determine la ley.<sup>7</sup>

Esta disposición hace necesario 1) determinar qué es la coordinación de un sector, y 2) cuáles son las relaciones de las empresas de participación estatal minoritaria con la administración pública federal.

Por cuanto al primer punto, la propia Ley Orgánica de la Administración Pública Federal establece que el Presidente de la República estará facultado para determinar agrupamientos de entidades de la administración pública paraestatal, por sectores definidos, a efecto de que sus relaciones con el Ejecutivo Federal, en cumplimiento de las disposiciones legales aplicables, se realicen a través de la Secretaría de Estado o Departamento Administrativo que en cada caso designe como coordinador del sector correspondiente y éstos deberán planear, coordinar y evaluar la operación de las entidades de la administración paraestatal que aquél les determine.<sup>8</sup>

Con base en ello, a las empresas de participación estatal minoritaria que queden comprendidas en un sector administrativo deter-

3 *Ibid.*, artículo 46.

4 *Ibid.*, artículo 47.

5 *Ibid.*, artículo 48.

6 *Ibid.*, artículo 48.

7 *Ibid.*, artículo 49.

8 *Ibid.*, artículos 50 y 51.

minado, el coordinador de sector —Secretario de Estado o Jefe de Departamento Administrativo— les designará al comisario encargado de la vigilancia del interés patrimonial de la administración pública federal en esa empresa.

Por cuanto al segundo punto, la misma Ley determina la obligación para este tipo de empresas de proporcionar a las demás entidades del sector en donde se encuentran ubicadas la información y datos que le sean solicitados.

Es conveniente destacar que la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal<sup>9</sup> excluye a las empresas de participación estatal minoritaria de su texto y la misma excepción se infiere de la Ley General de Deuda Pública; en cambio, la Ley sobre Adquisiciones, Arrendamientos y Almacenes de la Administración Pública Federal las comprende al determinar en su artículo 2o. que: "Para los fines de esta Ley se entiende por dependencia y entidades las mencionadas en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal..." y toda vez que esta Ley alude a las empresas de participación estatal minoritaria, quedan comprendidas para efectos de la de adquisiciones o de cualquier otro ordenamiento que se refiera en esos términos a las entidades en general.\*

Las Leyes de Presupuesto y Deuda fueron publicadas en diciembre de 1976, la de Adquisiciones en diciembre de 1979 y la de Bienes Nacionales en enero de 1982, lo que marca,

en tiempo y en concepción, una diferencia por cuanto a considerar o excluir a las empresas de participación estatal minoritaria de las regulaciones que contienen los preceptos que se mencionan.

Si se desea que las disposiciones jurídicas de las leyes de Adquisiciones y de Bienes Nacionales sean aplicables a las empresas de participación estatal minoritaria, será menester reglamentar dicha Ley, pues no sería posible aplicar los mismos criterios para un descentralizado, una mayoritaria o un fideicomiso en los que normalmente el Estado participa de manera preponderante, a donde lo hace de manera minoritaria.

## SECTORIZACION

La facultad que al Titular del Ejecutivo Federal otorga la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal para determinar *sectores definidos*,<sup>10</sup> estuvo expresada originalmente en el acuerdo presidencial del 13 de enero de 1977 publicado en el *Diario Oficial* del 17 del mismo mes y año que creó un sector administrativo por cada una de las dependencias del Poder Ejecutivo Federal<sup>11</sup> y fue modificado en diversas ocasiones para reagrupar a las entidades paraestatales existentes. Una de tales modificaciones (mayo de 1977) adicionó las empresas de participación estatal minoritaria a los sectores para efectos de que el Secretario

<sup>9</sup> Situación que se refleja en el Presupuesto de Egresos de la Federación.

\* Ley General de Bienes Nacionales, *Diario Oficial* del 8 de enero de 1982.

<sup>10</sup> *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*, artículo 50.

<sup>11</sup> Excepto la Secretaría de Marina.



o Jefe de Departamento correspondiente nombrara al comisario de dichas entidades.

Este acuerdo fue abrogado por decreto del 17 de marzo de 1981 publicado en el *Diario Oficial* del 1o. de abril del año citado, que agrupa a las entidades por sectores para contener exclusivamente todas las modificaciones realizadas durante cuatro años y le fueron suprimidos los artículos que contenían ciertas reglas de actividad entre coordinador-entidad, posiblemente por considerar que las mismas se encontraban establecidas ya en otros ordenamientos legales.

Seis sectores administrativos tienen empresas de participación estatal minoritaria (Hacienda y Crédito Público, Patrimonio y Fomento Industrial, Agricultura y Recursos Hidráulicos, Comunicaciones y Transportes, Turismo y Pesca), con un total de 64 entidades de las cuales se reportan 9 en liquidación.

Por su parte el registro de la administración pública paraestatal publicado por la Secretaría de Programación y Presupuesto en el *Diario Oficial* del 15 de enero de 1981 registró 54 empresas de las cuales ocho aparecen registradas "en liquidación", faltando en este registro con tal característica Renault Mexicana, S.A. de C.V.

El Acuerdo de Sectorización contiene más entidades que el registro que tiene a su cargo la Secretaría de Programación y Presupuesto y al cotejar ambos listados se encuentra que faltarían en el segundo las siguientes empresas de participación estatal minoritaria:

Banco Refaccionario de Jalisco, S.A.  
Altos Hornos de Centroamérica, S.A.

Compañía Minera Cedros, S.A. de C.V.  
Compañía Minera Nacozari, S.A. de C.V.  
Formatos APB, S.A.  
Turborreactores, S.A. de C.V.  
Impulsora La Forestal S. de R.L. de I.P. y C.V.  
Mezcal Santiago, S.A.  
Empresa Mexicana de Transporte Multimodal, S.A.  
Naviera Multinacional del Caribe.

Dado el periodo transcurrido entre las fechas de publicación de ambos documentos —dos meses— es explicable que existan algunas diferencias; sin embargo, conviene señalar que el registro se lleva con base en la Ley para el Control, por parte del Gobierno Federal, de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal y el Acuerdo de Sectorización está fundado en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Como la Ley para el Control excluye expresamente de las disposiciones contenidas en dicho Ordenamiento a las instituciones de crédito, de seguros y de fianzas, así como a las instituciones educativas, el registro de paraestatales omite al Banco Refaccionario de Jalisco, S.A. por ejemplo, en cambio, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal expresamente incluye a las instituciones de crédito, seguros y fianzas e implícitamente a las instituciones educativas, toda vez que el Acuerdo de ella derivado sectoriza unas y otras.

Es recomendable tener en cuenta esta divergencia a fin de que cuando se modifique la Ley para el Control, o se expida otra, se haga la equivalencia con la Ley Orgánica de las entidades a las que le será aplicable.

Todas las empresas de participación estatal minoritaria son sociedades anónimas,<sup>12</sup> contando a veces con la modalidad de capital variable, por lo que a continuación señalamos algunos puntos esenciales sobre la figura de la sociedad anónima, así como la modalidad citada, de acuerdo con la legislación en vigor.

### SOCIEDAD ANONIMA

La Ley General de Sociedades Mercantiles determina que la sociedad anónima es la que existe "bajo una denominación y se compone exclusivamente de socios cuya obligación se limita al pago de sus acciones".<sup>13</sup>

La disposición transcrita nos da los caracteres esenciales de este tipo de sociedades:

PRIMERO. Que debe tener una *denominación*, que "se formará libremente, pero será distinta de la de cualquier otra sociedad y al emplearse será siempre seguida de las palabras sociedad anónima o de su abreviatura, S.A."<sup>14</sup>

La Secretaría de Relaciones Exteriores, al conceder el permiso para autorizar la constitución de la sociedad —cumpliendo con lo ordenado por la Ley y Reglamento de los párrafos I y IV del artículo 27 constitucional en

esta materia— lleva un registro de sociedades y asociaciones y no confiere permisos para sociedades cuya denominación sea idéntica a otra ya constituida.

SEGUNDO. Que los participantes en la sociedad reciben el nombre de *socios* pudiendo éstos ser personas físicas o morales y nunca en número inferior a cinco.<sup>15</sup>

La obligación de los socios está limitada al pago de sus acciones que en total forman el capital social, mismo que no deberá ser menor de \$25,000.00 y estar íntegramente suscrito al momento de la constitución, que se exhiba en dinero en efectivo, cuando menos, el 20 por ciento del valor de cada acción pagadero en numerario y que se exhiba íntegramente el valor de cada acción que haya de pagarse en todo o en parte con bienes distintos del numerario.

Las sociedades anónimas pueden constituirse por suscripción pública o por comparecencia ante notario, siendo esta última forma la más usual dentro de la práctica mexicana.<sup>16</sup>

El capital social de una sociedad anónima, como ya se dijo, está constituido por acciones y la regla general es que cada acción otorga derecho a un voto; sin embargo, se acepta que alguna acción sólo tenga derecho a votar en las asambleas extraordinarias y no en las ordinarias. Si se restringe el derecho de voto, los tenedores de este tipo de acciones tienen a cambio las siguientes ventajas:

12 Impulsora La Forestal, S. de R.L. de I.P. y C.V. y Cales Ejidales de Santa Lucía del Camino, S. de R.L. serán retiradas próximamente del Acuerdo de Sectorización.

13 *Ley General de Sociedades Mercantiles*, artículo 87.

14 *Ibidem.*, artículo 88.

15 *Ibid.*, artículo 89.

16 *Ibid.*, artículo 90.

Reciben preferentemente un dividendo mínimo del 5 por ciento; sus acciones les son reembolsadas antes que las ordinarias en caso de liquidación; pueden tener un dividendo superior y se equiparan a las minorías para oponerse a las decisiones de las asambleas y para revisar el balance y los libros de la sociedad.<sup>17</sup>

Existen también socios fundadores que son los que redactan y depositan en el Registro Público de Comercio el programa por el cual habrá de constituirse una sociedad anónima por suscripción pública o bien los otorgantes del contrato social. Como ya hemos dicho que el primer caso se da en ocasiones limitadas, debe entenderse que los socios fundadores son los otorgantes del contrato social y aun cuando pueden estipularse a su favor algunos beneficios, éstos están regulados en la propia Ley, puesto que ninguno de tales beneficios puede menoscabar el capital social, "ni en el acto de la constitución ni para lo porvenir. Todo pacto en contrario es nulo".<sup>18</sup>

Igualmente se limita la participación concedida a los fundadores en las utilidades anuales, ya que ésta no puede exceder del 10 por ciento, ni abarcar un periodo de más de diez años a partir de la constitución de la sociedad. Además, tal participación no podrá cubrirse sino hasta después de haberse pagado a los accionistas un dividendo de 5 por ciento sobre el valor exhibido de sus acciones.<sup>19</sup>

Así como la calidad de socio está expresada por la tenencia de acciones, para acreditar la participación de los fundadores se expiden títulos especiales denominados *bonos de fundador*, que no se computan en el capital social, ni autorizan a sus tenedores para participar en él a la disolución de la sociedad, ni para intervenir en su administración. Sólo confieren el derecho de percibir la participación en las utilidades que el bono expresa y por el tiempo que en el mismo se indique.<sup>20</sup>

TERCERO. En las disposiciones generales de la Ley que se estudia encontramos que la sociedad anónima es una sociedad mercantil, que tiene una personalidad jurídica distinta de los socios,<sup>21</sup> que debe tener un objeto lícito y que la escritura constitutiva deberá contener:

- I. Los nombres, nacionalidad y domicilio de las personas físicas o morales que constituyan la sociedad;
- II. El objeto de la sociedad;
- III. Su razón social o denominación;
- IV. Su duración;
- V. Su importe del capital social;
- VI. La expresión de lo que cada socio aporte en dinero o en otros bienes; el valor atribuido a éstos y el criterio seguido para su valorización.  
Cuando el capital sea variable, así se expresará, indicándose el mínimo que se fije;
- VII. Las partes exhibidas del capital social;

<sup>17</sup> *Ibid.*, artículo 113.

<sup>18</sup> *Ibid.*, artículo 104.

<sup>19</sup> *Ibid.*, artículo 105.

<sup>20</sup> *Ibid.*, artículos 106 y 107.

<sup>21</sup> *Ibid.*, artículo 20.

- VIII. El número, valor nominal y naturaleza de las acciones en que se divide el capital social;
- IX. La forma y términos en que deba pagarse la parte insoluta de las acciones;
- X. La participación en las utilidades concedidas a los fundadores;
- XI. El domicilio de la sociedad;
- XII. Las facultades de la asamblea general y las condiciones para la validez de sus deliberaciones, así como *para el ejercicio del derecho de veto*, en cuanto las disposiciones legales pueden ser modificadas por la voluntad de los socios;
- XIII. La manera conforme a la cual haya de administrarse la sociedad y las facultades de los administradores;
- XIV. El nombramiento de los administradores y la designación de los que han de llevar la firma social;
- XV. El nombramiento de uno o varios comisarios;
- XVI. La manera de hacer la distribución de las utilidades y pérdidas entre los miembros de la sociedad;
- XVII. El importe del fondo de reserva;
- XVIII. Los casos en que la sociedad haya de disolverse anticipadamente, y
- XIX. Las bases para practicar la liquidación de la sociedad y el modo de proceder a la elección de los liquidadores, cuando no hayan sido designados anticipadamente.<sup>22</sup>

CUARTO. La Ley General de Sociedades Mercantiles regula los títulos que sirven, como ya se aseveró en el punto segundo, para acreditar y transmitir la calidad y los derechos de socio y que para efectos de la sociedad anónima se denominan acciones, equiparándose en su naturaleza a los valores literales.

Las acciones deben ser de igual valor y confieren iguales derechos con las salvedades anotadas en el punto segundo.

Cada acción tiene derecho a un voto, responden por su valor nominal al encontrarse liberadas en cuyo caso pueden ser al portador, puesto que las acciones cuyo valor no está totalmente pagado, tendrán que ser nominativas; cada acción es indivisible pero si hay copropietarios de la misma actuarán mediante representación común.

Pueden emitirse acciones especiales en favor de las personas que presten sus servicios a la sociedad.

Las acciones de goce que, como las especiales, no son representativas del capital social, pueden tener derecho a voto y tienen derecho a utilidades después de que se hayan cubierto sus dividendos a las acciones no reembolsables, siguiéndose este orden prioritario en caso de liquidación, salvo pacto en contrario.

Las acciones pagadas mediante aportaciones en especie deben quedar depositadas en la sociedad durante dos años —artículo 141— a efecto de comprobar durante ese lapso el valor real de tales aportaciones.

Las sociedades anónimas no pueden hacer préstamos o anticipos sobre sus propias accio-

<sup>22</sup> *Ibid.*, artículos 60 y 91.

nes, ni adquirirlas, y los responsables de autorizar tal adquisición lo serán de manera personal y solidaria de los daños y perjuicios que esta acción ocasione a propios y extraños. Tampoco puede la sociedad emitir acciones por una suma menor de su valor nominal, ni liberarlas hasta que su valor haya sido cubierto en su totalidad.

Las acciones pueden ser nominativas y al portador, siguiendo las reglas ya señaladas, y las sociedades anónimas están obligadas a llevar el registro de acciones nominativas y a considerar como dueño de tales acciones a quien aparezca inscrito como tal en dicho registro.

En relación con las sociedades anónimas en las que existe participación estatal, conviene destacar que el artículo 46 de la Ley Orgánica a que se ha hecho referencia en el inicio de este trabajo determina que se consideran empresas de participación estatal mayoritaria, aquellas en que el Gobierno Federal tenga facultades para vetar los acuerdos de la asamblea.

Aquí es necesario preguntarse cuándo el Gobierno Federal tiene facultades para vetar los acuerdos de la asamblea general de accionistas, del Consejo de Administración, de la Junta Directiva u órgano de gobierno equivalente y la respuesta sólo puede darse en dos sentidos: cuando así se establezca en los estatutos de la sociedad o lo determine la ley.

En el primer caso, tendría que acudirse a recabar toda la información relacionada con las empresas en las que participa el Gobierno Federal para saber cuándo tiene la facultad y respecto del segundo sobre la pregunta inicialmente planteada pueden formularse los siguientes puntos de vista.

La Constitución General de la República otorga al Poder Ejecutivo Federal la posibilidad de hacer observaciones a las leyes o decretos ya aprobados por las Cámaras, cuando le sean enviados para su promulgación.

Esta facultad del Ejecutivo de desechar en todo o en parte un proyecto de ley o decreto originalmente aprobado por el Congreso<sup>23</sup> ha sido reconocida en la doctrina como "derecho de veto". Es claro que no es a este derecho al que se refiere el artículo 46 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, ni tampoco a que el Ejecutivo Federal como autoridad declare una resolución de Asamblea contraria a derecho o lesiva a sus intereses, sino a la posibilidad de oponerse a las decisiones que un cuerpo colegiado emite como órgano de gobierno de una sociedad.

La Ley General de Sociedades Cooperativas otorga al Consejo de Vigilancia la facultad de supervisar las actividades de una sociedad de este tipo y "el derecho de veto para el solo objeto de que el Consejo de Administración reconsidere las resoluciones vetadas"<sup>24</sup> y cuando la sociedad tiene participación estatal, "la Secretaría de la Economía Nacional designará, a su vez, un representante, pudiendo delegar su representación en los que designe el banco o la autoridad, con derecho a voz en las Asambleas generales y Consejos y a vetar las resoluciones que tomen. Las resoluciones vetadas podrán recurrirse ante el C. Secretario de Economía Nacional, quien resolverá en definitiva"<sup>25</sup> y puede presumirse que fue éste

23 *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, artículo 72.

24 *Ley General de Sociedades Cooperativas*, artículo 32.

25 *Ibidem.*, artículo 70, párrafo segundo.

el antecedente que originalmente tomó en cuenta el legislador para comprenderlo dentro de los supuestos de control (leyes para el Control por parte del Gobierno Federal, de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal de 1947, 1965 y 1970).

El derecho de oposición, que implica un derecho de veto debe consultarse también en la Ley General de Sociedades Mercantiles ordenamiento que al referirse a las acciones de voto limitado les otorga como derecho el equipararse a las minorías para oponerse a las decisiones de las asambleas, y consultado el texto legislativo por cuanto a los derechos de las minorías encontramos que, independientemente de que las minorías que representan el 25 por ciento del capital social, tienen el derecho de designar un consejero cuando los administradores sean tres o más<sup>26</sup> que el nombramiento de este consejero de las minorías sólo podrá revocarse cuando se revoquen los de todos los demás administradores y que la minoría que representa el 33 por ciento del capital social tiene el derecho de ejercitar directamente la acción de responsabilidad civil contra los administradores y en materia de *derecho de oposición de la minoría* encontramos que los artículos 199, 200 y 201 establecen lo siguiente:

<sup>26</sup> Disposición a la que no hace referencia expresa la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal tratándose de minoritarias, sino que las engloba en el artículo 52 que determina: "Cuando los nombramientos de presidente o miembros de los consejos, juntas directivas o equivalentes en las entidades de la administración pública paraestatal, correspondan al Gobierno Federal y sus dependencias, el Presidente de la República podrá designar a los funcionarios que proceda".

"Artículo 199. A solicitud de los accionistas que reúnan el treinta y tres por ciento de las acciones representadas en una asamblea, se aplazará para dentro de tres días, y sin necesidad de nueva convocatoria, la votación de cualquier asunto respecto del cual no se consideren suficientemente informados. Este derecho no podrá ejercitarse sino una sola vez para el mismo asunto.

Artículo 200. Las resoluciones legalmente adoptadas por las asambleas de accionistas son obligatorias aun para los ausentes o disidentes, salvo el derecho de oposición en los términos de esta ley.

Artículo 201. Los accionistas que representen el treinta y tres por ciento del capital social podrán oponerse judicialmente a las resoluciones de las asambleas generales, siempre que se satisfagan los siguientes requisitos:

I. Que la demanda se presente dentro de los quince días siguientes a la fecha de la clausura de la asamblea;

II. Que los reclamantes no hayan concurrido a la asamblea o hayan dado su voto en contra de la resolución, y

III. Que la demanda señale la cláusula del contrato social o el precepto legal infringido y el concepto de la violación.

No podrá formularse oposición judicial contra las resoluciones relativas a la responsabilidad de los administradores o de los comisarios".

Debe distinguirse entre el derecho de oposición que es la posibilidad de vetar un acuerdo de la asamblea y el derecho que asiste a un socio de pedir la nulidad del acuerdo de la asamblea.

En el primer caso es conclusión obligada que cuando el Gobierno Federal es minoritario en un 33 por ciento, en ese momento le asiste el derecho de oposición que le otorga la Ley General de Sociedades Mercantiles y, por ende, la posibilidad de vetar los acuerdos de la asamblea y en este supuesto, tal sociedad debe ser considerada como empresa de participación estatal mayoritaria para efectos de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

### CAPITAL VARIABLE

Cuando la sociedad anónima adopta la modalidad de capital variable, ésta debe ser reflejada en la denominación; las acciones de este tipo de sociedad serán siempre nominativas, se indicará el capital mínimo, se fijarán los aumentos del capital y la forma y términos en que deben hacerse las emisiones de acciones, puesto que será susceptible de aumento por aportaciones posteriores de los propios socios o por admisión de nuevos socios de disminución por retiro total o parcial de aportaciones. Como limitación se establece que el derecho de separación de los socios no puede ejercitarse si su consecuencia sería reducir a menos del mínimo el capital social.

Es conveniente tomar en consideración que si en una sociedad anónima de capital variable que tenga una participación estatal minoritaria, ésta se refleja en el mínimo del capital

social pero no dentro de la composición del capital variable el 25 por ciento que inicialmente hubiese aportado el Estado, un organismo descentralizado o una empresa de participación estatal mayoritaria, podría disminuirse durante el ejercicio de la sociedad, lo que haría inaplicable para esa sociedad específica las regulaciones que para las empresas de participación estatal minoritaria establece la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Independientemente de que al término de cada uno de los puntos tratados se expresan algunas sugerencias relacionadas con las empresas de participación estatal minoritaria, a continuación se señalan diversas recomendaciones que pretenden otorgar racionalidad en la adquisición, manejo y venta de dicha participación, atendiendo a que la misma no permite al Estado conducir la política de dicha empresa o manejarla dentro de su conveniencia, por lo que se estima pertinente formular las siguientes propuestas:

**PRIMERA.** La facultad para determinar agrupamientos de entidades por sectores definidos es indelegable del Presidente de la República y a efecto de su estudio y depuración, encomendó a una de las unidades adscritas directamente a su servicio —la Coordinación General de Estudios Administrativos— el apoyo técnico y la asesoría en esta materia. Así, es conveniente que la Coordinación General de Estudios Administrativos inicie un estudio global sobre las empresas de participación estatal dirigiéndose a los Notarios de la República, a los Archivos Generales de Notarías de cada Entidad Federativa, a los Registros Públicos de Comercio estatales y a la Secretaría de Relaciones Exteriores, solicitando que investiguen en sus archivos y le comuniquen

cuáles escrituras, inscripciones o permisos de sociedades tienen registrados en los que aparezcan como socios uno o varios de los integrantes de la administración pública federal, a cuyo efecto se acompañará el listado correspondiente a la administración pública paraestatal.

SEGUNDA. En tanto se recibe la información solicitada, la Coordinación podría:

a) Proponer las reglas para determinar si debe contarse la participación de una empresa estatal minoritaria en otra de las mismas características y cómo va a realizarse; esto es, si el porcentaje en el que participa debe contarse, para efectos de la participación, en su totalidad, o sólo en la medida en que el Estado participa dentro de la empresa aportante, supuestos no establecidos en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

b) Determinar igualmente si la empresa de participación estatal mayoritaria que participa en otra empresa y tiene como uno de sus objetivos la promoción de empresas (NAFINSA, BANCA SOMEX) debe entenderse que su participación no tendría implicaciones en el Presupuesto de Egresos de la Federación, toda vez que la aportación se efectúa con recursos propios de dichas instituciones, en cuyo caso las reglas de vigilancia de la participación deberían ser diferentes.

c) Proponer las normas de vigilancia cuando la participación estatal sea menor del 25 por ciento, caso que la actual legislación no contempla.

TERCERA. Recabada toda la información posible sobre sociedades anónimas en las que

puediera ser socia la administración pública federal, determinar las empresas en donde se participa de manera minoritaria y estudiado el objetivo de las mismas, cruzarlo con la información que se deduce del Plan Global de Desarrollo en donde se han determinado las prioridades de la presente administración, de manera tal que la participación estatal en las empresas minoritarias cuyo objetivo concuerde con las prioridades dentro del Plan, sea aumentada en su oportunidad por los conductos debidos, a efecto de que se participe directamente en el manejo de la empresa para que su actividad sea congruente con los objetivos mencionados.

CUARTA. Establecer los criterios para determinar cuándo es necesario estimular una acción en el inicio de la misma, participando minoritariamente el Estado en la empresa que va a desarrollar y que en su oportunidad se elimine tal participación mediante los procedimientos adecuados, pues parece conveniente estimular el arranque, pero no conceder subsidios anuales sobre los que sólo se tiene la obligación de vigilar su ejercicio, sin posibilidad de conducción en la marcha de la empresa. ♦

## BIBLIOGRAFIA

Carrillo Castro, Alejandro. *La Empresa Pública en México*. INAP. México, 1976.

Coordinación General de Estudios Administrativos. *Empresas Públicas*. Presidencia de la República. México, 1978.

Gaxiola, Francisco Javier. "Notas sobre la Empresa Pública". *Estudio de Derecho Público*



*Contemporáneo* —Homenaje a Gabino Fraga— Fondo de Cultura Económica. UNAM. Instituto de Investigaciones Jurídicas. México, 1972.

Mantilla Molina, Roberto L. "Sociedades de Estado". *Estudios de Derecho Público Contemporáneo* —Homenaje a Gabino Fraga— Fondo de Cultura Económica. UNAM. Instituto de Investigaciones Jurídicas. México, 1972.

Secretaría de Programación y Presupuesto. *Plan Global de Desarrollo 1980-1982*. México, 1980.

Rodríguez Rodríguez, Joaquín. *Curso de Derecho Mercantil*. Ed. Porrúa, México, 1970.

Rodríguez Rodríguez, Joaquín. *Tratado de Sociedades Mercantiles*. Ed. Porrúa. México, 1977.

Tena Ramírez, Felipe. *Derecho Constitucional Mexicano*. Ed. Porrúa. México, 1969.

Buñgoa, Ignacio L. *Derecho Constitucional Mexicano*. Ed. Porrúa. México, 1978.

Coordinación General de Estudios Administrativos. *Base Legal y Lineamientos para la Reforma Administrativa Global, Sectorial e Institucional del Poder Ejecutivo Federal*. Presidencia de la República. México, 1979.

*Enciclopedia Jurídica Omeba*. Ed. Ancalo, S.A. Buenos Aires, Argentina, 1974.

Cabanellas, Guillermo. *Diccionario de Derecho Usual*. Ed. Heliasta Buenos Aires, Argentina, 1974.

## Legislación

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal.

Ley General de Deuda Pública.

Ley General de Sociedades Mercantiles.

Ley General de Sociedades Cooperativas.

Ley Orgánica de la fracción I del Artículo 27 de la Constitución General.

Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Contratos de la Administración Pública Federal.

Ley General de Bienes Nacionales.

Ley de Obras Públicas.

Ley de Información, Estadística y Geográfica.

Leyes para el Control, por parte del Gobierno Federal, de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal (Dic. 1947, Enero 1966 y Dic. 1970).

Reglamento de la Ley Orgánica de la fracción I del Artículo 27 de la Constitución General de la República.

Acuerdo por el que las Entidades de la Administración Pública Paraestatal a que se refiere este Acuerdo, se agrupan por sectores a efecto

de que sus relaciones con el Ejecutivo Federal se realicen a través de la Secretaría de Estado o Departamento Administrativo que se determina.

Lista de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria, sujetos al control de vigilancia del Ejecutivo Federal.

## LA HEGEMONIA HISTORICA DEL EJECUTIVO EN LOS REGIMENES POLITICOS MODERNOS

Ricardo Uvalle Berrones

El presente ensayo versa sobre la hegemonía del ejecutivo presidencial en el Estado moderno. En efecto, el ejecutivo como centro supremo del poder político ha sostenido, en el seno del modo de producción capitalista, una rivalidad constante con el legislativo, y al amparo de las revoluciones burguesas y la lucha de clases como factores determinantes en la vida del Estado y la sociedad, se ha impuesto políticamente al legislativo.

En consecuencia, al referirnos al ejecutivo hacemos mención a la instancia en la que recae la supremacía del Estado sobre la sociedad, dado que desde el punto de vista político, el primero es la organización que domina y dirige el ámbito civil de la sociedad y la vida política en su conjunto. Por ello, la relación antagónica del legislativo y el ejecutivo trasciende los aspectos formales que regulan su vida institucional y tiene en cambio una raíz estructural que deviene de la separación del Estado y la sociedad civil.

Esto significa que el desarrollo contradictorio de la sociedad civil genera las condiciones históricas y políticas para que el ejecutivo se sobreponga al legislativo. De este modo, la reproducción del régimen capitalista de producción requiere de manera imprescindible de un núcleo de poder que reproduzca con la fuerza material del Estado las relaciones de explotación y dominación, a fin de que la burguesía continúe siendo la clase hegemónica y los asalariados las clases dominadas. En este sentido, el ejecutivo promueve la autonomía relativa del Estado frente a los conflictos sociales.

El ascenso del ejecutivo al primer plano de la vida política es condición necesaria para llevar a cabo la reproducción del capitalismo; es además, el testimonio de que la burguesía no tiene capacidad para gobernar debido a que está fraccionada, y por tanto, concede que el ejecutivo organice y dirija la vida política.

El ejecutivo, centro del poder estatal, es el responsable de conducir el timón del Estado, lo cual garantiza una mejor vigilancia sobre los conflictos de clase, para salvaguardar el interés político de la burguesía. La fuerza del ejecutivo es resultado del desarrollo capitalista; es, por extensión, producto de la lucha que sostuvo con el poder legislativo, instancia donde la burguesía adquiría unidad de clase; pero, la misma burguesía traslada al poder ejecutivo los poderes necesarios para evitar el estallido de los antagonismos de clase, e incluso da la apariencia de aceptar en todo momento las reglas del juego político.

La fuerza del poder ejecutivo es propia del Estado capitalista; para ello tuvo que luchar incesantemente con el fin de desplazar al poder legislativo del centro de la vida política; la representación de las clases sociales y sus respectivos conflictos ponían en peligro el interés político de la burguesía, esto es, la burguesía adquiría unidad en el poder legislativo. Pero, la naturaleza de la lucha de clases es una constante amenaza para sus intereses, porque la polarización de los antagonismos de clases va en contra de la lógica de la reproducción capitalista. Este planteamiento es ampliamente desarrollado por Marx, en sus análisis del golpe de Estado de Luis Bonaparte, análisis que servirán de base para nuestros propios argumentos.

En un principio, el parlamento constituyó la instancia donde se manifiesta la fuerza de la burguesía, por lo tanto, representó el eje de la actividad política, es decir, el parlamento representó el poder organizado de la burguesía en relación a las clases dominadas. Sin embargo, el carácter multiclasista del mismo exponía a riesgos no controlados el interés político de la clase dominante.

La fuerza del parlamento era la fuerza de la burguesía, por tanto, el centro motor de la actividad política se daba en el poder legislativo. "Una asamblea no fiscalizable que goza de omnipotencia legislativa, que decide en última instancia acerca de la guerra, de la paz y de los tratados comerciales, la única que tiene el derecho de amnistía y que con su permanencia ocupa el primer plano de la escala".<sup>1</sup>

La burguesía organizaba su interés de clase en el parlamento como instancia que permitía negociar y refrenar los intereses de sus propias fracciones. "La república parlamentaria era algo más que el terreno natural en el que podía concluir con derechos iguales las dos fracciones de la burguesía francesa, los legitimistas y los orleanistas, la gran propiedad territorial y la industria. Era la condición inevitable para su dominación en común, la única forma de gobierno en que su interés de clase podía someter a la par las pretensiones de sus distintas fracciones y las de las otras de la sociedad".<sup>2</sup>

Sin embargo, la asamblea nacional resumía en su seno las contradicciones de clase; era la tribuna donde se expresaban los planteamientos del pueblo, de los mismos capitalistas y de los obreros, pero de manera tal que atizaba la agitación política. Entonces la intranquilidad invadió a los hombres de negocios porque la amenaza de la inestabilidad política se podría convertir en el principal enemigo de su interés político, es decir, de su interés de clase.

<sup>1</sup> Marx, Carlos. *El dieciocho brumario de Luis Bonaparte*. Editorial Grijalbo, 1975. p. 36.

<sup>2</sup> *Ibid.*, pp. 112-113.

Cada sesión del parlamento era motivo para que la prensa atizará la incertidumbre de la vida política, el constante rumor del golpe de estado era el fantasma que rondaba a la sociedad francesa. "Los periódicos bonapartistas, amenazaban con el golpe de estado ante cada tormenta parlamentaria, y cuando más se acercaba la crisis, más subía de tono. En las orgías, que bonaparte celebraba todas las noches con la *Swell Mob* de ambos sexos, en cuanto se acercaba la media noche y las abundantes libaciones desataban las lenguas y calentaban la fantasía, se acordaba el golpe de estado para la mañana siguiente".<sup>3</sup>

Si en un principio la burguesía tenía unidad de clase en la esfera del parlamento, la eferescencia de la lucha de clases puso en peligro su interés político, así como su hegemonía y dominación. La polarización de las clases sociales en la esfera del legislativo amenazó con destruir la existencia de la sociedad francesa; por consiguiente, la vida de los burgueses, era constantemente amenazada debido a la impotencia del parlamento para conjurar los antagonismos de clase.

El parlamento tiene que ser, por esencia, el foro donde se discutan las ideas, donde los debates se lleven a cabo, donde la oratoria representa la clave de la vida legislativa "La lucha de los oradores en la tribuna provoca la lucha de los plumíferos de la prensa, el club de debates del parlamento se complementa necesariamente con los clubes de debates de los salones y de las tabernas, los representantes que apelan continuamente a la opinión del pueblo

autorizan a dicha opinión para exonerar en peticiones su verdadera opinión. El régimen parlamentario lo deja todo a la decisión de las mayorías".<sup>4</sup>

En un clima de libertades, se requiere de un poder que tenga capacidad para hacerlas valer y respetar para evitar los excesos o los abusos de la vida política.

En estas condiciones, la sociedad francesa se vio envuelta en un clima de agitación constante que perjudicó considerablemente la actividad económica, quitando de paso el sueño a la clase capitalista. El conjunto de las libertades civiles otorgadas a los ciudadanos, se convirtieron en el clásico *boomeran*, es decir, se volvieron contra el orden burgués de manera peligrosa y amenazaron, como sí fuera el corrosivo que afectara los marcos de la vida económica y social.

El desorden de las clases sociales amenazó con destruir la hegemonía de la burguesía. El "burgués de Francia en medio de este pánico de los negocios con su cerebro obsesionado por el comercio torturado, aturdido por los rumores del golpe de estado y del restablecimiento del sufragio universal, por la lucha entre el parlamento y el poder ejecutivo, por la guerra de la fronda de los orleanistas y los legitimistas, en medio de esa confusión indecible y estrepitosa de fusión, revisión, prórroga de poderes, constitución, conspiración, coalición, emigración, usurpación y revolución, el burgués jadeante gritase como loco a

<sup>3</sup> *Ibid.*, p. 129.

<sup>4</sup> *Ibid.*, p. 76.

su república parlamentaria antes un final terrible que un terror sin fin".<sup>5</sup>

El esquema liberal, que definió al legislativo como la esfera de la democracia, fue modificando en favor del poder ejecutivo debido a los riesgos de la lucha de clases. Por eso, en la sociedad francesa la asamblea nacional, órgano de las clases sociales, resultó ser un grave peligro para la unidad de la burguesía; y es entonces cuando confiere el poder político a Bonaparte para debilitar al poder legislativo, modificando sustancialmente las reglas del juego político. Ahora, los campesinos, los obreros y el pueblo en general, someterían al ejecutivo sus conflictos y los antagonismos de clase serían abordados con la maquinaria administrativa.

De esta manera, el poder ejecutivo, fuerza motriz del Estado capitalista, es el encargado de conducir el aparato gubernamental para reproducir las condiciones y relaciones del modo de producción capitalista. Con ello la burguesía, clase social dominante, asegura la vigencia y la reproducción de su interés político y económico porque al otorgar el espaldarazo político al ejecutivo, las contradicciones de la clase se refrenaban y no se atizan como con el poder legislativo.

La burguesía, al conferir al ejecutivo las facultades para gobernar a la sociedad civil, da la apariencia de someterse a los dictados del Estado y, con esta táctica asegura mejor su interés político. Así, el Estado moderno es un Estado de clase, es decir, no es neutral,

encarna el "interés general" y protege en los marcos de la lucha de clases la supremacía política de la clase capitalista.

La fuerza del ejecutivo, en relación al legislativo, dio más organización y unidad a la vida política de la república; ahora el poder del Estado descansa en manos del ejecutivo que, a su vez, anula la posibilidad de que el legislativo le haga contrapeso. "Luis Bonaparte, frente a la asamblea constituyente, no era un poder constitucional unilateral frente a otro, no era el poder ejecutivo frente al legislador; era la república burguesa ya constituida frente a los instrumentos de su constitución, frente a las intrigas ambiciosas y a las reivindicaciones ideológicas de la fracción burguesa revolucionaria que la había fundado y que veía con asombro que su república, una vez constituida se parecía mucho a una monarquía restaurada".<sup>6</sup>

Así, la burguesía anula al poder legislativo y, con ello, la correlación de fuerzas cambia en favor del ejecutivo que se erige como el centro rector de la vida política. Ahora, la burguesía, clase social dominante, adquiere su unidad en la esfera del ejecutivo y de esta manera refuerza su interés político.

"La victoria de Bonaparte sobre el parlamento, del poder ejecutivo sobre el poder legislativo, de la fuerza sin frases sobre la fuerza de las frases. En el parlamento, la nación elevaba su voluntad general a la ley, es decir, elevaba la ley de la clase dominante a su vo-

<sup>5</sup> *Ibid.*, p. 128.

<sup>6</sup> Marx, Carlos. "Las luchas de clases en Francia 1848 a 1850", *Obras Escogidas*. Tomo I, p. 163.

luntad general. Ante el poder ejecutivo, abdica de toda voluntad propia y se somete a los dictados de un poder extraño a la autoridad. El poder ejecutivo, por oposición al legislativo, expresa la heteronomía de la nación por oposición a su autonomía".<sup>7</sup>

El ejecutivo es ahora el poder fuerte, sólido y consistente del Estado capitalista, que organiza y unifica a la sociedad civil; el poder del ejecutivo es el testimonio de que el Estado es más fuerte que la sociedad y, como centro principal del Leviathán estatal, afronta con la administración pública los conflictos de clase.

La monarquía absoluta es el antecedente de hegemonía del poder ejecutivo. El surgimiento y consolidación de la misma es producto de un Estado centralizado y unitario, que ejerce el poder a través del monarca. "Este poder ejecutivo, con su inmensa organización burocrática y militar, con su compleja y artificiosa maquinaria de Estado, un ejército de funcionarios que suma medio millón de hombres, este espantoso organismo parasitario que se ciñe como una red al cuerpo de la sociedad francesa y le taponan los poros, surgió en la época de la monarquía absoluta, de la decadencia del régimen feudal, que dicho organismo contribuyó a acelerar".<sup>8</sup>

Las condiciones materiales del capitalismo han propiciado los cambios en la estructura social: el fenómeno del bonapartismo, la sociedad de clases, el arribo del ejecutivo al primer plano de la vida política y el debilitamiento del legislativo, son factores que modifican

sustancialmente la mecánica del sistema en su conjunto. Particularmente el predominio del ejecutivo fortalece el Estado y, a la vez, garantiza mejor el interés político de la burguesía guardando independencia de la misma, la mantiene con su carácter dominante en el campo de la lucha de clases.

La administración centralizada del Estado capitalista es condición imprescindible de su propia existencia, ya que la unificación del poder político evita la formación de núcleos autónomos que desafían la vida del Estado, es decir, la centralización política y administrativa es la mejor arma para combatir y eliminar la disgregación de los poderes locales.

Así pues, la organización centralizada del poder nulifica la existencia de elementos dispares para crear un todo integrado, garantizado que el poder del Estado haga contrapeso a los feudos, evitando, con ello, la fragmentación del poder político. El control gubernamental se manifiesta en la subordinación de las clases sociales a los imperativos del Estado, es decir, la unificación de la decisión política deteriora la parcelación del poder político.

"El poder estatal centralizado con sus órganos omnipresentes: el ejército permanente, la policía, la burocracia, el clero y la magistratura —órganos creados con arreglo a un plan de división sistemática y jerárquica del trabajo— procede de los tiempos de la monarquía absoluta y sirvió a la naciente sociedad burguesa como una arma poderosa en sus luchas contra el feudalismo".<sup>9</sup>

<sup>7</sup> Marx, Carlos. *El dieciocho...* p. 142.

<sup>8</sup> Marx, Carlos. *El dieciocho...* pp. 142-143.

<sup>9</sup> Marx, Carlos. "La guerra civil en Francia", *Obras Escogidas*. Tomo I. p. 496.

El desarrollo capitalista fue el antídoto que derrumbó la estructura feudal, dando paso a la formación del Estado absolutista el cual se encarga de gobernar a la sociedad civil, por medio de la administración centralizada.

En el feudalismo, la identidad del Estado y la sociedad, provocó el estancamiento de la vida social, debido a la preminencia de los poderes locales, es decir, cada señor feudal tenía y disponía de su ámbito de acción con holgura y se convertía en el hombre fuerte que manejaba, con criterios adquisitivos, las formas de la vida social.

Por tanto, en el feudalismo la ausencia de la administración centralizada impidió el sometimiento de la sociedad civil al poder del Estado; en esta época, la sociedad era más fuerte que el Estado. En consecuencia, los privilegios, los señoríos y la indiferenciación de las estructuras sociales fueron los ribetes que obstaculizaron la formación de la administración centralizada.

Con el Estado monárquico cobra vida la administración pública centralizada y la misma se convierte en la mejor arma para luchar en contra de los privilegios feudales. "La escoba gigantesca de la revolución francesa del siglo XVIII barrió todas estas reliquias de tiempos pasados, limpiando así, al mismo tiempo, el suelo de la sociedad de los últimos obstáculos que se alzaban ante la superestructura del Estado moderno, erigido en tiempo del primer imperio, que a su vez, era el fruto de las guerras de coalición de la vieja Europa semifeudal contra la Francia moderna".<sup>10</sup>

El establecimiento del poder monárquico evitó el torbellino de la lucha de clases, o sea, el poder centralizado garantizó la organización y conducción de la sociedad civil de manera más directa e inmediata. En contraste al poder ejecutivo, el legislativo auspiciaba que los conflictos de clase se sucederían constantemente, poniendo en peligro la unidad de la clase burguesa; y aquí la falta de controles eficientes que desataba la polarización de las clases sociales.

Si bien es cierto que la burguesía utilizó el parlamento para liquidar la estructura social del antiguo régimen, después fue incapaz de dar organización y estabilidad a la vida política, debido a sus propias luchas internas. La burguesía dista mucho de ser un bloque monolítico, porque el conjunto de sus fracciones lo impide.

"La clase burguesa se dividía en dos grandes fracciones, que habían ostentado por turno el monopolio del poder; la gran propiedad territorial bajo la monarquía de Julio. Borbón era el hombre regio para designar la influencia preponderante de los intereses de una fracción; Orleans, el hombre regio que designaba la influencia preponderante de los intereses de otra fracción; el reino anónimo de la república era el único que ambas fracciones podían afirmar, con igualdad de participación en el poder, su interés común de clase, sin abandonar su mutua rivalidad".<sup>11</sup>

La clase capitalista para asegurar su carácter dominante necesita tener unidad en el marco de la lucha de clases y sólo la adquiere dentro

<sup>10</sup> *Ibid.*, pp. 496-497.

<sup>11</sup> Marx, Carlos. *Las luchas de clases...* p. 173.



del Estado, ya que sus propias rivalidades serían el germen de los desgastes continuos y, por consiguiente, se atentaría contra la vida social. El imperativo de la unidad de clase dio como resultado que la burguesía —una vez que debilitó al poder legislativo por estimular éste los antagonismos de clase— concediera al poder ejecutivo las facultades políticas para gobernar a la sociedad civil, y con este paso acrecentó la preeminencia de su interés político.

Por eso, el Estado moderno y la fuerza del ejecutivo son los factores que permiten la unidad de la clase dominante en medio de sus propias rivalidades y son, también, el eje a través del cual gira el orden político. “El disfrute de la dominación conjunta fortalecía a cada una de las dos fracciones y las hacía todavía más incapaces y más reacias a someterse la una a la otra, es decir, a restaurar la monarquía...

“El 20 de diciembre, la cabeza de Jano de la república constitucional no había enseñado todavía más que una cara, la del poder ejecutivo, con los rasgos borrosos y achatados de Luis Bonaparte; el 28 de mayo de 1849 la otra cara, la del poder legislativo, llena de cicatrices que habían dejado en ella las orgías de restauración y de la monarquía de julio. Con la asamblea nacional legislativa se completó la formación republicana de gobierno en que queda constituida la dominación de la clase burguesa, y por tanto, la dominación conjunta de las dos fracciones monárquicas que formaban la burguesía francesa: los legitimistas y los orleanistas coligados en el partido del orden”.<sup>12</sup>

El ejecutivo, fuerza central del Estado moderno, conduce a éste para reproducir las condiciones y relaciones del modo de producción capitalista. La maquinaria administrativa es puesta en movimiento para beneficiar el interés político de la burguesía, es decir, las acciones gubernamentales están dirigidas a promover los intereses de la clase capitalista respecto de las clases dominadas.

La clase capitalista tiene como objetivo constante el incremento de la tasa de ganancia y el fortalecimiento de la acumulación de capital. Por tal razón, carece de capacidad política para gobernar la vida social, debido a que su interés de clase es incompatible con el de las clases dominadas. El interés de la burguesía es obtener el máximo de los beneficios económicos, a costa de la explotación del trabajo asalariado, e impedir la emancipación de éste para mantener su carácter dominante.

Debido a lo anterior, si la clase capitalista estuviera al mando directo del Estado, provocaría enfrentamientos sucesivos entre las clases sociales y lejos de atemperar los antagonismos sociales los estimularía poniendo en peligro la existencia misma del capitalismo. Por eso, las expectativas económicas de la burguesía son tangible realidad cuando no ejerce directamente el poder del Estado, es decir, cuando sus objetivos económicos y su interés de clase se garantizan ampliamente, cuando está en manos del poder ejecutivo.

La actividad económica del capitalismo para expandirse y consolidarse precisa que la burguesía no asuma el timón del Estado “Luis Bonaparte quitó a los capitalistas el poder político con el pretexto de defender a los burgueses contra los obreros, y, por otra parte, a

<sup>12</sup> *Ibid.*, pp. 174-178-179.

éstos contra la burguesía; pero a cambio de ello, su régimen estimuló la especificación y las actividades industriales; en una palabra, el auge y el enriquecimiento de toda la burguesía en proporciones hasta entonces desconocidas".<sup>13</sup>

La fuerza del capital sobre las demás clases sociales tuvo su máxima expresión con la instauración del segundo imperio, lo que refleja, también, que la investidura del poder ejecutivo disponía de amplios poderes para abordar y, en su caso, refrenar los conflictos de clase. La unidad de la burguesía tiene como base al poder del ejecutivo, es decir, la administración pública con sus órganos, estructuras y funciones constituye el mejor instrumento de la dominación capitalista y sirve a la vez para evitar que las contradicciones de clase desbor-den y pongan en peligro "la tranquilidad" de la burguesía, es decir, la vigencia de su interés de clase.

El Estado moderno es la organización política que la burguesía se da para proteger su interés de clase y ésta sólo adquiere unidad en el Estado mismo, y al amparo de éste desarrolla su actividad económica explotando a la masa de los asalariados. Así, el Estado moderno tiene un carácter de clase, o sea, es un Estado que beneficia el desarrollo de los capitalistas con el ejecutivo al frente. La fuerza del ejecutivo es producto del espaldarazo de la burguesía, de la negociación de las fracciones burguesas, o sea, que ante el imperativo de asegurar su interés de clase la burguesía no vacila en apoyar la esfera del poder ejecutivo

para seguir ocupando el primer plano de la dominación política.

"Su unión venía a eliminar las restricciones que sus discordias imponían al poder el Estado bajo regímenes anteriores, y, ante la amenaza de un alzamiento del proletariado, se sirvieron del poder del Estado, sin piedad y con ostentación, como de una máquina nacional de guerra del capital contra el trabajo. Pero esta cruzada ininterrumpida contra las masas productoras les obligaba, no sólo a revestir al poder ejecutivo de facultades de represión cada vez mayores, sino, al mismo tiempo, la despojan de su propio baluarte parlamentario —la asamblea nacional— uno por uno, de todos sus medios de defensa contra el poder ejecutivo.

"El imperio fue aclamado de un extremo a otro del mundo como el salvador de la sociedad. Bajo su égida, la sociedad burguesa, libre de todas preocupaciones políticas, alcanzó un desarrollo que ni ella misma esperaba".<sup>14</sup>

El desarrollo mismo del capitalismo modificó la correlación de las fuerzas políticas; ahora la burguesía no necesitaba directamente del poder legislativo para hacer valer su interés de clase, porque establece comunicación directa con el poder ejecutivo, lo cual le permite elevar ante éste los planteamientos económicos fundamentales y, negociar en el más alto nivel, los llamados *secretos o razones* de Estado. Ante esto, el parlamento es desplazado del escenario principal de la contienda polí-

<sup>13</sup> Prólogo de Engels, Federico, a la edición de 1841. "La guerra civil en Francia", *Obras Escogidas*. Tomo I. p. 456.

<sup>14</sup> Marx, Carlos. *La guerra civil...* pp. 497-498.

tica, pero no por eso, dejan de ser importantes sus tareas y responsabilidades legislativas.

En este sentido, el poder legislativo establece canales de comunicación con las clases sociales para atender sus demandas, es decir, escucha a los "sectores" interesados en determinados problemas convirtiéndose en una vía que institucionaliza la lucha de clases y, por tanto, no está exenta del fenómeno de la burocratización. De todas maneras, su acción no contrarresta la fuerza del ejecutivo ni mucho menos equilibra el juego del poder, ya que las decisiones trascendentes y la conducción del timón estatal corresponden a la instancia del poder ejecutivo.

La fuerza del Estado es puesta en movimiento por el ejecutivo organizando y concentrando el poder del mismo, para paliar, en el régimen político, las contradicciones de clase; interviniendo en las relaciones del trabajo y el capital asegurando el dominio de éste, promoviendo la actividad económica a través de inversiones, ahorro, producción, intercambio, promulgación de leyes, decretos y reglamentos, organizando a la clase capitalista, desorganizando a la clase dominada y delimitando la participación de ésta en la contienda política y en la distribución del producto social.

El papel de la administración pública está en razón de las funciones del Estado, a saber: garantizar el interés político de la burguesía, fomentar, reproducir y consolidar las relaciones y condiciones del modo de producción capitalista y mantener desorganizadas a las clases dominadas. Así, el ejecutivo se erige como el *árbitro* del proceso político, para atemperar los conflictos de clase en beneficio

de la tasa de ganancia, garantizando el interés político del capital.

Las condiciones materiales y sociales del capitalismo determinan la fuerza del ejecutivo en la vida política. Las mismas necesidades del mantenimiento y reproducción del capitalismo, conducen a que el poder del Estado se concentre en las manos del ejecutivo, por ser éste la instancia donde el poder económico del Estado y los medios de negociación y represión constituyen la mejor garantía para la clase capitalista. El poder del Estado descansa en la esfera del ejecutivo y debe ser explicado a partir de las condiciones materiales y sociales del capitalismo.

"Mi investigación desembocaba en el resultado de que, tanto las relaciones jurídicas como las formas de Estado no pueden comprenderse por sí mismas ni por la llamada evolución general del espíritu humano, sino que radican, por el contrario, en las condiciones materiales de vida cuyo conjunto resume Hegel, siguiendo el precedente de los ingleses y franceses del siglo XVIII, bajo el nombre de sociedad civil, y que la anatomía de la sociedad civil hay que buscarla en la economía política".<sup>15</sup>

Con el ejecutivo al frente del poder estatal, la clase capitalista ve mejor garantizada "la estabilidad social", y su actividad económica tendrá altos índices de rentabilidad que amplían la acumulación del capital. Por tal razón, la función económica del Estado tiene como propósito promover los intereses de la

<sup>15</sup> Marx, Carlos. "Prólogo de la contribución a la crítica de la economía política", *Obras Escogidas*. Moscú, Editorial Progreso, 1971, Tomo I. p. 342.

burguesía; para esto invierte en los sectores económicos construyendo obras de infraestructura, regulando precios y salarios, implementando y ejecutando la política fiscal, crediticia y monetaria, promoviendo el comercio exterior, ampliando mercados, produciendo bienes de consumo, intermedios y de capital e impulsando el desarrollo de la ciencia y la tecnología.

Además, la supremacía del poder ejecutivo se pone de manifiesto cuando lleva a cabo la organización de las clases sociales. A la clase capitalista la organiza y le confiere el *status* de instancia de consulta mediante el reconocimiento de sus cámaras y confederaciones, es decir, le reconoce responsabilidad jurídica y política para entablar negociaciones en relación a los asuntos económicos y políticos.

A las clases dominadas<sup>16</sup> las mantiene desorganizadas para que sigan siendo explotadas. La desorganización de las clases dominadas beneficia directamente al capital, porque de esta manera quedan aisladas y marginadas de la riqueza económica. La fuerza del Estado es utilizada para contener las alteraciones de la "paz social", a través de medios institucio-

nales (legislación laboral) y de instrumentos represivos tales como la policía y el ejército, adscritos a la esfera del poder ejecutivo.

"El ejecutivo ha llegado a ser el centro de poder superior del Estado, debido a la decadencia del parlamento como centro de poder de las clases, al mismo tiempo que por la existencia paralela de otras corporaciones clasistas y la conjugación de los intereses de la burguesía y las actividades del ejecutivo.

"De acuerdo con esto, la política fiscal, los servicios públicos, la actividad del Estado en la economía, los salarios, los subsidios, se enlazan necesariamente a la producción y circulación, y por tanto, a los intereses económicos de la burguesía".<sup>17</sup>

El Estado moderno centraliza las funciones políticas y administrativas para imprimir dirección a los procesos sociales, mediante la toma de decisiones y la movilización de recursos. Con ello, el Estado protege la propiedad privada, desarrolla la acumulación de capital, salvaguarda las relaciones de producción, garantiza el intercambio mercantil, fortalece los centros de producción y distribución de mercancías, vigoriza la tasa de ganancia, explota al trabajo asalariado y refuerza el carácter dominante de la clase capitalista.

En estas condiciones, el estudio de la administración pública tiene que abarcar en todo momento los objetivos del Estado capitalista, es decir, situarlo en su dimensión histórica

<sup>16</sup> "Respecto a las clases dominadas, la función del Estado capitalista es impedir su organización política, que superaría su aislamiento económico, manteniéndolas en el aislamiento que es en parte su propio efecto... El Estado capitalista mantiene la desorganización política de las clases dominadas, por una parte gracias a su efecto de aislamiento sobre las relaciones económicas, y por otra parte gracias al partido que saca de ese efecto, presentándose como la unidad pueblo-nación compuesto de personas políticas-individuos privados. "Poulantzas, Nicos. *Poder político y clases sociales en el Estado capitalista*, México, siglo XXI Editores, 1973. p. 293.

<sup>17</sup> Guerrero, Omar. *La administración pública del Estado capitalista*. México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1980. p. 121.

como el instrumento que promueve los intereses de la burguesía, no como mera subordinación, sino guardando independencia de la misma para asegurar su dominación.

En el capitalismo, el poder del Estado se materializa con actos de gobierno que ponen de manifiesto su carácter de clase, porque en la balanza del poder su función consiste en garantizar el predominio de la burguesía sobre las clases dominadas. Así, el Estado moderno se identifica con el capital, particularmente con la fracción hegemónica; por lo tanto, es un mito que evite la explotación de los asalariados; lo que hace es suavizar, frenar y encauzar las contradicciones de clase.

Para esto, la poderosa maquinaria estatal cumple con las siguientes funciones:

I. "Procurar aquellas condiciones generales de producción que no puedan asegurarse por medio de las actividades privadas de los miembros de la clase dominante.

II. "Represión de cualquier amenaza al modo prevaeciente de producción por parte de las clases dominadas, sectores particulares de las clases dominantes, a través del ejército, policía, sistema judicial...

III. "Integración de las clases dominadas para asegurar que la ideología dominante de la sociedad siga siendo la de la clase dominante y que, consecuentemente, las clases explotadas acepten su propia explotación sin necesidad del inmediato ejercicio de represión contra ellas..."<sup>18</sup>

El Estado capitalista, con su carácter de clase,<sup>19</sup> dista mucho de ser un árbitro imparcial; en la lucha política toma partido a favor de la clase capitalista mediante apoyos, organización y promulgación de marcos normativos y administrativos, mediante el ejercicio del poder institucional y no institucional. Sin embargo, esto no significa sometimiento pleno y absoluto a favor de la clase capitalista, sino que con su autonomía relativa maneja los conflictos de clase de acuerdo a la coyuntura en cuestión, es decir, situándose por encima de las clases, concede o niega las demandas de clase aun la de la misma burguesía.

"En el Estado capitalista, la autonomía de lo político puede permitir la satisfacción de intereses económicos de ciertas clases dominadas, limitando eventualmente el poder de las clases dominantes, frenando en caso necesario su capacidad de realizar sus intereses económicos a corto plazo, pero con la única condición posible en el Estado capitalista de que en su poder político y el aparato de Estado queden intactos"<sup>20</sup>

La alta burocracia, que conduce el timón del Estado para concretar proyectos políticos en favor de la clase capitalista, promueve la actividad económica de la misma a través de

tardío". En: *Críticas de la economía política*. Edición latinoamericana El Caballito, México, No. 4, Julio-Septiembre, 1977, p. 16.

19 "El Estado capitalista, con dirección hegemónica de clase, no representa directamente los intereses económicos de las clases dominantes, sino sus intereses políticos: es el centro del poder político de las clases dominantes al ser el factor de organización de su lucha política". Poulantzas, Nicos. *Poder político*... p. 241.

20 *Ibid.*, p. 243.

18 Mandel, Ernest. "El Estado en la época del capitalismo

inversiones, es decir, en ningún momento la actividad empresarial del Estado tiende a sustituir, marginar o desplazar el poder económico de la burguesía; el capital del Estado permite que los grupos económicamente poderosos sean los beneficiarios de la inversión, el ahorro, la producción y el consumo, todo esto a través del manejo y cobro de impuestos obtenidos del trabajo asalariado.

Para esto, la función económica del Estado se concreta en:

1. "El mantenimiento de normas legales de validez universal.
2. "La emisión de moneda fiduciaria.
3. "La expresión del mercado indispensable para el desarrollo de las fuerzas productivas capitalistas y,
4. "El establecimiento de un orden jurídico nacional, moneda, mercado y aduanas".<sup>21</sup>

El desarrollo del capitalismo precisa de un Estado fuerte que garantice la reproducción del mismo; por eso, el predominio del ejecutivo en la vida política obedece a que la clase capitalista, inmersa en constantes rivalidades, requiere de la unidad de clase para seguir dominando, y la única forma posible es fortaleciendo y apoyando la esfera del poder ejecutivo como centro rector del Estado moderno.

La complejidad de la vida económica y social plantea como imperativo la existencia de

un Estado fuerte y altamente centralizado para encauzar las reacciones de la sociedad civil. En ésta, la actividad económica es conducida por la clase capitalista y los beneficios de la riqueza social son repartidos de manera desigual, ya que la concentración de la riqueza en manos de los capitalistas genera explotación y escases para las clases dominadas; de esta manera, surgen los antagonismos de clase, que sólo pueden ser abordados y refrenados por el responsable de la actividad organizadora del Estado o sea, por el poder ejecutivo.

La clase capitalista confiere al poder ejecutivo las facultades políticas para regir los destinos de la sociedad civil y adquirir unidad de clase dentro del Estado.

De esta manera, el Estado moderno se identifica con la clase capitalista, en particular con la fracción hegemónica, dándole unidad de clase en el campo de la lucha política. Las fracciones de la burguesía son incapaces de organizarse y de organizar a las demás clases sociales, por tanto, esto acarrearía constantes enfrentamientos que desgastarían a las propias clases sociales. "Por regla general, el predominio del ejecutivo, característico de una forma de Estado, significa así una incapacidad particularmente aguda de la fracción monopolista para organizar, por sus propios partidos, la hegemonía respecto del pueblo-nación-transformaciones de legitimidad y la hegemonía respecto del bloque en el poder".<sup>22</sup>

El poder ejecutivo es el encargado de dar movimiento y definición al Estado moderno, y entendido como el gobierno en acción ma-

<sup>21</sup> Mandel, Ernest. *El Estado en la época...* p. 21.

<sup>22</sup> Poulantzas, Nicos. *Poder político...* p. 413.

terializa en la esfera particular de la sociedad civil la universalidad del Leviathán estatal organizando a la clase capitalista y desorganizando a las clases dominadas, promoviendo la actividad económica del Estado en beneficio de la burguesía mediante la inversión y el ahorro, para que la tasa de ganancia se incremente; moviliza al aparato administrativo para que la estabilidad política sea la garantía de la tranquilidad de la burguesía y ésta siga sacando la mejor parte en el reparto desigual de la riqueza social.

El sistema económico del capitalismo se caracteriza por la concentración del producto social, es decir, por la constante desigualdad del proceso económico, ya que únicamente los propietarios de los medios de producción son los que obtienen las ganancias mayores en detrimento de la explotación del trabajo asalariado.

La clase capitalista, en su afán de obtener el mayor lucro posible, provoca y estimula que los conflictos de clase sean más agudos, en consecuencia, pueden desbordarse en perjuicio de la sociedad civil, es decir, la explotación del trabajo asalariado y la obtención de la plusvalía, implican un gran costo social y siendo la burguesía un conjunto de fracciones con fuerte rivalidades, en las mismas difícilmente habra acuerdo para repartirse la riqueza social. Cada fracción luchará por obtener la mejor tajada en la repartición de las ganancias y para eso utilizará los medios necesarios a fin de vencer en la contienda. Sin embargo, las pugnas interburguesas atentan contra la estabilidad del sistema en su conjunto, y sólo pueden ser suavizadas por el Estado como factor que garantiza su organización de clase.

El fraccionamiento de la clase burguesa sólo puede ser refrenado por el Estado; éste es el único capaz de estructurar políticamente a la clase capitalista dándole unidad de clase en el marco de la lucha política. Por eso, el Estado moderno tiene un carácter de clase, ya que con su poder organiza a la clase dominante para evitar que ésta se desarrolle en constantes rivalidades que ella misma es incapaz de conjurar. En esta forma, la unidad de la burguesía sólo se realiza dentro del Estado y el desarrollo mismo del capitalismo exige, para su mantenimiento y reproducción, la unificación de la burguesía, y por ende, la unificación de la sociedad civil.

“El Estado constituye una unidad interna propia con autonomía relativa en la medida en que aparece como el factor de unidad de una sociedad civil no-unificada, molecularizada y atomizada, y donde representa el factor de unidad de las clases o fracciones por su fraccionamiento característico en el modo de producción capitalista”.<sup>23</sup>

El desarrollo del capitalismo modifica las relaciones de poder de la clase capitalista; la producción de mercancías, el tipo de inversión, la magnitud de los capitales, los renglones heterogéneos de la economía, el tipo de tecnología aplicada, la creación y ampliación de los mercados y la capacidad misma para acumular el capital son los factores que inciden en el fraccionamiento de la burguesía. El enfrentamiento de las fracciones conduce a

<sup>23</sup> Poulantzas, Nicos. *Hegemonía y dominación en el Estado moderno*. Córdoba, Cuadernos de Pasado y Presente, 1969. p. 86.

que el bloque en el poder se caracterice por la hegemonía de una fracción de clase; y con la fracción hegemónica se identifica el Estado moderno para asumir la representación del interés general y evitar la polarización de las fracciones de la clase burguesa.

Así mismo, el Estado tiene dirección hegemónica de clase pero, es a la vez, el factor de unidad del bloque en el poder; "unidad política del bloque en el poder bajo la época de la clase o fracción hegemónica significa así, unidad de poder de Estado en su correspondencia con los intereses específicos de clase o fracción de clase".<sup>24</sup>

La relación que tiene el Estado con la burguesía es constante. La actividad del Estado en la economía testimonia el impulso y apoyo a los negocios privados, mediante la construcción de obras de infraestructura, estímulos fiscales y el manejo de la política económica. Todo ello permite consolidar el poder económico del capital y no constituye un atentado o el supuesto desplazamiento de la propiedad privada; es más bien, el indicador más evidente de que el Estado reproduce el modo de producción capitalista, organizando constantemente la producción material.

Los mecanismos que el Estado instrumenta para promover los negocios capitalistas en cuanto a producción, también permiten "ajustar" la redistribución de la riqueza, es decir, la función de servicio por parte del Estado que se manifiesta en la llamada "política social"; esto refuerza su carácter capitalista por-

que su participación en la economía no tiene un fin altruista o desinteresado, sino que es un medio para atemperar los conflictos de clase.

El intervencionismo del Estado obedece a la reproducción del capitalismo, y evita que la tasa de ganancia decaiga cuando se presentan las crisis económicas. En ningún momento la función económica del Estado es contraria a los intereses del capital, es ante todo, un mecanismo reforzador del poder que detentan los grupos económicamente poderosos. "Todas las subsecuentes desilusiones sobre el "Estado social" de la economía mixta y del reformismo en general se basaron en una extrapolación arbitraria de esta tendencia, o sea corresponden a la falsa creencia de una creciente redistribución del ingreso nacional en favor del trabajo asalariado a expensas del capital. De hecho, por supuesto, no toman en cuenta que la caída de la tasa media de ganancia, resultante de tal redistribución en el modo de producción capitalista, expondría tanto a la reproducción simple como a la ampliada y provocaría una huelga de inversionistas, la fuga de capital y el desempleo masivo".<sup>25</sup>

Las crisis económicas del capitalismo, provocadas por la acción de la burguesía, son enfrentadas por el Estado a través de los mecanismos monetarios, crediticios y fiscales para restituir la caída de la tasa de ganancia; prueba de ello fue la crisis de la economía mundial que en 1929-1933 amenazó con el desplome estrepitoso del capitalismo y para evitar catástrofes mayores, la intervención del Estado permitió reactivar las actividades económicas,

<sup>24</sup> Poulantzas, Nicos. *Poder Político...* p. 319.

<sup>25</sup> Mandel, Ernest. *El Estado en la época...* p. 25.



pero, el costo económico, político y social de la gran depresión abarcó "la destrucción voluntaria de las mercancías para evitar que sus precios se abatieran, desempleo de decenas de millones de trabajadores, detención del crecimiento económico, concentración monopolista reforzada, las consecuencias de esta crisis sin precedente se controlaron con la intervención del Estado, evitando la bancarrota de la sociedad fundada sobre las relaciones de producción capitalista".<sup>26</sup>

Las pugnas de la burguesía se traducen en crisis agudas para la economía y demuestra, a la vez, la incapacidad del capital para frenarlas o evitarlas; además, es la evidencia de que la propia burguesía carece de sensibilidad política para resolver las contradicciones, porque sus divisiones constantes impiden apuntalar el deterioro de la vida social.

En las crisis agudas del capitalismo, la intervención del Estado se hace imprescindible; por un lado, para evitar y controlar mutaciones sociales que amenazan la estabilidad y la vida misma del sistema en su conjunto, y por otro, para evitar que las pugnas interburguesas repercutan violentamente en el orden económico y político.

Por su carácter de clase, el Estado moderno tiene que garantizar la preservación y reproducción de las condiciones y relaciones del modo de producción capitalista; para ello, a través de la vía institucional, promulga la legislación laboral, capacita y adiestra mano de obra poniendola a disposición del capital en

el mercado de trabajo, interviene en el establecimiento de los precios y salarios para asegurar el incremento de la tasa de ganancia, concede dentro de riesgos calculados conquistas laborales, hace uso de los aparatos represivos cuando las circunstancias de la lucha política atenten contra el mantenimiento del capitalismo; entonces violentamente y sin conceder o tolerar, frena o golpea las protestas e inconformidades aun con carácter legítimo.

"En el sentido más elemental, el Estado es el que garantiza las condiciones, las relaciones sociales del capitalismo y el protector de la siempre creciente desigualdad de la propiedad que este sistema trae consigo. En un sentido posterior la fuerza del Estado ha sido usada por los gobiernos para enriquecer a la clase capitalista y por grupos e individuos para enriquecerse ellos mismos".<sup>27</sup>

Por lo tanto, el papel de la administración pública es constante y dinámico para promover y concretar los objetivos del Estado moderno. Al respecto un autor dice: "La administración pública es acción, acción gubernamental; es dinámica, movimiento continuo. El gobierno es el proceso conductivo del Estado que concreta las relaciones de dominación, explotación, tutela y servicios inherentes al mismo; gobierno, fuente de orden y voluntad política, en la administración pública cuando desempeña las funciones involucradas en la movilización, organización y dirección de hombres y recursos para lograr los cambiantes objetivos del Estado; esto es, la práctica y actividad continua, coordinada, sincroni-

<sup>26</sup> Bocara, Paul y otros. *Capitalismo monopolista de Estado*. México, Ediciones de Cultura Popular, 1970. p. 31.

<sup>27</sup> Braverman, Harry. *Trabajo y capital monopolista*. México, Editorial Era, 1975. p. 317.

zada, de decisiones políticas generales a través de medios específicos".<sup>28</sup>

El Estado "administra" la desigual repartición de la riqueza favoreciendo crecientemente a la clase capitalista. Desde esta perspectiva, juega un papel importante el derecho pues a través de él, se reglamenta y sanciona la serie de medidas económicas que benefician a los núcleos del poder comercial, financiero e industrial en detrimento del trabajo asalariado. De esta forma, las expectativas del capital a corto, mediano y largo plazo son aseguradas en términos del incremento de la tasa de ganancia.

"Los poderes del Estado que tienen que ver con los impuestos, la regulación del comercio exterior, las tierras públicas, el comercio y el transporte y la realización de las funciones de la administración pública han servido como un motor para bombardear riqueza a las manos de grupos especiales, tanto por medios legales como ilegales".<sup>29</sup>

Paralelamente, el incremento del aparato gubernamental ha reforzado el papel del Estado en el manejo de los procesos económicos y políticos; su función como instancia formal y real de los conflictos sociales lo convierten en la institución que tiene el poder necesario para ejercerlo con los medios con que cuenta. En nombre del "interés general, del bien de la nación", sanciona el cumplimiento de las nor-

mas de la convivencia social y cuando surgen problemas que perturban el "orden público" tales como huelgas, protestas, etcétera, no vacila en contenerlas con el monopolio organizado de la fuerza física para salvaguardar la tranquilidad del capital.

"Cada vez que el gobierno ha considerado necesario, como lo ha considerado cada vez más, intervenir directamente en disputas entre patronos y asalariados, el resultado de su intervención ha propendido a perjudicar a estos últimos, no a los primeros. Los gobiernos han desempeñado el papel decisivo en la tarea de hacer fracasar las huelgas, frecuentemente mediante la invocación del poder coercitivo del Estado y el uso de la franca violencia; y el que lo hayan realizado en nombre del interés nacional, de la ley y el orden constitucional, y no simplemente en apoyo de los patronos, su intervención no ha restado un ápice de utilidad para estos últimos".<sup>30</sup>

El predominio del ejecutivo concierne a la época del Estado capitalista como el factor que conduce el timón gubernamental y sobre él descansa la organización del poder de la clase dominante. Es propio del capitalismo la concentración del poder en la esfera del ejecutivo; es, además, el testimonio de la separación del Estado y la sociedad a fin de que estos entes puedan subsistir y es la condición que garantiza la unidad de la clase dominante y su organización como bloque de poder.

La fuerza del ejecutivo garantiza el desarrollo del capitalismo, es decir, la preeminencia

<sup>28</sup> Guerrero, Omar. *Teoría administrativa de la ciencia política*. México, Universidad Nacional Autónoma de México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, 1976. p. 76.

<sup>29</sup> Braverman, Harry. *Trabajo y...* p. 327.

<sup>30</sup> Miliband, Ralph. *El Estado en la sociedad capitalista*. México, Siglo XXI editores, 1971. p. 79.

de la burguesía sobre las clases dominadas y, como centro del poder estatal, el ejecutivo moviliza la maquinaria gubernamental para promover la reproducción de las condiciones y relaciones del modo de producción capitalista.

Con el ejecutivo fuerte al frente del Estado, la clase capitalista adquiere unidad de clase, desorganiza mejor a las clases dominadas, prevalece la estabilidad política para asegurar el incremento de la tasa de ganancia y consolidar la acumulación de capital. El Estado capitalista gobierna en beneficio del capital creando y reproduciendo las condiciones materiales de producción a través de la política económica, cuyos mecanismos dados por el gasto público, la deuda pública, el cobro de impuestos directos e indirectos, el fomento de las inversiones, la promoción del ahorro, la aplicación de la política monetaria, crediticia y fiscal en condiciones de inflación, recesión, depresión y el impulso a la formación de los cuadros técnicos y científicos se conjugan para beneficiar directamente a la burguesía.

Siendo el Estado moderno un Estado de clase, unifica y organiza a la clase capitalista a fin de que asegure su dominación en el marco de la lucha de clases y así sea la directa beneficiaria de la repartición desigual del producto social. Las palancas de la economía son movidas por la administración pública para llevar a cabo la acumulación del capital, así como la reproducción de las relaciones sociales de producción.

En cuanto a las clases dominadas, el Estado las desorganiza y divide para mantenerlas marginadas de los beneficios económicos, es decir, las aísla de la riqueza social para que la clase

capitalista no vea disminuido el cuerno de la abundancia. Cabe señalar que la desorganización de las clases dominadas es ejecutada por el Estado; pero promovida por la clase dominante. En suma, el Estado moderno es la organización de la clase capitalista, es el centro que da unidad de clase a la burguesía en los límites de su autonomía relativa.

El desplazamiento del legislativo y el ascenso del ejecutivo como centro rector del Estado, fue promovido por la clase capitalista para garantizar la permanencia y reproducción de su interés de clase, para favorecer el manejo de sus asuntos económicos y para dominar en los marcos de la vida política.

El parlamento fue la mejor arma que la burguesía empleó para combatir las estructuras de la vida feudal y absolutista, ya que permitió la expresión de las clases sociales largamente silenciadas y marginadas de la contienda política. La época medieval se caracterizó por la ausencia de ciudadanos con derechos civiles y políticos; únicamente había individuos sometidos a los designios del gran señor y en la etapa del absolutismo, la acumulación del poder político en manos del soberano impidió el juego de las fuerzas del poder. Por tanto, los intentos de la participación política fueron absolutamente nulos.

Por eso, el parlamento fue la conquista mayor para hacer valer las libertades burguesas, reconociendo la vida política de los ciudadanos; como foro de expresión, recogía los planteamientos y posiciones de las clases sociales y, en una primera instancia, fue el centro que dio unidad a la clase burguesa, que, de esta manera, limitó la influencia del ejecutivo.

Sin embargo, el desarrollo del capitalismo modificó la correlación de fuerzas para fortalecer al poder ejecutivo en detrimento del legislativo. La burguesía advirtió que la lucha de clases ponía en peligro su unidad de clase en el parlamento, debido a que la injusticia de la vida económica y las conquistas políticas del proletariado propiciaban la inestabilidad de la vida social. Entonces se precisaba de un poder que refrenará y encauzará los antagonismos de clase y, lo más importante, que le asegurará la vigencia de su interés político. Por eso, la burguesía fortalece al poder ejecutivo el cual con los medios materiales de la administración pública tiene la capacidad de hacer frente a los antagonismos de clase, para encauzarlos por las vías institucionales ya sea mediante la negociación y, en caso necesario, por la represión.

Ahora el poder ejecutivo es el indicado para gobernar y conducir la vida política en beneficio de la clase capitalista. En su esfera, la burguesía adquiere unidad de clase para asegurar su dominación, y con ello ser la directamente favorecida en la acumulación de capital. Para esto, el Estado promueve su actividad económica en el orden industrial, financiero y comercial y la actividad misma del Estado en la economía, está dirigida a garantizar la reproducción de las condiciones y relaciones del modo de producción capitalista.

El desarrollo del capitalismo consolida la separación del Estado y la sociedad, pero una de sus formas de mediación, es decir, la administración pública, se relaciona estrechamente con la actividad económica de la sociedad civil. Así, la actividad económica de Estado está dirigida a reproducir las relaciones sociales de producción y, además conduce al incremento

de los vínculos entre las empresas de la sociedad civil y los órganos de la administración pública.

En este sentido, la potencia del ejecutivo es indiscutible porque es la fuerza dinámica que vincula al Estado con la sociedad civil. "La separación institucional entre el Estado y la sociedad dio paso a una múltiple interdependencia y entrelazamiento entre el poder ejecutivo y la economía. Las multiformas prácticas de intervención económica y socio-política por parte del Estado, desenbocaron necesariamente en un fortalecimiento del poder ejecutivo".<sup>31</sup>

En esta perspectiva, la fuerza del ejecutivo es la mejor garantía para asegurar el interés de la burguesía, tanto en lo político como en lo económico. En lo *político*, el ejecutivo, con el potencial del aparato administrativo, refrena las reivindicaciones de las clases dominadas así como las contradicciones sociales. En lo *económico*, con el manejo de la política monetaria, crediticia y fiscal, promueve y beneficia a los negocios privados y consolida la acumulación del capital.

La relación de la administración pública con la clase capitalista es evidente; los grandes capitanes de la industria, el comercio y las finanzas, mantienen vínculos constantes con las instancias de la administración pública a fin de proteger mejor su interés político y sus negocios económicos. "Las clases propiamente dominantes se agrupan en torno a los

<sup>31</sup> Karsch y Schmiedere. "Evolución funcional del poder legislativo". En: Abendroth, N y K. Lenk, *Introducción a la ciencia política*. Barcelona, Editorial Anagrama, 1971. p. 203.

centros del poder que mantienen el sistema entero: la producción, la política exterior, las fuerzas armadas, etc.”<sup>32</sup>

Por otra parte, la hegemonía histórica del ejecutivo deriva también de que su radio de acción no depende exclusivamente de las disposiciones legales elaboradas y aprobadas por el poder legislativo, sino que con la democratización del parlamento fue investido de facultades legislativas que aunadas a su función administrativa, lo convierten en el centro principal del poder estatal. “La delegación de las competencias legislativas, a la administración

por parte del parlamento, así como el incremento de las disposiciones legales; la legislación global del parlamento; las interpretaciones administrativas y las cláusulas generales de derecho administrativo; las teorías de los actos de soberanía, de las violaciones de la constitución y de derecho estatal de emergencia, desarrollados por la ciencia jurídica.

“En todos estos casos, la administración ya no actúa sobre la base de unas competencias claramente establecidas por el parlamento, sino que ella misma prescribe en su mayoría las normas de su propia actividad”.<sup>33</sup>

<sup>32</sup> *Ibid.*, p. 213.

<sup>33</sup> Griepenburg, Rüdiger. “Función de la administración en el Estado Burgués”, En: Abendroth-Lenk. *Introducción a la ciencia política*, p. 221.

# LA REFORMA ADMINISTRATIVA EN AMERICA LATINA

Gildardo Campero Cárdenas

La *reforma administrativa* representa la estrategia más generalizada en los países del área, para incrementar la capacidad del sector público en el cumplimiento o logro de los objetivos del desarrollo a través de sus organizaciones.

Los rasgos más sobresalientes que definen el perfil de la reforma administrativa en la región, se describen en seguida en los términos de su naturaleza, propósito, estrategia, objetivos y programas, así como de la organización requerida para instrumentarla. En todo caso, se ejemplifican las modalidades propias de los países de América Latina y del Caribe, atendiendo a la estructura y el entorno socioeconómico, político y cultural en que se desenvuelven, su sistema de valores y su herencia histórica.

## NATURALEZA DE LA REFORMA ADMINISTRATIVA

El análisis de las diversas definiciones que de la reforma administrativa se han dado, permiten entenderla operacionalmente como un proceso social de cambio permanente en la administración pública, conducido a conciencia y de manera intencional.

A manera de ejemplo, en cuanto proceso permanente de carácter social para la República Dominicana, la reforma administrativa es un proceso de carácter social que inside especialmente en la estructura y funcionamiento de la administración pública, a fin de adecuarlos a los objetivos del desarrollo integral; en el

caso de El Salvador la reforma administrativa es un proceso permanente y sus acciones deben ser sistemáticas y sostenidas, ya que la administración pública debe evolucionar de acuerdo a los Planes de Desarrollo; y en Perú se le define como un proceso de cambios estructurales dirigidos a lograr la adecuación permanente de la administración pública, para el cumplimiento de los Planes del Gobierno, en relación con las aspiraciones de la comunidad nacional.

Por lo que respecta al cambio conducido a conciencia y de manera intencional, Argentina conceptúa a la reforma administrativa como un proceso permanente y sistemático, que teniendo en cuenta la situación existente, trate de perfeccionar los organismos estatales; México ha considerado que para instrumentar adecuadamente el actual programa de gobierno y responder con eficacia a las exigencias políticas, económicas y sociales que afronta el país, es indispensable programar y dirigir conscientemente los cambios y adecuaciones que en forma permanente requiere la administración pública federal; en este mismo sentido, para Barbados el cambio planificado constituye el elemento clave de la reforma administrativa; proceso de cambio planeado por el cual, entiende Brasil, las organizaciones puedan efectuar la transición de su estado actual hacia posiciones más deseables.

En suma, "una reforma es un esfuerzo, un proceso permanente. Toda reforma no sólo es un ejercicio de conciencia —se requiere de la realidad—, sino también y fundamentalmente una conducción intencional del cambio".

"Conciencia, conducción intencional del cambio en esfuerzo permanente, es lo que constituye una reforma que, en este caso,

siendo la administración —y administrar es servir con intensidad— debe serlo para el desarrollo económico y social del país".<sup>1</sup>

En los últimos años, algunos países de América Latina han sustituido el concepto de reforma administrativa por los de *planificación, desarrollo o modernización* de la administración pública, para significar que la acción reformadora ha pasado de ser un fin en sí misma a ser un valioso elemento del desarrollo nacional.

En efecto, aunque las reformas administrativas tienen una larga trayectoria en la región, a las anteriores a la planificación se les ha atribuido, en general, la característica de haber sido motivadas por objetivos limitados y no vinculados directamente con el desarrollo económico y social, así como por su utilización político-partidista por parte de gobiernos de corta o larga duración, de *facto* o elegidos.<sup>2</sup>

Se ha reconocido que las deficiencias administrativas surgidas de las prácticas tradicionales son diferentes de las que se originan en la preparación y ejecución de planes nacionales de desarrollo.<sup>3</sup> Hubo casos en que la reforma

<sup>1</sup> López Portillo, José. "Reforma Administrativa". *Cuadernos de Filosofía Política*. No. 19. México. Secretaría de Programación y Presupuesto. Dirección General de Documentación y Análisis. 1979. pp. 6 y 7.

<sup>2</sup> Unidad de Administración Pública de la CEPAL. "Capacidad Administrativa para el Desarrollo en América Latina: Diagnóstico General y Medidas para Fortalecerla". *Reunión de Expertos sobre Capacidad Administrativa para el Desarrollo*. Santiago de Chile, noviembre de 1970. Naciones Unidas. Consejo Económico y Social. Documento ST/ECLA/Conf. 38/L.12. 7 de octubre de 1970.

<sup>3</sup> Unidad de Administración Pública de la CEPAL. *Op. cit.*

fue motivada por la búsqueda de la eficiencia como único propósito, centrándose en medidas de racionalización y austeridad, tendientes a la reducción del gasto público o el déficit fiscal.<sup>4</sup> En ocasiones, la reforma administrativa se acometió básicamente desde un punto de vista *formal-legalista*, adoleciendo de un marco de referencia que permitiese abordarla integralmente,<sup>5</sup> convirtiéndose, de tal suerte, en "sinónimo de cambio de estatutos, reglamentos y flujos de rutina, ignorándose el hecho de que una organización es un sistema múltiplo de personas".<sup>6</sup>

Todo ello se explica en el hecho de que "para muchos, una reforma administrativa es una ley o varias leyes que modifican un organograma, cambian funciones o simplifican procedimientos. En realidad, un proceso de reforma administrativa podría iniciarse en esa forma, pero su objetivo final no se cumple por decreto, sino a través de un proceso de cambios que lleva a una transformación en el proceso social y económico, modifica las relaciones

sociales y el comportamiento de organismos, personal y dirigentes".<sup>7</sup>

La experiencia de reforma administrativa en América Latina, previa a la introducción de la planificación del desarrollo, conduce a caracterizarla como un esfuerzo cuyo *foco de acción* estuvo centrado casi exclusivamente sobre los elementos formales del sistema, y su orientación estratégica fue *procesa lista*, lo cual presupuso un condicionamiento de los fines a los medios.<sup>8</sup> Esta lección permite tipificar a la reforma de esos años como *procedimental* y *técnica*, puesto que propendió al mejoramiento del "orden" de la Administración haciendo énfasis en el razonamiento legal y en la creación o simplificación de rutinas y procesos. Administración fue sinónimo de orden, y el mejoramiento *per se* de los métodos, propósito de la reforma.<sup>9</sup>

En cambio con el impulso tomado por la planificación socioeconómica, y los obstáculos administrativos encontrados por ella, se ha

4 Dickson, Guillermo José y Carbone, Roberto. "Experiencias Nacionales en Reforma Administrativa: Argentina". En: *Experiencias Nacionales en Reforma Administrativa. Primer Coloquio*. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD). México, 1979.

5 Antonorsí, Nelly M. de. "Reflexiones sobre la Experiencia de la Reforma Administrativa: Venezuela". En: *Experiencias Nacionales en Reforma Administrativa. Primer Coloquio*. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD). México, 1979.

6 Carvalho, William. "Aprendiendo con el Error: Algunas reflexiones sobre el esfuerzo de reformas administrativas federales: Brasil". En: *Experiencias Nacionales en Reforma Administrativa. Primer Coloquio*. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD). México, 1979.

7 Martner, Gonzalo. "El Papel de la Reforma Administrativa en la Estrategia de Desarrollo". En: Kliksberg Bernardo y Madrid, Pedro José (Compiladores) *Aportes para una Administración Pública Latinoamericana*. Caracas, Universidad Central de Venezuela. Ediciones de la Biblioteca. 1975.

8 Nascimiento, Kleber. "Reflexiones sobre la Estrategia de la Reforma Administrativa: La Experiencia Federal Brasileña". *Reunión de Expertos sobre Capacidad Administrativa para el Desarrollo*. Santiago de Chile, noviembre de 1970. Naciones Unidas. Consejo Económico y Social. Documento ST/ECLA/Conf. 38/L.4. 25 de junio de 1970.

9 Been Lee, Hahn. "Bureaucratic models and administrative reform". En: *Development and Change*. Administrative reform. Vol. II. 1970-71. No. 2. Institute of Social Studies. The Hague.



tratado de relacionar la planificación administrativa con la primera.<sup>10</sup> Así por ejemplo, en República Dominicana al enfocarse el aspecto de la reforma administrativa, se estima necesario hacer referencia al proceso del desarrollo nacional, por cuanto la reforma tiene un objetivo ligado a la planificación de tal proceso.<sup>11</sup> "Por ello, actualmente se habla de la planificación administrativa, definida (por la CEPAL) como 'un proceso permanente por medio del cual se establecen objetivos administrativos a alcanzar en un periodo determinado por medio de política, planes y empleo eficiente de los recursos administrativos existentes para conseguir un cambio, de un nivel administrativo existente a otros mejores'".<sup>12</sup>

Por medio de la planificación administrativa se trata de procurar la máxima eficiencia en el empleo de los recursos administrativos en todas las fases de la planificación económica, con el fin de acelerar el desarrollo, aumentando el rendimiento de los insumos para conseguir el correspondiente aumento del producto en bienes y servicios.<sup>13</sup>

La planificación administrativa, al integrar el esfuerzo de reforma administrativa con los planes globales de desarrollo, hace que en América Latina la reforma adquiera bajo esa

filosofía una nueva razón de ser y su utilidad es claramente comprendida.<sup>14</sup> En efecto, "...la transformación de las estructuras, sistemas y procedimientos de la administración pública tiene ahora una nueva justificación y una nueva ética: la de lograr que esas estructuras, sistemas y procedimientos permitan el desarrollo, o más precisamente, permitan la ejecución de los planes de desarrollo económico y social y no se convierta en su freno".<sup>15</sup>

Puesto que una de las causas de la ineficacia de los planes "ha sido la existencia de una administración pública incapaz de servir, no sólo para una eficiente formulación de planes, sino para una eficaz ejecución y evaluación de los mismos... "es precisamente el proceso de planificación el que motiva la reforma administrativa.<sup>16</sup> De ahí que países como Venezuela estimen que el propio sistema de planificación debe ser modificado;<sup>17</sup> Costa Rica realice programas de racionalización administrativa con el propósito de mejorar la capacidad de planeamiento y ejecución de sus actividades y de asegurar así el cumplimiento de los planes de desarrollo;<sup>18</sup> y México considere "que los

10 Unidad de Administración Pública de la CEPAL. "La Planificación Administrativa para el Desarrollo Económico y Social en América Latina". *Op. cit.*

11 Amaro Guzmán, Raymundo. "La Reforma Administrativa: República Dominicana". En: *Experiencias Nacionales en Reforma Administrativa. Primer Coloquio.*

12 Unidad de Administración Pública de la CEPAL. *Op. cit.*, citado por Amaro Guzmán, Raymundo. *Op. cit.*

13 *Ibidem.*

14 *Ibidem.*

15 Brewer-Carías, Allan R. "Palabras pronunciadas en el Acto de Instalación del Consejo de Reforma Administrativa de la Oficina Central de Coordinación y Planificación (CORDIPLAN) el 17 de octubre de 1969". En: Comisión de Administración Pública (CAP). *La Reforma de Toda la Administración Pública por toda la Administración Pública.* Caracas, Venezuela. CAP. 1970.

16 Brewer-Carías, A.R. *Op. cit.*

17 *Ibidem.*

18 Presidencia de la República. *Decreto No. 9283-p. Creación del Sistema de Reforma Administrativa.* San José, Costa Rica. 30 de octubre de 1978.

trabajos de reforma administrativa... han de orientarse, fundamentalmente por la necesidad de adecuar las estructuras, sistemas y métodos administrativos en función de los objetivos que persigue el Gobierno en esta etapa de desarrollo y de las metas y programas específicos que se establezcan en cada dependencia..."<sup>19</sup>

De ahí que al relacionar la planificación global y la planificación administrativa, "deben salvarse al respecto una serie de cuestiones prácticas que no se limitan a la coordinación institucional, entre ellas: la identificación de las necesidades administrativas que surgen de los planes globales, la estructuración de políticas administrativas ajustadas a ellos, la compatibilización de objetivos administrativos en función de las metas de la planificación global, la estructuración de procedimientos para el ajuste del plan administrativo a las modificaciones que la dinámica de aplicación del plan global va suscitando en el mismo..."<sup>20</sup>

Quienes han adoptado el concepto de desarrollo administrativo en lugar del de "reforma", afirman que en la experiencia latinoamericana el común denominador de esta última fue el desarrollo cíclico con fuerte impulso en sus primeros momentos, decaimiento lento luego y largos periodos de letargo después.<sup>21</sup> Subrayan, de nuevo, que el enfoque tradicional de reforma administrativa adoptado cir-

cunscribió los cambios a la solución de problemas parciales (cambio de leyes y normas, reorganización de dependencias o entidades en crisis, introducción o modernización de sistemas de apoyo). Pero estos cambios no tuvieron continuidad en el tiempo y no llegaron a remover las causas generadoras de problemas en las dependencias públicas, sobre todo en las directamente responsables de la prestación de servicios y producción de bienes para la sociedad.<sup>22</sup>

"Esta realidad ha conducido al Gobierno Ecuatoriano a concebir al desarrollo administrativo como una nueva perspectiva, comprendido éste como un proceso dinámico, ligado íntimamente a los objetivos del desarrollo integral. El desarrollo administrativo no sólo busca la adaptación de las estructuras y procedimientos administrativos al cambio, sino que busca fundamentalmente hacer que la administración pública promueva y rija ese cambio. Se trata de lograr que ella sea capaz de movilizar un proceso dinámico de desarrollo, en el que se integran todos los recursos humanos, políticos, económicos y sociales a diferencia de la administración pública tradicional que buscaba simplemente asegurar la correcta ejecución de las leyes y el mantenimiento de una estructura económica simple. Esta es la concepción esencial del desarrollo administrativo".<sup>23</sup>

Para Guatemala, la alternativa de desarrollo

19 Presidencia de la República. *Acuerdo para el establecimiento de Unidades de Programación en cada una de las Secretarías y Departamentos de Estado, Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal*. México, D.F. Diario Oficial. 11 de Marzo de 1971.

20 Antonorsi, Nelly M. de. *Op. cit.*

21 *Ibidem.*

22 Secretaría General del Consejo Nacional de Planificación Económica. Programa de Desarrollo Administrativo del Sector Público —PRODASP— *Plan de Desarrollo Administrativo del Sector Público*. República de Guatemala, C.A. 1978. PRODASP-D-78-32.

23 Rodríguez P., Carlos A. *Op. cit.*

administrativo que ahora se emprende, supone la inversión del enfoque tradicional al admitir la existencia de limitaciones burocráticas, políticas y sociales que imposibilitan la realización de cambios en forma global e inmediata.<sup>24</sup> En consecuencia, se eligió el criterio de producir la reforma dentro de un proceso permanente que moviliza a la propia administración pública para que cambie.<sup>25</sup>

En tal sentido, el desarrollo administrativo o la reforma se entiende en Guatemala "como un proceso que, en lugar de agotarse a medida que se desarrolla, vaya autososteniéndose mediante la institucionalización de la capacidad para autoevaluar y autocorregir las deficiencias y problemas que afectan a la ejecución de los programas de Gobierno".<sup>26</sup> De la misma manera, "el proceso de desarrollo administrativo en Honduras, más que brindar soluciones a la problemática administrativa, busca desarrollar las potencialidades y capacidades institucionales, para que sean los mismos organismos quienes se auto-adequen constantemente, con arreglo a las orientaciones y directrices que establece el Plan de Desarrollo Administrativo del sector público. Interesa que al desarrollar tales potencialidades y capacidades, éstas se constituyan como agencias de cambio organizacional planificado".<sup>27</sup>

El desarrollo administrativo se complementa con un ingrediente finalista (teleológico) y otro valorativo (axiológico). En cuanto al primero, esto es, a su contenido, el desarrollo administrativo centra su acción en un énfasis a las actividades sustantivas del Estado, de modo que no se limite como ha sido tradicional, al mejoramiento de las actividades de apoyo a la gestión y busque así afrontar directamente los problemas que afectan a la administración pública, mejorando la cantidad y calidad de los servicios, bienes y regulaciones que entrega a la sociedad.<sup>28</sup>

En su aspecto valorativo, la estrategia del desarrollo administrativo se sustenta en un proceso participativo de naturaleza humanista. Se caracteriza por brindar a quienes nunca fueron considerados antes como protagonistas del cambio administrativo, una oportunidad para poner de relieve los problemas que viven a diario y comprometerse en un programa para solucionarlos.<sup>29</sup> En consecuencia, se trata al mismo tiempo de superar los enfoques estructuralistas, formalistas y mecanicistas y aplicar una concepción y un método comportamental o conductualista, cuya técnica de intervención básica la constituye un mecanismo y una herramienta de programación participativa o colectiva (programación de mejoramiento del rendimiento, PIP),\* sustentados

24 Secretaría General del Consejo Nacional de Planificación Económica. PRODASP. *Op. cit.*

25 *Ibidem.*

26 Secretaría General del Consejo Nacional de Planificación Económica. Programa de Desarrollo Administrativo del Sector Público. "Documento para los Participantes de Grupos de Programación Colectiva". —PRODASP—D-78-35. En: *Documentos de Programación Colectiva*. (Recopilación). Guatemala, octubre de 1979.

27 Consejo Superior de Planificación Económica (CONSUPLAN). Secretaría Técnica. "El Desarrollo Administra-

tivo: Honduras". En: *Experiencias Nacionales en Reforma Administrativa. Primer Coloquio.*

28 Secretaría General del Consejo Nacional de Planificación Económica. PRODASP. *Op. cit.*

29 Secretaría General del Consejo Nacional de Planificación Económica. PRODASP. "Documento para los Participantes de Grupos de Programación Colectiva". *Op. cit.*

\* Performance Improvement Programming (PIP).

en la tecnología y estrategias del desarrollo organizacional (d.o.).<sup>30</sup>

En suma, "el desarrollo administrativo forma parte del proceso total de cambio que experimenta un país para la consecución de sus metas societales. Dentro de este contexto, el desarrollo administrativo trasciende las dimensiones estrictamente formales y técnicas, para incorporarse a la cultura nacional como un valor y una capacidad permanente y sostenida para la autorrenovación organizacional, mediante esfuerzos conscientes y deliberados. En este sentido debe considerarse al desarrollo administrativo (d.a.) como el proceso acumulativo de modernización (m) e institucionalización (i)".<sup>31</sup>

La conveniencia de adoptar el término modernización administrativa reside en que permite describir con mayor propiedad la clase de cambio que los países desean para sus sistemas administrativos, puesto que por modernización administrativa se entiende el proceso de cambio a través del cual los organismos públicos incorporan nuevas formas de organización, tecnologías físicas y sociales y comportamientos que les permitan alcanzar nuevos objetivos de una manera más adecuada. Visto desde este ángulo, el fenómeno de modernización consiste en un proceso de creación y transformación institucional, a través del cual la administración pública eleva su desempeño

para hacer frente a las demandas que sobre ella inciden.<sup>32</sup>

Así definida, la modernización administrativa comprende parámetros y objetivos diferentes a los de la reforma en su acepción tradicional. Así por ejemplo, Brasil estima que la reforma se interesaba en promover mayor eficiencia en la consecución de los fines, su orientación era predominantemente procesalista. Por el contrario, al trascender los propósitos y el ámbito de la reforma, la modernización administrativa busca la innovación y persigue la eficacia, su orientación dominante es "teleológica".<sup>33</sup>

En el caso de la reforma administrativa en Paraguay, se afirma que "no se tratará de una reforma destinada simplemente a lograr una mayor eficiencia de una administración pública tradicional, sino destinada a dejar a un lado estructuras arcaicas, incapaces de marchar al unísono con la transformación que el país está comenzando a experimentar..."<sup>34</sup>

30 CONSUPLAN. *Op. cit.*

31 Campero, Gildardo Héctor y Loureiro, Ceci. "Ensayo sobre la Modernización de la Administración Pública". En: Colegio de Licenciados en Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C. *Revista de Política y Administración* No. 5. México, mayo-agosto de 1976.

32 Ochs, Smill y Laureiro Pinto, Aluzio. "Modernización y Reforma Administrativa del Gobierno Federal Brasileño". En: *Reforma Administrativa: Experiencias Latinoamericanas*. México. Instituto Nacional de Administración Pública (INAP) No. 6. 1975; Secretaría General del Ministerio de Planeamiento y Coordinación General/Secretaría de Modernización y Reforma Administrativa. "Modernizacao e Reforma Administrativa do Governo Federal Brasileiro. Quatro Décadas de Experiencia". *Primer Seminario Interamericano de Reforma Administrativa*. s/f.

33 De Souza Wahrlich, Beatriz M. "Reforma Administrativa Federal Brasileña" (Pasado y Presente) En: *Revista Latinoamericana de Administración Pública* No. 1. México. Asociación Latinoamericana de Administración Pública (ALAP). Instituto Nacional de Administración Pública (INAP). Enero-Marzo, 1974.

34 Presidencia de la República. Secretaría Técnica de Planificación. *Propuesta Relativa a los Lineamientos Gene-*

La experiencia de México muestra cómo además de las reformas incrementales —que sólo pretenden incrementar la eficiencia de las funciones o el volumen de los servicios que ya se prestan, de tiempo en tiempo, se vuelve necesario hacer ajustes mayores, reformas o reestructuraciones de fondo,<sup>35</sup> para acelerar el cambio de las estructuras administrativas tradicionales con el fin de ajustarlas a las enormes transformaciones de la población, así como para adecuarla a las nuevas necesidades surgidas del papel cada vez más importante del Estado en el desarrollo,<sup>36</sup> además de la necesidad que tiene el país de plantearse claramente que tipo de administración pública requiere para cumplir con la tarea que habrá de corresponderle en el último cuarto del siglo XX.<sup>37</sup> Por todo ello, al nivel más alto de decisión del Poder Ejecutivo, se ha señalado la necesidad de “modernizar” urgentemente la administración pública.<sup>38</sup>

*rales del Proceso de Reforma Administrativa.* República del Paraguay. s/f.

35 Carrillo Castro, Alejandro. *La Nueva Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, uno de los Medios para Alcanzar el Modelo del País al que Aspiramos.* México. ISSSTE. 1977.

36 Partido Revolucionario Institucional (PRI). *Propuesta de Programa de Gobierno 1976-1982*; López Portillo, José. *Discurso de Cierre de Campaña*; López Portillo, José. *Su Pensamiento.* No. 5.

37 Carrillo Castro, Alejandro. *La Reforma Administrativa: Antecedentes, Estado Actual y Perspectivas.* México. Instituto de Estudios Administrativos, A.C. s/f.

38 López Portillo, José. “Palabras Pronunciadas por el C. Presidente de la República, José López Portillo, durante la Primera Reunión de Gabinete sobre Reforma Administrativa”. Palacio Nacional, 28 de enero de 1977. En: *Boletín de Estudios Administrativos* No. 8. Presidencia de la República. Coordinación General de Estudios Administrativos. México, octubre de 1977.

Para Guyana se ha recomendado en el campo muy particular de la administración de personal la “modernización” del servicio público, de tal modo que pueda conducirse hacia el desarrollo dinámico de una nación joven.<sup>39</sup>

La enseñanza de América Latina en el campo de la reforma administrativa permite observar una metamorfosis en su naturaleza, al transitar por un continuo de medidas de mejoramiento tipificadas como reformas procedimentales y técnicas para llegar a la reforma programática. “Esta última encuentra su objetivo en el contenido mismo de los programas de trabajo, más que en los métodos o en el orden que se sustenta en los procedimientos y rutinas de la administración. El foco de la reforma se traslada de la forma a la substancia, de la economía y la eficiencia a la eficacia en el logro de las metas, del mérito burocrático al bienestar de la población. En este énfasis novedoso sobre el desempeño o realización de los programas se da cuando el Gobierno de un país en desarrollo inicia realmente un movimiento hacia el desarrollo económico y social. En esta nueva orientación de la reforma administrativa el “producto” o “resultado”, se convierte en la palabra clave, y la burocracia avanza forzada por los programas de trabajo. Conforme a toda esta concepción innovadora la reforma administrativa es básicamente un cambio para hacer de la administración un mejor instrumento, a través del cual se alcanzan los objetivos de orden público de una sociedad”.<sup>40</sup>

39 Guyana. “Estrategia de la Reforma Administrativa”. En: *Experiencias Nacionales en Reforma Administrativa. Primer Coloquio.*

40 Been Lee, Hahn. *Op. cit.*

## PROPOSITO DE LA REFORMA ADMINISTRATIVA

Al definir operacionalmente el concepto de la reforma administrativa, que genéricamente recoge los principales elementos de este proceso en los países de la región, se le entendió como un esfuerzo de naturaleza intencional, esto es, deliberado. En tal sentido, la elección clara de los objetivos globales de la reforma administrativa es requisito fundamental para su éxito.<sup>41</sup> Por consiguiente, cuando en América Latina y el Caribe se busca la eficiencia y la eficacia a través de los trabajos de reforma, éstos están dirigidos, dentro de una cadena de medios a fines, a un propósito sustantivo. Tomando un caso, en México se ha resuelto iniciar una reforma administrativa no por un simple capricho orgánico, ni por un prurito racionalista, sino como una de las respuestas fundamentales para aumentar la capacidad de respuesta a las necesidades fundamentales del país. No se trata entonces, de hacer el "ejercicio de la antiburocracia", o de un simple afán de renovación sin sentido que busca el cambio por el cambio.<sup>42</sup>

Un examen de las diversas finalidades perseguidas con la reforma administrativa por los

gobiernos del área, conduce a definir su propósito como el de fortalecer a la administración pública y transformarla en un instrumento adecuado, para que responda con eficiencia, eficacia, congruencia y honestidad a las exigencias del desarrollo nacional y al cumplimiento de los programas de Gobierno.

La motivación intencional del cambio administrativo se ha puesto de relieve, en los sectores públicos de la región, cuando éstos buscan con la reforma fortalecer y adecuar a la administración pública en función del desarrollo económico y social según se advierte en los propósitos perseguidos por Panamá, Ecuador, Honduras y El Salvador.

Tal cometido general se complementa cuando países como Argentina, Chile, Ecuador, México, Paraguay y Perú añaden el carácter instrumental del objeto de cambio, cuyo desempeño, en el logro del desarrollo y la ejecución de los planes, debe calificarse en términos de eficacia, eficiencia, congruencia y honestidad.

A manera de ejemplo para modernizar al Ecuador es imperativa una administración pública eficiente, técnica y honesta. Y a fin de erradicar la lentitud, la corrupción y el despilfarro, la administración pública se reformará profundamente. En México se quiere organizar al gobierno para organizar al país mediante "una reforma administrativa para el desarrollo económico y social, que contribuya a garantizar institucionalmente la eficiencia, la congruencia y la honestidad en las acciones públicas".<sup>43</sup>

41 Dror, Yehezkel. "Strategies for Administrative Reform". En: *Development and Change*. Administrative Reform. Volume II-1970-71. No. 2. Institute of Social Studies. The Hague.

42 López Portillo, José. "Reforma Administrativa". En: *Cuadernos de Filosofía Política*. No. 19. México. Secretaría de Programación y Presupuesto. Dirección General de Documentación y Análisis. Abril de 1979; López Portillo, José. *Su Pensamiento* No. 3, *Su Pensamiento* No. 4, *Discurso de Toma de Posesión*.

43 Roldós Aguilera, Jaime. *Mensaje a la Nación*. Quito,

Del análisis anterior, se deriva una distinción en cuanto a la dirección de los propósitos de la reforma administrativa en América Latina, que permite calificarla como un "esfuerzo orientado hacia objetivos múltiples".<sup>44</sup> En efecto, un grupo de éstos se encaminan al interior de la administración<sup>45</sup> y se interesan, principalmente, en su "mejoramiento", en cuanto a la productividad o uso racional de los recursos (eficiencia) y la honradez en la conducta de los funcionarios públicos (honestidad). Otro grupo de propósitos de la reforma tiene que ver con "el papel del sistema administrativo en relación a la sociedad global".<sup>46</sup> Aquí se aplica a la eficacia (grado de cumplimiento o logro de los objetivos) como indicador del efecto último de la administración pública en la sociedad, así como de su capacidad para alcanzar o responder a los objetivos del desarrollo.<sup>47</sup> Dentro de este grupo, la correspondencia oportuna entre fines y medios (congruencia) constituye un propósito fundamental de gobierno.<sup>48</sup>

Ecuador. 10 de agosto de 1979; López Portillo, José. *Segundo Informe de Gobierno* (Complementario). México, D.F. 1o. de septiembre de 1978.

44 Dror, Yehezkel. *Op. cit.*; Leemans, Arne F. "Administrative Reform: An Overview". En: *Development and Change*. Administrative Reform. Volume II. 1970-71. No. 2. Institute of Social Studies. The Hague.

45 Dror, Yehezkel. *Op. cit.*; Leemans, A.F. *Op. cit.*

46 *Ibidem*.

47 United Nations. *Development Administration: Current Approaches and Trends in Public Administration for National Development*. New York. United Nations. Department of Economic and Social Affairs. Sales No. E.76.II.H.1.

48 López Portillo, José. *Intervención del C. Presidente de la República durante la Segunda Reunión de Gabinete sobre Reforma Administrativa*. Palacio Nacional. México, 22 de julio de 1977.

"En síntesis, la eficiencia se concibe como la capacidad para lograr mayor productividad y la eficacia, como la capacidad de alcanzar los objetivos propuestos. La eficiencia no puede ser un objetivo único en un programa de mejoramiento del sector público, ya que por esta vía puede llegarse, inclusive, a perfeccionar aspectos que lejos de facilitar, obstruyen el proceso administrativo (tal el caso de algunas leyes y mecanismos de control). La eficacia es lo deseable, ya que el Sector Público requiere de ella para alcanzar sus objetivos; la combinación de ambos enfoques es lo ideal".<sup>49</sup>

Por consiguiente, aumentar la productividad, la eficiencia de las acciones de la administración pública, constituye una meta importante; pero no es suficiente, por ejemplo, para la reforma administrativa mexicana. Puesto que, "tan importante como aumentar la productividad y la eficiencia es que se cumplan los objetivos propuestos por el sistema político, del cual la administración es sólo su medio ejecutivo".<sup>50</sup>

En el campo de la integración económica, concebida como coadyuvante al desarrollo de cada país de la región, la integración latinoamericana y del Caribe es un objetivo importante, ambicioso y difícil, cuyas repercusiones administrativas adquieren especial importancia dentro de los esfuerzos de reforma, aun cuando a inicios de la década de los años setenta sólo habían sido estudiadas en forma limitada.<sup>51</sup>

49 Secretaría General del Consejo Nacional de Planificación Económica. *PRODASP. Plan de Desarrollo Administrativo del Sector Público*.

50 Carrillo Castro, Alejandro. *La Nueva Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, uno de los Medios para Alcanzar el Modelo de País al que Aspiramos*.

51 Unidad de Administración Pública de la CEPAL. "Capa-

Al lado de los primeros sistemas orientados hacia la integración del área, creados alrededor de 1960, tales como la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC) y el Mercado Común Centroamericano, han empezado a cobrar impulso en años recientes otros sistemas subregionales: el Acuerdo de Cartagena (más conocido como Grupo Andino), el Mercado Común del Caribe Oriental (ECCM) y la Comunidad del Caribe (CARICOM).

En ese contexto adquiere especial importancia la coordinación entre todos estos sistemas de integración y el fortalecimiento de la capacidad administrativa de las instituciones multinacionales, sobre todo los Bancos o corporaciones de fomento y de las corporaciones públicas latinoamericanas. Entre las tareas más urgentes parecen figurar el establecimiento de estructuras y procedimientos más flexibles y eficientes y la formulación de personal técnicamente idóneo y dotado de un punto de vista multinacional.<sup>52</sup>

La preocupación por una óptica multinacional responde a que en muchos casos las frustraciones del proceso de integración se atribuyen al predominio de consideraciones nacionales sobre conveniencias regionales o subregionales. Lo anterior se advertía en los planes de desarrollo durante el decenio de 1960 que estaban basados en un enfoque puramente nacional, ignorando en gran medida los objetivos de la integración.<sup>53</sup>

En la actualidad, algunos planes nacionales y programas de Gobierno ya recogen entre sus objetivos, metas y estrategias, la integración y cooperación regional y subregional. Incluso, se busca coordinar, como sucede en Colombia, los planes y programas nacionales de desarrollo con los de otros países latinoamericanos, con miras a establecer un régimen de planeación conjunta del proceso de integración económica regional o subregional, a través del Departamento Nacional de Planeación.

El Programa de Gobierno de la Junta de Reconstrucción Nacional de Nicaragua considera entre sus Lineamientos básicos, dentro del área económica, que "en el ámbito latinoamericano se fortalecerá la acción del Sistema Económico Latinoamericano (SELA), y se hará hincapié en el enfoque multilateral, cuando se trate de encontrar soluciones conjuntas a problemas comunes, especialmente aquellos que se planteen frente a los países industrializados. La integración centroamericana y latinoamericana se apoyará en la medida en que no obstaculice el proceso de transformaciones internas o la reactivación de la economía que llevará a cabo el Gobierno, y en que impulse los legítimos intereses y aspiraciones de los pueblos".<sup>54</sup>

Otro caso se registra en el Plan Nacional *Bienestar para Todos* (Plan de Desarrollo Económico y Social 1978/82) de El Salvador, que en su capítulo sobre la integración económica centroamericana establece que el Gobierno está

ciudad Administrativa para el Desarrollo en América Latina: Diagnóstico General y Medidas para Fortalecerla". *Op. cit.*

52 *Ibidem.*

53 *Ibidem.*

54 Junta de Gobierno de Reconstrucción Nacional. "Lineamientos Básicos del Programa de Gobierno". En: *Gobierno de Reconstrucción Nacional. 1979: Año de la Liberación*. Nicaragua, 18 de junio de 1979.



consciente de la trascendencia del Mercado Común y del perfeccionamiento del proceso de integración regional, "... porque constituye un instrumento idóneo para impulsar el desarrollo económico y social de los países del Istmo y fortalecer los vínculos de solidaridad. "En tal sentido se prestará atención al perfeccionamiento de la zona de libre comercio; a la adaptación e instrumentación de un nuevo arancel externo común, y a proyectos de alto interés regional, a fin de ampliar al alcance y la profundidad del proceso, asegurando a la vez que la integración se convierta así en instrumento más efectivo del desarrollo".<sup>55</sup>

Por último, la Propuesta de Programa de Gobierno 1976-1982 de México, estableció entre las directrices básicas de su política exterior, fincada sobre las bases de voluntad de integración y del establecimiento de instituciones comunitarias: propiciar un mayor acercamiento entre la ALALC, la Comunidad del Caribe y el Mercado Común Centroamericano, en apoyo a la integración latinoamericana; colaborar con la Asociación representada por el Acuerdo de Cartagena; así como, seguir ayudando al SELA y a la Naviera Multinacional del Caribe (NAMUCAR).<sup>56</sup>

## ESTRATEGIAS DE LA REFORMA ADMINISTRATIVA

Uno de los puntos más importantes a definir en un proceso de reforma administrativa, es la

estrategia a emplear para la introducción de medidas de modernización gubernamental y producir realmente el cambio social que se necesita.<sup>57</sup>

El concepto de *estrategia* en reforma administrativa se relaciona con las políticas principales o maestras (*mega-políticas*), las cuales establecen el marco de lineamientos y las fronteras dentro de las cuales deberán formularse las políticas específicas y operativas, así como las decisiones que habrán de adoptarse.<sup>58</sup> Esto es, aquellas "decisiones de política, que se refieren, en el nivel más general, a tomar medidas para alcanzar el fin",<sup>59</sup> que en este caso corresponde a los propósitos de la reforma.

En los países de América Latina y del Caribe, diversos han sido los enfoques o elementos de estrategia que se han tomado en consideración para el estudio de la administración pública y la propuesta de medidas de cambio. De la revisión de las Experiencias Nacionales que en cuanto a la estrategia para la reforma administrativa se examinaron recientemente en la región por los países miembros del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), se encuentran las siguientes:

(IEPES) del Partido Revolucionario Institucional (PRI). *Propuesta de Programa de Gobierno 1976-1982*. México, octubre de 1976.

57 CEPAL. *Op. cit.*, p. 186.

58 Dror, Yehezkel. "Strategies for administrative reform". En: *Development and Change. Administrative Reform*. Institute of Social Studies. The Hague. Volumen II-1970-71. No. 1. p. 19.

59 Parsons, Talcott. *Estructura y Proceso en la Sociedad Moderna*. Madrid. Instituto de Estudios Políticos. 1966.

55 República de El Salvador. *Plan Nacional "Bienestar para todos"*. San Salvador. Secretaría de Información de la Presidencia de la República, julio de 1978.

56 Instituto de Estudios Políticos, Económicos, y Sociales

PRIMERA. La reforma administrativa forma parte de los cambios sociales y por lo tanto, no se produce en el vacío. Por consiguiente, no es posible desarrollar la reforma de manera independiente al sistema político y económico en el cual se inserta la administración pública, concebida como "un subsistema de la sociedad en general y del sistema político en particular".<sup>60</sup> De donde, los múltiples subsistemas que integran al Estado inciden especialmente en el comportamiento de la administración, a fin de adecuarla a sus objetivos. De tal suerte, que la reforma administrativa se asocia a reformas de tipo político, cultural, social, económico y legal (Cuba, República Dominicana y México).

SEGUNDA. La reforma administrativa está orientada hacia el desarrollo económico y social. No constituye, entonces, un fin en sí misma. Esta política "...surge del convencimiento de que la reforma administrativa, es decir, el mejoramiento de la administración pública no es un fin en sí mismo, no es un proceso conveniente en sí mismo, sino que está fundamentalmente ligado al proceso de desarrollo económico y social".<sup>61</sup>

TERCERA. La reforma administrativa está estrechamente vinculada con la planificación y la programación económica y social y, por consiguiente, la estrategia del cambio tendrá

como eje fundamental al sistema de planificación, programación, presupuestación y evaluación; puesto que "la necesaria vinculación de la reforma administrativa al proceso de desarrollo, exige su indispensable relación en la función de planificación".<sup>62</sup>

CUARTA. La reforma administrativa en sí misma constituye un proceso planificado y evaluado. Esto significa que, la reforma "no sólo es un buen propósito, sino fundamentalmente una actividad programada".<sup>63</sup> Puesto que "...si la reforma administrativa tiene por objeto la adaptación de la administración pública a un proceso de desarrollo nacional planificado, ello implica que la misma reforma administrativa tiene que ser una reforma planificada".<sup>64</sup>

En consecuencia, su concepción y desarrollo obedecen a un plan de acción, se ciñe a un procedimiento racional y obedece a una metodología que permite que las diversas acciones que se adelanten, respondan a unos lineamientos de política y a unos objetivos claramente definidos y previamente identificados.<sup>65</sup>

La expresión operativa de la planificación de la reforma administrativa, se da por medio

60 Weiss, N. "Towards A. Comprehensive Approach to Government Reorganization". En: *Philippine Journal of Public Administration*. Manila, January 1967. Vol. XI. No. 1.

61 Brewer-Carías Allan R. "Palabras en el acto de instalación del Consejo de Reforma Administrativa del Ministerio de Hacienda". *Op. cit.*

62 CLAD. *Experiencias Nacionales en Reforma Administrativa. Primer Coloquio*. "Conclusiones y Recomendaciones".

63 López Portillo, José. *Su Pensamiento* No. 5.

64 Brewer-Carías, Allan R. "Palabras pronunciadas en el acto de instalación del Consejo de Reforma Administrativa de la Oficina Central de Coordinación y Planificación. CORDIPLAN. *Op. cit.*

65 Perú. "Proceso de Reforma de la Administración Pública". En: CLAD. *Experiencias Nacionales en Reforma Administrativa. Primer Coloquio*.

de planes, programas y proyectos como parte integrante de los planes, programas y proyectos de desarrollo. Indicando claramente los propósitos, objetivos y metas, políticas de acción, recursos a utilizarse, determinación de tiempo y los métodos y sistemas para su eficiente aplicación.<sup>66</sup>

En cuanto al horizonte o temporalidad de los planes, éstos pueden tener una dimensión estratégica, tal es el caso del previsto Plan de Reforma Administrativa para la década del ochenta de Bolivia; o de aquellos cuyo alcance coincide con el de la gestión gubernamental: el Plan de Reforma Administrativa de Costa Rica, el Plan General de la Reforma Administrativa Integral de Chile, el Programa de Fortalecimiento Institucional del Sector Público de Panamá, en México, las dependencias y entidades del Poder Ejecutivo Federal deberán programar sus reformas administrativas sectoriales e institucionales, de acuerdo al Marco Global del Programa de Reforma Administrativa. Coinciden con los planes quinquenales de desarrollo económico y social los planes de reforma administrativa de Cuba, Ecuador y Honduras bajo la denominación en estos dos últimos países de Plan Quinquenal de Reforma Administrativa 1980-1984 y el Plan de Desarrollo Administrativo del Sector Público 1979-1983, respectivamente. A corto plazo se programan las actividades o acciones concretas de reformas anuales: Argentina las incorporó dentro del Plan de Tareas de la Acción de Gobierno para el año 1979, Cuba formula un Cronograma para la Aplicación del Sistema de

Dirección y Planificación de la Economía, México ha elaborado el Programa de Reforma Administrativa del Poder Ejecutivo Federal 1979 y Perú el Plan de Reforma de la Administración Pública para 1979.

En los documentos que contienen a los programas anuales de reforma administrativa se registran, entre otros datos, —según las experiencias de Cuba, México y Perú— los siguientes: objetivos de reforma global, sectorial e institucional necesarios para el cumplimiento de los programas y subprogramas de actividad sustantiva o de apoyo de la Administración Pública; líneas de acción fundamental para las tareas de reforma; acciones de mejoramiento administrativo, enlazadas con cada uno de los programas y subprogramas de actividad; resultado esperado y finalidad o impacto de la acción; coordinación con otros órganos y entidades y relación con otras líneas de acción; costo o gasto presupuestal de la acción de reforma; fechas de calendario y cobertura territorial (regiones, estados o provincias).

En la integración del programa anual de reforma administrativa intervienen conjuntamente, en los casos de Argentina, Ecuador y México, las unidades centrales de los sistemas de planeación y de reforma. En Costa Rica y Perú el programa se estructura dentro de sus respectivas oficinas de planificación a nivel global.

Esta actitud de convergencia entre la planificación económica y social y la planificación administrativa a través de sus órganos competentes se estima conlleva a "...una mayor identificación y coordinación con la administración presupuestaria... también se tiene el convencimiento de que es necesario hacer del

<sup>66</sup> Unidad de Administración Pública de la CEPAL. "La Planificación Administrativa para el Desarrollo Económico y Social en América Latina". *Op. cit.*

presupuesto nacional un instrumento válido para traducir en cifras financieras los planes de desarrollo y los planes de reforma administrativa: sin presupuesto nacional, por supuesto, no puede haber, ni desarrollo ni reforma administrativa...<sup>67</sup>

Asimismo, es de fundamental importancia la evaluación y el control continuo del avance de los programas de reforma administrativa en función de las metas establecidas, para poder adoptar las medidas correctivas pertinentes a las desviaciones observadas<sup>68</sup> (Argentina, Costa Rica y México).

Para ello, deben llevarse a cabo comparaciones periódicas de lo actuado y confrontarlas con el marco de referencia y con el programa originales, para generar y rendir al Presidente de la República los informes de resultados<sup>69</sup> (Costa Rica y México). En este aspecto adquiere especial importancia la construcción y utilización de indicadores administrativos, para lograr la medición de los resultados obtenidos en forma sintética pero con un alto contenido informático<sup>70</sup> (Argentina).

El análisis crítico y la evaluación del proceso de reforma deben realizarse con la amplia par-

ticipación de los directamente vinculados a su ejecución, dentro de sus respectivos ámbitos, facilitándose así una labor constante de evaluación y rectificación de resultados en todo nivel<sup>71</sup> (Costa Rica, Chile y México).

Esa tarea de autoevaluación de la reforma podrá complementarse y apoyarse en visitas periódicas de evaluación practicadas por la unidad central de reforma administrativa, la cual deberá relacionarse al efecto con las unidades sectoriales<sup>72</sup> (México).

QUINTA. La reforma administrativa será global en su concepción, pero gradual y selectiva en su implantación. Esta política se sustenta en el principio de la *integralidad o universalidad* de la reforma, involucrando a todas las esferas de la administración dentro de una concepción global que le abarca en su totalidad (Argentina, Chile, República Dominicana, Jamaica, Puerto Rico y Uruguay).

Sin embargo, como "no es posible realizar todo lo deseable o necesario al mismo tiempo, convendrá dar a cada reforma el ritmo y la prioridad que requiera".<sup>73</sup> Este principio de

67 Brewer-Carías, A.R. "Palabras en el acto de instalación del Consejo de Reforma Administrativa del Ministerio de Hacienda". *Op. cit.*

68 Carrillo Castro, Alejandro. "La Reforma Administrativa en México". En: Leemans, A.F. (Compilador) *Cómo Reformar la Administración Pública*. México. Fondo de Cultura Económica. 1977; Dickson, G.J. y Carbone, R. *Op. cit.*; Costa Rica "Estrategias y Metodologías de la Reforma Administrativa". En: CLAD. *Experiencias Nacionales en Reforma Administrativa. Primer Coloquio*.

69 Carrillo Castro, Alejandro. *Op. cit.*; Costa Rica. *Op. cit.*

70 Dickson, G.J. y Carbone, R. *Op. cit.*

71 Costa Rica. *Op. cit.*; Chile "Experiencias en Reforma Administrativa", en CLAD. *Op. cit.*; Carrillo Castro, A. "Experiencias Nacionales en Materia de Reforma Administrativa (1965-1979): México", en: CLAD. *Op. cit.*

72 Presidencia de la República. Coordinación General de Estudios Administrativos. *Acuerdo por el que las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal adecuarán sus planes, sistemas, estructuras y procedimientos conforme al proceso permanente, programado y participativo de reforma administrativa*. México. Secretaría de Programación y Presupuesto. Diario Oficial. Martes 24 de abril de 1979.

73 López Portillo, José. *Discurso de Toma de Protesta como Candidato del PRI a la Presidencia de la República*. México. 1975; López Portillo, José. *Mensaje de Toma de Posesión*. México, 1976.

*gradualidad* supone la ejecución por etapas del proceso de reforma, así como la identificación y fijación de áreas y tareas prioritarias (Costa Rica, Chile, República Dominicana y México).

SEXTA. La reforma administrativa estará circunscrita a los ámbitos jurisdiccionales que el marco político-administrativo y legal establezcan. De acuerdo con esta estrategia, aunada al principio de *simultaneidad* es posible realizar paralelamente la reforma en los distintos niveles de Gobierno, en los órganos de los poderes del Estado, así como en las dependencias e instituciones o entidades de la administración pública centralizada y descentralizada.

Sin embargo, en los países con estructura federal, como es el caso de Argentina y México, al Poder Ejecutivo Federal sólo corresponderá la responsabilidad de la reforma administrativa dentro de su propia esfera. Por lo que se refiere a los otros dos poderes de la Federación y a los gobiernos estatales y municipales, son esos poderes y esos gobiernos los que, por sí mismos, habrán de llevar a cabo sus propios programas de reforma, recibiendo cuando así lo soliciten, toda la colaboración y asistencia técnica por parte del Gobierno Federal. Otros países, tales como República Dominicana, Bolivia, Costa Rica y Venezuela, consideran dentro del proceso de mejoramiento administrativo la reforma de los otros órganos de poder y niveles de gobierno, incluyendo a la Junta Central de Elecciones como es el caso de la República Dominicana.

La tarea de reforma administrativa comprenderá, dentro de este mismo orden de ideas, tanto al sector central como al descentralizado, incluyendo a las empresas estatales (Argentina, exceptuando en una primera etapa

a sus empresas públicas, Barbados, Guyana y República Dominicana).

Esta estrategia combinada con el principio de "gradualidad", otorga al proceso de desarrollo administrativo, como ámbito inmediato de aplicación el gobierno central y posteriormente se ocupará del sistema descentralizado de gestión, hasta cubrir al gobierno local y a todo el sector público, como es el caso de Honduras.

SEPTIMA. La reforma administrativa, en cuanto a su dimensión temporal, será un acto constante y renovado de modernización y mejoramiento. Conforme a esta directriz, el proceso de reforma debe ser continuo o permanente, a fin de adaptar el medio a los fines cambiantes de la acción del gobierno, en función de las transformaciones de la sociedad. Por consiguiente, constituye una acción que tiene comienzo pero no término, es una constante; es algo que tiene que estar constantemente variando y habrá de concientizarse acerca de la permanencia de ese proceso (Argentina, Cuba, Honduras y México).

Dentro de esta concepción temporal del cambio administrativo, la estrategia de reforma deberá decidir acerca de "¿cuál es la mejor época para establecer un programa de reforma? ¿se debe esperar una coyuntura favorable? Algunos observadores han notado que los cambios de importancia ocurren, con bastante éxito, durante periodos de emergencia o crisis. Otros han sugerido, que las grandes reformas tienen mayor posibilidad de ser llevadas a cabo, poco tiempo después del advenimiento de un nuevo liderazgo político de alto nivel".<sup>74</sup>

<sup>74</sup> Grosenick, Leih y Mosher, Frederick C. "Reforma Ad-

Tal ha sido el caso de la reforma administrativa a fondo emprendida en México, valiéndose de la oportunidad de renovación del Presidente de la República que cada seis años se presenta. La estrategia de reforma estimó que de no aprovecharse esta especial coyuntura para llevar a cabo la transformación profunda de la administración pública, sancionada por una nueva Ley Orgánica, es probable que hubiera sido necesario esperar otro periodo sexenal para volver a intentarlo. La administración de la crisis económica que vivió el país al inicio del nuevo gobierno, hizo también necesario introducir para esa emergencia medidas inmediatas de modernización y mejoramiento administrativos.

La alternativa de modernización o mejoramiento de la administración pública constituyen posibilidades de orientar el proceso de reforma por la vía incremental o innovadora. En ocasiones se sugiere proceder por la vía evolutiva más que por el camino de la revolución administrativa o transformación profunda de las estructuras y sistemas de las organizaciones públicas. Este último sería el caso de muchos países en desarrollo en donde, de hecho, "lo que se requiere es una 'revolución administrativa' en apoyo de los cambios revolucionarios... en el campo económico y social".<sup>75</sup> La estrategia evolutiva ha sido

adoptada por Argentina. Nicaragua ha requerido de un cambio innovativo y de transformación radical de su administración dentro de las tareas de reconstrucción nacional. Jamaica también considera que en algunos campos y en cierta medida, las reformas en la administración pública tendrán que ser radicales si es que ha de cumplirse con las metas y objetivos trazados por el programa a corto plazo. Panamá ha adoptado una estrategia mixta de mejoramiento permanente al igual que de modernización. En este último caso está la problemática administrativa del Canal de Panamá derivada del Tratado Torrijos-Carter.

OCTAVA. La reforma administrativa será participativa y democrática, al mismo tiempo que se sustentará en la voluntad y el apoyo políticos. Así, por una parte, se considera que sólo una acción iniciada desde los más altos niveles de gobierno podrá brindar resultados efectivos en las tareas de reforma. La decisión y el respaldo político y de la alta dirección, deberán darse en forma abierta y sostenida (Argentina, República Dominicana, Uruguay, Venezuela y México).

Por consiguiente, se debe procurar que los proyectos de reforma administrativa sean viables políticamente. En tal sentido "no debe dejar de tenerse presente que la instrumentación de los proyectos y de las acciones concretas de reforma han de obedecer siempre a decisiones políticas concretas que habrán de tomar en cuenta la viabilidad y la oportunidad políticas para llevarlos a cabo".<sup>76</sup> De esta suerte, "la política no es necesariamente incompatible con las reformas administrativas...

ministrativa: Objetivos, Estrategias, Instrumentos, Técnicas". En: Naciones Unidas. *Seminario Interregional sobre la Reforma Administrativa en Gran Escala de los países en Desarrollo* Falmer Brighton, Reino Unido. 25 de octubre-2 de noviembre de 1972. Documento ESA/PA/Meeting 1/13.

<sup>75</sup> Naciones Unidas. *La Administración Pública en el Segundo Decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Informe de la Segunda Reunión de Expertos*. 16-26 de enero de 1971. Nueva York, 1971. Número de venta: S. 71.II.H.3.

<sup>76</sup> Carrillo Castro, Alejandro. "La Reforma Administrativa en México", en: Leemans, A.F. *Op. cit.*

Así, en la misma proporción en que la reforma se viabiliza por tomar en cuenta los condicionamientos políticos, ella introduce una tasa considerable de racionalidad en el sistema político".<sup>77</sup>

En ocasiones, el proceso de reformas a fondo han tenido serios altibajos y han encontrado tropiezos por los obstáculos políticos. La falta de continuidad en las tareas se ha producido con el advenimiento de un nuevo partido político en el gobierno, o por la ausencia de respaldo del Poder Legislativo, elemento fundamental cuando la instrumentación de los cambios de fondo han requerido el respaldo del Congreso.<sup>78</sup>

De ahí, que la voluntad y el apoyo políticos constituyen un prerrequisito en la estrategia de reforma administrativa. La voluntad política implica la identificación de los representantes del régimen en el poder con las necesidades de reforma, y disposición de los mismos a asumir los costos que implica su concreción. También implica identificación continuada, es decir, que no se agota con el entusiasmo pasajero o el apoyo coyuntural.<sup>79</sup>

Sin embargo, la voluntad política no asegura la prestación de un apoyo político permanente. "El apoyo se manifiesta en la provisión de bienes materiales, medios financieros y recur-

sos tecnológicos, así como en la asignación de recursos humanos, en medida suficiente como para asegurar la ejecución de las actividades previstas en la estrategia de reforma. Implica también la presentación de legitimidad, información, instrumentos coercitivos y otros recursos intangibles necesarios para superar aquellos obstáculos y resistencias inmunes al simple empleo de recursos tangibles. Supone, por último, un compromiso continuado a través del tiempo, de modo que las diversas fases previstas en la estrategia de cambio se completen y sucedan efectivamente".<sup>80</sup>

En suma, "una reforma de fondo... requiere de decisiones y apoyos políticos, de capacidad técnica, de recursos suficientes y de tiempo".<sup>81</sup>

Por otra parte, se estima también indispensable para legitimar y garantizar la instrumentación de las reformas, que se cuente con la participación convencida tanto de los usuarios como de los servidores de la administración. A veces las reformas impuestas y ejecutadas "desde arriba" han llevado al fracaso a los planes de reforma; en consecuencia, todos los empleados y funcionarios y de modo especial los titulares de los organismos públicos habrán de participar y responsabilizarse de esas tareas. Este nuevo estilo de estrategia requiere, además, del establecimiento de mecanismos para incorporar a la ciudadanía directamente a los procesos de mejoramiento administrativo,

77 Carvalho, W. *Op. cit.*

78 Antonorsi, Nelly M. de. "Reflexiones sobre la Experiencia de la Reforma Administrativa: Venezuela". En: CLAD. *Op. cit.*

79 Naciones Unidas. *Diagnóstico de la Administración Pública Uruguaya. Informe Técnico*. Nueva York. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. 1972.

80 Naciones Unidas. *Op. cit.*

81 Carrillo Castro, Alejandro. *La Nueva Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Uno de los medios para alcanzar el Modelo de País al que Aspiramos*.

vinculándose a través de instrumentos tales como los comités, consejos y juntas. (Costa Rica, Chile, República Dominicana, Ecuador, Guyana, México y Venezuela).

NOVENA. La reforma administrativa evitará los cambios meramente formales y racionalistas, adoptando también enfoques conductuales. En este sentido, deberán superarse los enfoques formalistas y mecanicistas, introduciendo estrategias de intervención en la cultura administrativa y el comportamiento de las organizaciones públicas y del personal que las integran, tomando en consideración sus actitudes, valores, percepciones e interacciones, entre otros factores de la conducta administrativa (Brasil, Honduras, Guatemala, Venezuela y México).

DECIMA. La reforma administrativa deberá llevarse a cabo en base a criterios técnicos y científicos. Por lo cual, no se apoyará en acciones circunstanciales fundadas en opiniones espontáneas o intuitivas. La base de la programación y ejecución de las transformaciones administrativas deberá ser la investigación científica,<sup>82</sup> puesto que "la modificación de los niveles actuales de la administración pública hacia otros mejores dentro del proceso de desarrollo, debe ser también realizada en forma consciente, coherente y equilibrada. Para acelerar este cambio social se necesita aplicar a la administración pública los mismos principios de análisis científico que se aplican para acelerar el cambio social en otras áreas."<sup>83</sup>

82 Dickson, G.J. y Carbone, R. *Op. cit.*; Quevedo V., Daniel, y Taborga Barrera, Luis. "La Administración Pública y sus Proyecciones: Bolivia". En: CLAD. *Op. cit.*

83 Unidad de Administración Pública de la CEPAL. "La

Por tal motivo, "la reforma administrativa de fondo... debe partir de un estudio cuidadoso y lo más completo posible de la realidad existente... Es por eso que se recomienda que toda reforma auténtica sea precedida de un trabajo de investigación con métodos científicos, que dé realmente un diagnóstico de la situación existente".<sup>84</sup> A manera de ejemplo, durante los trabajos que realizó en su tiempo la Comisión de Administración Pública (CAP) de México, se acordó utilizar la siguiente metodología:

- I. Realización de un diagnóstico de la administración pública mexicana.
- II. Presentación de modelos o esquemas alternativos tendientes a reformar la administración pública.
- III. Proposición de medidas concretas, estructurales y globales para las reformas administrativas".<sup>85</sup>

En todo caso, "no es la técnica de la reforma administrativa y sí la política de la reforma (estrategia) el factor más relevante". De donde, "...tiene poco sentido el que los técnicos se propongan delinear un modelo ideal de

Planificación Administrativa para el Desarrollo Económico y Social en América Latina". Naciones Unidas. *Op. cit.*

84 Martínez Cabañas, Gustavo. "Bases para una Reforma Administrativa". 1966. En: *Aportaciones al Conocimiento de la Administración Federal. (Autores Mexicanos)*. México. Secretaría de la Presidencia. Dirección General de Estudios Administrativos. 1976.

85 Comisión de Administración Pública (CAP). Secretaría de la Presidencia. "Acta número 1". 20 de abril de 1965. Citado por: Carrillo Castro, Alejandro. En: *La Reforma Administrativa. (Antecedentes, estado actual y perspectivas)*.



cómo se debe estructurar y funcionar una organización, en lugar de establecer un proceso por el cual las organizaciones pueden efectuar la transición de su estado actual hacia posiciones más deseables, envolviéndose en un proceso de cambio planeado".<sup>86</sup>

## OBJETIVOS DE LA REFORMA ADMINISTRATIVA

Para el logro de sus propósitos de reforma administrativa, los países de América Latina y del Caribe han definido objetivos de cambio más concretos enmarcados por las políticas de una estrategia de mejoramiento y modernización definida como típicamente "programática" y "técnica",<sup>87</sup> al orientar la direccionalidad del proceso de reforma hacia la transformación de la maquinaria administrativa gubernamental en instrumento eficiente, eficaz y congruente para la consecución de los fines del desarrollo.

Por cuanto al sector público tiene a su cargo la coordinación política y económica de la sociedad, además de ser la Administración Pública el instrumento a través del cual el Gobierno orienta, estimula y apoya la acción de los particulares y de los grupos sociales para acelerar el desarrollo económico y social,<sup>88</sup> las tareas de reforma administrativa se proyec-

tan fundamentalmente en los países de la región a la realización de dos objetivos básicos:

a) "Proveer al Ejecutivo de un instrumento moderno y eficiente para la prosecución de los objetivos nacionales; y

b) "Convertir a la administración pública en un sistema accesible y eficiente para quienes necesitan negociar con ella, utilizar sus servicios y realizar trámites gubernamentales".<sup>89</sup>

Dicho en otras palabras, las reformas se trazan con objetivos específicos que en última instancia pudieran resumirse en: "a) conseguir que los programas de gobierno alcancen los propósitos para los cuales se establecieron; y b) que se acelere y mejore la calidad de los servicios que se prestan al pueblo".<sup>90</sup>

Las diversas acciones emprendidas por los países de la región dentro de sus programas de reforma administrativa, se han encaminado hacia la consecución de todos o algunos de los siguientes objetivos:

1. Organizar a la administración pública para el desarrollo económico y social, estructurándola como un gran sistema conformado por subsistemas sectoriales y regionales que permita al gobierno organizar el esfuerzo nacional, a través de la modernización, simplificación, desconcentración y sectorización de la maquinaria administrativa del Estado, centralizada y paraestatal.

86 Carvalho, W. "Aprendiendo con el Error: Algunas reflexiones sobre el esfuerzo de reformas administrativas federales: Brasil". En: CLAD. *Op. cit.*

87 Been Lee, Hahn: *Op. cit.*

88 López Portillo, José. *Discurso pronunciado en el acto final de su campaña*. México, D.F. 27 de junio de 1976.

89 López Portillo, José. *Op. cit.*

90 Montañez, Luis. S. "La Reorganización de la Rama Ejecutiva: Puerto Rico". En: CLAD. *Op. cit.*

2. Racionalizar los sistemas y procedimientos de trabajo, otorgando prioridad a los que tengan relación directa con la planificación del desarrollo y la programación del sector público, y a los que impliquen un contacto inmediato y personal de la administración con el público, a quien se debe atención considerada y respeto en el trato, así como eficacia y celeridad en el trámite.

3. Fortalecer el sistema de planificación del Poder Ejecutivo para mejorar su capacidad decisional y de formulación de políticas y planes. Asimismo, adoptar la programación como instrumento fundamental de gobierno, con el fin de ordenar y orientar su acción hacia el futuro conforme a prioridades, objetivos y metas.

4. Optimizar la captación, asignación y uso de recursos, a través de reformas en los sistemas de programación-presupuestación financiera, de información y control, y de aquellas otras funciones auxiliares de la administración pública.

5. Institucionalizar sistemas de administración y desarrollo del personal público, que al mismo tiempo que propicien el desempeño eficiente y honesto de sus actividades, dignifiquen su función y garanticen la seguridad, estabilidad y bienestar en el trabajo, así como su desarrollo individual y profesional.

6. Contribuir al fortalecimiento de la organización política del país y de sus administraciones locales, tanto en los sistemas federales como unitarios o centrales, para acrecentar la participación de los distintos niveles de gobierno en el proceso y beneficios del desarrollo nacional.

7. Mejorar la administración de justicia mediante una reforma al sistema judicial que garantice seguridad, eficiencia y democracia jurídica en el ejercicio de sus derechos y responsabilidades a los habitantes del país.

8. Integrar a la administración pública con las masas populares y fortalecer las organizaciones de base, para que la ciudadanía intervenga y participe activamente, de manera consciente y responsable en los actos de gobierno y en la solución efectiva de los problemas que afectan a la mayoría de la población.

## **PROGRAMAS DE REFORMA ADMINISTRATIVA**

Con el fin de dar cumplimiento a los objetivos globales de la reforma administrativa que persiguen los gobiernos del área, éstos han formulado programas específicos y objetivos particulares, según se enuncian y definen en seguida:

**PROGRAMA I. Reformas estructurales y funcionales a la administración pública.**

**Subprograma A. Reorganización de la administración centralizada.**

**Objetivos particulares:** Convertir a la maquinaria central de Gobierno en un instrumento con responsabilidades claras y precisas, mediante reformas que permitan evitar duplicaciones, superposiciones o enfeudamientos administrativos; además de simplificar la macroestructura de la administración pública, reordenando y eliminando órganos y funciones o, en su caso, creando nuevas responsabi-

lidades. Consignar estos cambios en las leyes orgánicas de la administración pública y en los manuales generales de organización.

**Subprograma B. Desconcentración y regionalización de la administración pública.**

**Objetivos particulares:** Institucionalizar la desconcentración administrativa y la territorial superando el centralismo y evitando retrasos en la gestión y resolución de las demandas de la población, acercando las decisiones, acciones de gobierno y servicios públicos a los lugares donde surjan esas peticiones. Desconcentrar además físicamente las oficinas gubernamentales coadyuvando al descongestionamiento de los centros urbanos, al reubicar las dependencias del Poder Ejecutivo en diferentes ámbitos geográficos del país. Crear también regiones administrativas y establecer organismos de desarrollo, coordinación y planificación regional.

**Subprograma C. Reorganización de la administración pública descentralizada.**

**Objetivos particulares:** Agrupar a los entes descentralizados y a las empresas públicas. Asignar responsabilidades de coordinación a los titulares de las secretarías de Estado o ministerios *cabeza de sector*, encargados de la planeación y conducción de las políticas a seguir en su ámbito de coordinación respectivo para conseguir una mayor coherencia en la acción de los organismos sectorizados evitando, además, desperdicios y contradicciones. Analizar también el régimen financiero, administrativo, económico y jurídico, así como los fines u objeto de las entidades descentralizadas para simplificar y depurar los sectores mediante la función, extinción o fortalecimiento de esas instituciones incrementando su producti-

vidad y eficacia y mejorando su desempeño. Precisar las responsabilidades y ámbitos de competencia de los ministerios o secretarías de Estado coordinadoras de sector, de las oficinas centrales responsables de los sistemas de orientación y apoyo global, así como de las instituciones agrupadas sectorialmente, para los efectos de la planificación, programación, presupuestación, financiamiento, evaluación y control de la actividad pública, conforme a esa convención sectorial.

**Subprograma D. Reorganización interna de las dependencias centralizadas.**

**Objetivos particulares.** Definir y precisar las responsabilidades y funciones de los órganos que integran a la administración pública centralizada, con el propósito de incrementar su propia eficiencia en el cumplimiento eficaz de sus objetivos y programas, y construir a la del sector público en su conjunto. Consignar estas reformas en sus respectivos reglamentos interiores y manuales de organización, manteniéndolos permanentemente actualizados.

**Subprograma E. Mejoramiento de los procedimientos y métodos de trabajo.**

**Objetivos particulares:** Simplificar y agilizar las prácticas y procedimientos administrativos relacionados directamente con el público, para facilitar el ejercicio de sus derechos y el cumplimiento de sus obligaciones, atendiendo a sus características socio-culturales, así como en el caso de aquellos sistemas de trabajo vinculados a las áreas prioritarias de los planes de desarrollo y los programas de gobierno. Consignar esas mejoras y documentar esos procedimientos en los manuales respectivos y en los de servicios al público. Estos objetivos incluyen acciones en las siguientes áreas pro-

gramáticas de la reforma de "ventanillas": 1) orientación e información al público; 2) quejas y sugerencias; 3) simplificación de sistemas y procedimientos; 4) desconcentración administrativa; 5) adecuación de instrumentos jurídicos; 6) mejoramiento del ambiente físico laboral; 7) capacitación y sensibilización de los servidores públicos; 8) difusión de derechos y obligaciones, y 9) participación de los usuarios de los servicios públicos en las tareas de reforma.

**PROGRAMA II.** Reformas a las bases jurídicas de la administración pública.

Objetivos particulares: Revisar y proponer modificaciones a las normas legales y reglamentarias que rigen la actividad administrativa del sector público. Expedir leyes orgánicas de la administración pública y reglamentos interiores de las dependencias y entidades que la integran, así como los ordenamientos jurídicos que rigen los sistemas de apoyo administrativo en su conjunto. Compilar, además, así como codificar y publicar las principales disposiciones jurídico-administrativas y unificar criterios para la preparación de esos instrumentos legales. Establecer también un sistema electrónico referencial de disposiciones jurídicas, proporcionando un servicio de consulta actualizado.

**PROGRAMA III.** Reformas a los sistemas de planeación, programación y presupuesto.

Objetivos particulares: Organizar o fortalecer el Sistema Nacional de Planificación compuesto por la Oficina Central y las unidades sectoriales, además de los mecanismos de formulación de la política y de coordinación, tales como los consejos económicos o los gabinetes por áreas o sectores de actividad. Ins-

titucionalizar la programación de las acciones de la administración pública e implantar un sistema integral de plan-programa-presupuesto-evaluación; y establecer un Sistema Nacional de Proyectos, con una unidad central de asesoría, apoyo técnico y coordinación. Promulgar las leyes respectivas a esos sistemas.

**PROGRAMA IV.** Reformas al sistema de financiamiento.

Objetivos particulares: Establecer un programa financiero público que permita la adecuada utilización de los recursos provenientes del crédito interno y externo; así como integrar la administración de los impuestos para establecer un sistema integral de tributación, además de ampliar el control fiscal. Promulgar las disposiciones generales que recojan los diversos instrumentos legales dictados sobre la materia.

**PROGRAMA V.** Reformas al sistema de ejecución del presupuesto.

Objetivos particulares: Liberar la autorización del ejercicio del gasto público presupuestado y adecuar los procedimientos de pagos para que los responsables de los programas cuenten con oportunidad y en lugar necesario de los recursos financieros; así como revisar aquellos procedimientos necesarios para realizar la inversión pública en forma ágil y oportuna. Descentralizar en las dependencias y entidades mayor responsabilidad en el ejercicio del programa y del presupuesto anual. Modernizar los ordenamientos legales en la materia e introducir reformas en las leyes orgánicas del presupuesto, haciéndolas más claras, precisas e idóneas en este campo.

**PROGRAMA VI.** Reformas al sistema de contabilidad gubernamental.

Objetivos particulares: Organizar el Sistema de Contabilidad del Gobierno, fortaleciendo los órganos centrales del mismo, la Contraloría y Auditoría General, e instrumentando las medidas que permitan que cada dependencia y entidad lleven su propia contabilidad patrimonial y presupuestal, convirtiéndose en un medio para administrar y constituir también en esas instituciones del Poder Ejecutivo órganos de auditoría interna. Establecer además, el control de la eficiencia en la gestión gubernamental y de las empresas del Estado; y fortalecer los sistemas de control de los fondos públicos para garantizar el uso correcto y honesto de los mismos, verificando además su adecuada inversión. Disponer de la información integral y oportuna para preparar la cuenta pública y facilitarle al Poder Legislativo su labor.

**PROGRAMA VII.** Reformas a los sistemas de información, estadística y archivos.

Objetivos particulares: Ubicar en la Oficina Central de Planificación el Sistema Nacional de Estadística para contar con una información sólida y oportuna que proporcione los elementos para la planeación del desarrollo, así como para programación, presupuestación, evaluación y control permanente de las acciones del sector público; establecer mecanismos de coordinación en que participen dentro del Sistema de Información Nacional los sectores públicos a niveles federal o central, local o municipal, así como los grupos sociales y económicos interesados. Proteger, por otra parte, el acervo documental de las instituciones públicas, a fin de constituir y preservar la memo-

ria del país; y analizar y fortalecer el Sistema de Archivo y Correspondencia a nivel central e institucional.

**PROGRAMA VIII.** Reformas al sistema de informática.

Objetivos particulares: Ubicar en la Oficina Central de Planificación el Sistema Nacional de Informática, fortaleciéndola como cabeza del mismo. Racionalizar y estandarizar la adquisición de equipo electrónico y formular un contrato tipo para ese propósito. Incrementar la productividad y racionalizar el gasto de las unidades de cómputo sectoriales y dictaminar sobre la viabilidad para la contratación de bienes y servicios de informática. Ejecutar planes de formación y desarrollo de recursos humanos en la tecnología de la computación electrónica y establecer sistemas de teleinformática para el sector público, e inventariar los equipos.

**PROGRAMA IX.** Reformas al sistema de evaluación.

Objetivos particulares: Establecer un Sistema Nacional de Evaluación con una unidad central asesora, de apoyo técnico y coordinadora y unidades de evaluación sectoriales e institucionales, para analizar los planes, programas y resultados de la gestión pública.

**PROGRAMA X.** Reformas a los sistemas de recursos materiales.

Objetivos particulares: Organizar el Sistema de Compras y Suministros con una unidad central normativa y oficinas sectoriales e institucionales, para contribuir a la optimización del gasto público y la administración de los

recursos materiales, mediante el establecimiento de políticas, normas y sistemas referentes a los bienes muebles e inmuebles de la administración pública. Impartir cursos de capacitación y extensión sobre el sistema y sus prácticas de operación, así como consignar en la ley respectiva, las reformas que se introduzcan en esa materia.

**PROGRAMA XI. Reformas a los sistemas de administración y desarrollo del personal público.**

Objetivos particulares: Organizar o fortalecer los sistemas integrales de administración de personal o servicio civil y de capacitación, a través de una oficina central y de unidades sectoriales, además de la implantación de la carrera administrativa fundada en el mérito. Establecer sistemas y aplicar políticas de reclutamiento, administración de sueldos y salarios, prestaciones y servicios sociales, estímulos y recompensas y condiciones generales de trabajo idóneas a los requerimientos del desarrollo nacional y que propicien un desempeño eficiente y honesto de funcionarios y empleados, además de su realización individual y familiar. En materia de capacitación, desarrollar aptitudes y profesionalizar la administración pública en todos sus niveles. Así como también fomentar vocaciones de servicio y actitudes de solidaridad con las políticas del gobierno. En cuanto a la investigación, levantar y mantener actualizados el censo y el banco de recursos humanos y formular diagnósticos de necesidades de adiestramiento.

**PROGRAMA XII. Reformas administrativas para el fortalecimiento del federalismo y del régimen nacional.**

Objetivos particulares: Propiciar una mayor coordinación y una mayor participación de los distintos niveles de Gobierno en los procesos de desarrollo económico y social, mejorando los mecanismos de coordinación para la programación concertada entre esas instancias y con la colaboración de los diversos sectores de la comunidad. Celebrar convenios de coordinación entre el Poder Ejecutivo Federal o General y los ejecutivos de los gobiernos locales para la prestación de servicios públicos, la ejecución de obras o la realización de cualquier otro propósito de beneficio colectivo, a fin de mejorar los servicios, abatir costos o favorecer el desarrollo económico y social de las propias entidades estatales o provinciales y municipales. Transferir el ejercicio directo de obras y servicios federales o centrales a los gobiernos locales y coordinar por parte de estos programas específicos, formulando y aplicando un plan de transferencia de funciones, fondos presupuestales y recursos técnicos que correspondan a esos programas, con el fin de que queden totalmente a cargo de esos niveles de Gobierno. Establecer un Sistema Nacional de Coordinación Fiscal al que puedan adscribirse las entidades estatales o provinciales mediante convenios con el Gobierno Federal o Central por el cual reciban porcentajes fijos de los impuestos federales, siempre y cuando se eviten concurrencias impositivas. Formular una Ley de Coordinación Fiscal entre los distintos niveles de gobierno que regule sus relaciones en esa materia y fortalezca las finanzas públicas de los Estados o provincias, para que éstos realicen lo mismo con los municipios. Determinar y fortalecer las áreas de actividad al ser devueltas a los gobiernos locales e incorporar más activamente a las estructuras municipales al desarrollo económico y social del país, implantando la reforma municipal. Informar,

asesorar y prestar apoyo técnico por parte del Gobierno Federal o Central a los estados o provincias y a los municipios que lo soliciten, para contribuir al fortalecimiento de su capacidad administrativa.

**PROGRAMA XIII.** Reformas administrativas de apoyo a la organización de los poderes legislativo y judicial.

Objetivos particulares: Prestar asesoría por parte del Poder Ejecutivo a los poderes Legislativo y Judicial que así lo soliciten en los niveles federal, local y municipal.

**PROGRAMA XIV.** Reformas a la administración de justicia.

Objetivos particulares: Asegurar una eficiente administración de justicia promoviendo la eficacia y la honestidad en la resolución de los problemas planteados por la ciudadanía, contribuyendo a fortalecer la seguridad y la confianza del pueblo en sus instituciones con base en el principio fundamental de garantizar la democratización de la justicia, mediante acciones de reforma en áreas de prevención, procuración e impartición de justicia, readaptación social; implantar la carrera judicial, transformar las defensorías de oficio haciéndolas más accesibles al público y simplificar los trámites administrativos para atender a la población con oportunidad y eficacia.

**PROGRAMA XV.** Participación popular.

Objetivos particulares: Movilizar y conscientizar a la población para que participe organizadamente en los procesos de gobierno, particularmente en los de planeamiento y evaluación; así como en la solución de sus problemas y en las decisiones sociales fundamentales.

## ORGANIZACION DE LA REFORMA ADMINISTRATIVA

Para realizar los programas de reforma administrativa los países de América Latina y el Caribe, han adoptado diversas modalidades estructurales que permiten diferenciar "tres modelos básicos en cuanto a la naturaleza de sus componentes y las interrelaciones que guardan entre sí".<sup>91</sup>

El primer modelo, que se podría denominar de Mecanismos e Instrumentos Centrales, generalmente parte de un "esquema centralizado con una Oficina Central que brinda servicio a todos los entes del sector público".<sup>92</sup>

El segundo modelo, es el de los Mecanismos e Instrumentos Periféricos, en donde "a medida que el tamaño y la complejidad —así como la naturaleza propia de las funciones y de la clientela— de las instituciones se torna cada vez mayor y se dispone de personal técnico calificado, se va presentando un proceso de diferenciación estructural que termina en un tipo de organización descentralizada. A partir de este momento surgen las unidades de análisis administrativo a nivel institucional".<sup>93</sup>

El tercer modelo se refiere al "mayor grado de desarrollo de la estructura de la función de

91 Campero Cárdenas, Gildardo H. *Diagnóstico del Sistema de Análisis Administrativo de Costa Rica*. Informe Preliminar. Instituto Centroamericano de Administración Pública (ICAP). San José, Costa Rica. 1976.

92 Campero Cárdenas, G.H. *Op. cit.*

93 *Ibidem.*

mejoramiento administrativo".<sup>94</sup> Aquí ya se manifiesta la presencia de Mecanismos e Instrumentos Sistémicos, integrados por un órgano central que provee políticas, lineamientos y normas para orientar a las partes representadas por las unidades sectoriales e institucionales de análisis administrativo y coordinadas a través de diversas formas tanto a nivel macro, meso y microadministrativo, y que "Le corresponde el papel de difundir y habilitar la capacidad para el cambio en todo el sector público".<sup>95</sup>

Cabe señalar que los modelos en ocasiones no surgen cronológicamente en secuencia ni con una clara diferenciación funcional e integración estructural.

A continuación se describe la evolución de los órganos más representativos de Latinoamérica y el Caribe, de los modelos enunciados.

### Mecanismos e Instrumentos Centrales

#### Comisiones

A nivel global se encuentran en primer término los cuerpos colegiados que adoptan la forma de comisiones, consejos y comités denominados de administración pública, racionalización, eficiencia, reforma o desarrollo administrativo.

Los primeros cuatro surgen en la década de los años treinta y cuarenta en: Argentina, Brasil, México, Uruguay. Para 1960 ya existían ocho nuevas comisiones, dos en Argentina,

Colombia y Brasil, una en Bolivia y Uruguay. Durante la década de los sesenta se crean nueve Comisiones, tres en Costa Rica, dos en Brasil, una en Bolivia, México, Panamá y Venezuela. Es en los años setenta cuando tiene mayor impulso el establecimiento de este tipo de órganos, elevándose la cifra a 17; Argentina crea 3, Costa Rica, Bolivia y Colombia 2, y una en Barbados, Chile, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Paraguay y Venezuela.<sup>96</sup>

Algunas de estas comisiones fueron creadas con un carácter temporal y una vez cumplida su misión han sido disueltas; en cambio otras se establecieron con carácter *permanente*. Sin embargo, su vida promedio ha sido de tres años y con mayor frecuencia han durado un año en sus actividades, con excepción de la Comisión de Administración Pública (CAP) de Venezuela, que trabajó durante cerca de dos décadas ininterrumpidamente (1958-1976).

Estos mecanismos suelen integrarse por personas del sector público y privado de reconocida capacidad en el campo administrativo. Así, en ellos participan funcionarios de las secretarías de la Presidencia, oficinas centrales de planificación, organización y métodos, servicio civil, presupuesto y de la administración pública descentralizada. Estas comisiones han contado también con la presencia de expertos en administración nacionales o extranjeros, estos últimos de algún organismo de cooperación técnica multinacional o internacional. En ocasiones también se integran con representantes del sector privado, de los trabajadores y de los profesionales o por "eminentes ciuda-

<sup>94</sup> *Idem.*

<sup>95</sup> *Idem.*

<sup>96</sup> Ver cuadro 1 y gráfica 1.



danos". Algunas comisiones han contado también con la presencia de secretariados técnicos a través del apoyo de las oficinas centrales de análisis administrativo o de órganos *ad hoc*.

A estos cuerpos colegiados se les localiza en ocasiones directamente adscritos al Titular del Ejecutivo; vinculados a las secretarías generales o técnicas de la Presidencia de la República; adscritas a los ministerios de planificación o de la presidencia; como dependencia interna de estos últimos, o coordinados por los ministerios de hacienda.

Las comisiones de reforma administrativa han venido persiguiendo, durante el tiempo entre sus objetivos los de: a) asegurar eficiencia con el máximo de economía posible; b) un mejor desenvolvimiento de la gestión administrativa en el sector público; c) introducir técnicas de organización administrativa al aparato gubernamental; d) lograr una mejor preparación del personal; e) modernizar la organización y el funcionamiento de la Administración Pública, a fin de lograr el mejor cumplimiento de los objetivos de la planificación, y f) transformar la administración pública en un instrumento eficiente y eficaz para el desarrollo nacional.

Para el cumplimiento de su cometido las comisiones realizan tareas propias a su naturaleza de órganos asesores, aun cuando en algunas ocasiones han tenido facultad para tomar decisiones y sus acuerdos han sido de carácter obligatorio. Entre sus funciones se encuentran las de: a) elaborar estudios y diagnósticos, preparar informes y presentar propuestas y recomendaciones; b) evaluar consultas y emitir dictámenes; c) formular planes de reforma administrativa vinculándolos al Plan de Desa-

rollo y evaluar su aplicación; d) prestar asesoría y asistencia técnica; e) propiciar, coordinar y ejecutar medidas de reforma, y g) coordinar a los sectores público y privado en las tareas de mejoramiento administrativo.

A este mismo nivel de la macro-organización del sector público, algunos países del área latinoamericana se han valido de otros cuerpos colegiados permanentes establecidos para los propósitos de la planificación del desarrollo económico y social, con objeto de conducir las tareas de la reforma administrativa. Fue el caso en 1972, del Consejo Nacional de Economía y Planificación (CONEPLAN) de Bolivia, que a través de su Secretaría propuso y ejecutó el plan de reforma administrativa y coordinó el proceso. Tarea similar les ha correspondido a los Consejos Nacionales de Planificación Económica de Guatemala, El Salvador y Honduras. En Cuba el Comité Ejecutivo del Consejo de Ministro lleva a cabo a través de sendas oficinas, el estudio de la administración central y de los órganos provinciales y municipales. La Junta Central de Planificación atiende lo relativo a la reforma administrativa en el sistema económico, en esta oficina (Dirección para el Perfeccionamiento del Sistema de Dirección y Planificación de la Economía), se estudian los aspectos metodológicos financieros, contables, de planificación, de estructura vertical y horizontal de las empresas y agrupaciones empresariales. Se busca garantizar que las disposiciones y medidas que deban dictar los diferentes Ministerios en el marco de sus respectivas facultades no entren en contradicción con otros.

### Organos centrales

Cuando los gobiernos de la región han decidi-

do, que las tareas de reforma administrativa se institucionalicen de manera permanente y diferenciada, han creado organismos especiales dentro de la estructura de la administración pública con ese cometido exclusivo.

A esas unidades especializadas se les conoce comúnmente como de racionalización, reforma, modernización, desarrollo, estudios y planificación administrativa. También se les denomina de organización y métodos, servicio civil, función pública e instituto de administración pública.

Si bien como se advierte en el cuadro 2 y gráfica 2, antes de la década de los años cuarenta, ya se registran este tipo de instituciones, es a partir de 1960 cuando comienza a incrementarse, en veinticinco nuevos órganos centrales. Tendencia que se mantiene en los años setenta.

A estas unidades centrales se les ha encontrado adscritas<sup>97</sup> al Jefe del Ejecutivo, (en Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, Guatemala, México, Panamá y Perú) al Primer Ministro (en Barbados y Perú), o a las Secretarías Generales o Técnicas de la Presidencia (en Argentina, Bolivia, Ecuador y República Dominicana), o formando parte de las oficinas del Servicio Civil (en Bolivia, Trinidad Tobago y Ecuador en la Dirección Nacional de Personal). Esta adscripción responde al principio administrativo clásico de la posición de las funciones de nivel superior en las estructuras gubernamentales. Esta práctica es utilizada desde sus inicios hasta la fecha, en todo

caso se estima que "es necesario dotar al órgano al cual se le confiere la responsabilidad del liderazgo del proceso de una colocación estratégica en la estructura del poder".<sup>98</sup>

El adscribir a las unidades centrales de reforma administrativa ha evolucionado, de haber surgido como un "apéndice" de la función presupuestaria, al estar ubicadas en las oficinas de presupuesto de los ministerios de hacienda o finanzas, (por la preocupación de éstos por reducir los costos de operación en la administración pública) a ser parte integrante de las oficinas que realizan la función de planificación económica, en las unidades centrales de planificación y siguiendo los mismos esquemas empleados para la institucionalización de la planificación económica.<sup>99</sup>

En algunos países (Venezuela, Honduras, Argentina, Guatemala, Ecuador y Panamá), en donde se da la interdependencia de la planificación administrativa, y de la planificación económica, se han colocado las dos funciones en la entidad central de planificación. Costa Rica y Uruguay han integrado dentro del núcleo central de planificación, las funciones de planificación económica, planificación administrativa y administración presupuestaria.

98 Carvalho, W. *Experiencias Nacionales de Reforma Administrativa. Primer Coloquio: Brasil. "Aprendiendo con el Error: Algunas Reflexiones sobre el Esfuerzo de Reformas Administrativas Federales"*. México. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD). 1979.

99 Naciones Unidas. "La Planificación Administrativa para el Desarrollo Económico y Social en América Latina" por la Unidad de Administración Pública de la CEPAL, en: *Aspectos Administrativos de la Planificación*. Documentos de un seminario. Número de Venta S69.G.2. Nueva York. 1968.

97 Ver cuadro 2 y 3 y gráfica 2.

Algunos países cuentan con esquemas de institucionalización de la planificación administrativa aún más integrados que los anteriores. Brasil integró en un solo organismo las funciones de planificación administrativa, administración presupuestaria, administración de personal y la normatividad de las compras gubernamentales. Panamá constituyó una oficina con responsabilidades de planificación económica, planificación administrativa, administración presupuestaria y de personal. Perú reunió en un solo organismo las funciones de racionalización, abastecimientos, personal y capacitación. República Dominicana instaló un Secretariado Técnico con oficinas de autoridad en planificación, organización, personal, presupuesto y estadística. Guatemala contó con una oficina que ejercía funciones de planeamiento administrativo, administración de personal y adiestramiento en servicio. Guyana y Jamaica crearon un ministerio cuyo fin era unir ciertas funciones relativas al personal, su capacitación y los servicios administrativos.

Ecuador entre otros, creó la Secretaría Técnica de la administración pública, como una "unidad de asesoría directa al máximo nivel de gobierno e integrado por tres oficinas de jurisdicción nacional: la de presupuesto, la de organización y la de personal. Sus funciones básicas fueron: a) proveer de los elementos administrativos necesarios para el proceso de planificación y ejecución del desarrollo en escala nacional; b) traducir en cifras, mediante presupuestos anuales, el Plan General de Desarrollo; c) administrar la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa en escala nacional, luego de su aprobación y vigencia, y d) efectuar estudios tendientes a organizar adecuadamente las entidades del sector público ecua-

toriano. Este núcleo central encargado de dinamizar el proceso, estaría complementado con el funcionamiento de unidades administrativas de asesoría sobre programación económica y administrativa en cada ministerio o entidad importante a escala nacional".<sup>100</sup>

En algunas ocasiones a estas unidades centrales se les ha dado rangos que van desde ministerios o subsecretarías de Estado, secretarías de la Presidencia de la República a direcciones nacionales, centrales o generales y divisiones, departamentos o secciones.

Si bien en su mayoría constituyen dependencias de la administración pública centralizada en el caso de los institutos nacionales de administración pública su naturaleza es de organismos descentralizados con autonomía de gestión y personalidad jurídica.

Entre los objetivos que persiguen estas instituciones se encuentran los de: a) obtener mayor economía en los gastos y eficiencia en los servicios; b) acelerar y racionalizar el despacho de los asuntos públicos; c) simplificar las estructuras, procedimientos y métodos de trabajo de la administración pública y flexibilizar su organización; d) evitar la duplicación y superposición de tareas; e) formar recursos humanos; f) integrar a la administración pública las masas populares y propiciar el establecimiento de mecanismos para incorporar su

100 Rodríguez P., Carlos A. *Evaluación y Desarrollo del Sistema Administrativo Ecuatoriano*. Documento presentado en la Sesión Especial de Gabinete del Gobierno Ecuatoriano sobre el tema Desarrollo Administrativo, celebrado el 22 de marzo de 1977. Quito, Ecuador. 1977.

participación; g) conscientizar a la ciudadanía sobre los servicios públicos y el propósito y objetivos de las agencias; acercar los servicios y acciones gubernamentales a los ciudadanos; i) adaptar la administración pública a las exigencias de la planificación económica y social, y j) responder con eficacia a las necesidades del desarrollo nacional.

Para la consecución de esos objetivos los órganos de reforma administrativa realizan entre otras tareas las de: a) investigar, estudiar y diagnosticar la administración pública; b) proponer, recomendar o sugerir reformas; c) asesorar a petición de parte y presentar asistencia técnica; d) emitir opiniones o dar su acuerdo a iniciativas de reforma; e) formular estrategias e integrar y compatibilizar los planes de reforma administrativa y evaluar su ejecución; f) dictar normas, lineamientos y políticas; g) capacitar y administrar el personal; h) promover, orientar y dirigir las labores de reforma administrativa del sector público; i) servir de secretaría técnica a los cuerpos colegiados de reforma administrativa; j) promover el establecimiento de unidades de mejoramiento administrativo, y k) dirigir otros sistemas de apoyo.

### Mecanismos Periféricos

En los diversos países de la región se ha acudido al establecimiento de unidades de análisis administrativo a nivel institucional para la ejecución de los programas de reforma administrativa en apoyar los diferentes ministerios e instituciones descentralizadas.

Así por ejemplo, en México en el año de 1917 se estableció una Comisión de Eficiencia

en la Secretaría de Industria y Comercio, para "estudiar y proponer los medios de mejoramiento de la organización de la Secretaría, para que la acción ejecutiva de ésta resulte, cada vez más eficiente y económica".<sup>101</sup>

En este mismo país se ha señalado que "no es posible resolver todos los problemas que implica una reforma administrativa desde una unidad central de estudios y decisiones".<sup>102</sup> Por consiguiente, se llegó a recomendar "que se cree, en cada Secretaría y Departamento de Estado, una unidad de organización y métodos que tenga, entre otras funciones, la de estudiar, analizar y planear la actividad administrativa de la dependencia".<sup>103</sup> Dentro de este mismo orden de ideas, Argentina decretó en el año de 1953 que en cada ministerio se organizara un servicio de racionalización y auditoría. Seis años más tarde un nuevo decreto dispuso que se estableciera en "la Presidencia de la Nación, ministerios y secretarías de Estado, el Tribunal de Cuentas y empresas del Estado, una comisión (o servicio) de O y M", considerando que "el principal factor por el cual fracasaron numerosos intentos de racionalización fue "la carencia de organismos aptos para encararla", ya que "la experiencia universal demuestra que los trabajos de racionalización deben ser de carácter metódico y perma-

<sup>101</sup> Presidencia de la República. *Diario Oficial*, 31 de mayo de 1917. México, D.F.

<sup>102</sup> Comisión de Administración (CAP). *Informe sobre la Reforma de la Administración Pública Mexicana*. Secretaría de la Presidencia. México, 1967. Publicado en la Colección: Fuentes para el Estudio de la Administración Pública Mexicana. Serie: A) Documental Núm. 1 por la Coordinación General de Estudios Administrativos de la Presidencia de la República. México, 1967.

<sup>103</sup> *Ibidem*.

nente y realizarlos con personal especializado y de dedicación exclusiva".<sup>104</sup>

En la actualidad estos servicios se les encuentra en todas las administraciones públicas de los países de América Latina y del Caribe, bajo la denominación, aparte de la de organización y métodos, de unidades de racionalización, sistemas y procedimientos, análisis administrativos, organización y sistemas, programación (cuando la unidad de organización y métodos forma parte de las oficinas de Planificación) y de reforma administrativa, entre otros.

Las enseñanzas de la reforma administrativa muestran "que los trabajos de racionalización deben contar con el más amplio interés y apoyo de las altas autoridades"<sup>105</sup> y que este apoyo debe ser continuo y sostenido. Por consiguiente, se ha dispuesto que los titulares de las dependencias centrales y de las descentralizadas se hagan asesorar directamente por las unidades de organización y métodos,<sup>106</sup> como dependencia directa de las mismas o del funcionario de jerarquía inmediata al respectivo titular.<sup>107</sup>

104 Instituto Nacional de Administración Pública (INAP). "Algunas Acciones Anteriores de Reforma Administrativa (período 1958-1975). Reforma Administrativa en Argentina". *Ciclo de Actualización Permanente para el Personal Superior*. Buenos Aires. 2 de agosto de 1977.

105 INAP. *Op. cit.*

106 Presidencia de la República. *Acuerdo sobre la Atención que requiere el Programa de Reforma Administrativa por el Titular de cada Dependencia*. México, D.F. *Diario Oficial*. 5 de abril de 1973.

107 Presidencia de la República. *Acuerdo para la Promoción y Coordinación de las Reformas Administrativas del Sector Público Federal*. México. *Diario Oficial*. 28 de enero de 1971; INAP. *Op. cit.*

Las unidades de organización y métodos tienen entre sus objetivos los de: a) racionalizar el gasto público y contribuir a reducir el déficit presupuestario; b) mayor eficiencia y economía en las dependencias del Ejecutivo; c) adecuar la organización y los procedimientos a la dinámica del crecimiento rápido de las instituciones; d) mejorar la capacidad de planeamiento y ejecución de las actividades de las dependencias centrales y entidades paraestatales, y e) asegurar así el cumplimiento de los planes de desarrollo.

Para el cumplimiento de los objetivos, las Unidades de Organización y Métodos realizan entre otras tareas las de: a) realizar estudios y presentar recomendaciones; b) formular planes o programas de reforma; c) prestar asistencia en la ejecución de los programas de reforma y en la implantación de las recomendaciones; d) fungir como secretariado técnico de las comisiones institucionales de reforma administrativa, y e) desempeñar el papel de agentes de cambio.

En algunos países se ha dispuesto la creación en cada Ministerio o Secretaría de Estado, organismos descentralizados y empresas del Estado de un mecanismo de participación en donde se planteen, coordinen y evalúen los programas globales de operación y reforma administrativa.<sup>108</sup> A estos órganos de "programación, ejecución y control de la reforma administrativa"<sup>109</sup> se les conoce como comi-

108 Presidencia de la República. *Acuerdo por el que las dependencias y entidades de la Administración Pública adecuarán su organización y funcionamiento conforme al proceso de reforma administrativa*. México, D.F. *Diario Oficial*. 24 de abril de 1979.

109 Presidencia de la República. *Decreto No. 141, que establece los mecanismos para la Reforma de la Administra-*

siones internas de administración y programación (CIDAP) en México, consejos de reforma administrativa en Venezuela y en Paraguay, y comisiones institucionales de desarrollo administrativo (CIDA) en Ecuador. Están integrados por el Titular de las dependencias o entidades, quienes los presiden, por los funcionarios responsables de las áreas fundamentales o sustantivas de la institución y por los encargados de los sistemas de apoyo administrativo de la misma. Estos mecanismos pueden a su vez, organizarse en comités o grupos de trabajo para los aspectos sustantivos y auxiliares.

### Mecanismos e Instrumentos Sistémicos

Este es el modelo de mayor diferenciación-integración estructural para la reforma administrativa en los países de América Latina y del Caribe. Como se menciona al inicio es aquel en que los gobiernos organizan esta tarea conforme al concepto de "sistema". En los sistemas no existen unidades aisladas: hay un "núcleo u órgano central" que tiene la responsabilidad de coordinar y evaluar a través de normas técnicas y de relaciones de asesoría y funcionales, el comportamiento de las otras partes componentes del sistema, es decir, de las unidades "periféricas, sectoriales y locales, quienes así orientadas deberán realizar lo mismo en su propio ámbito de responsabilidad y competencia".<sup>110</sup>

*ción Pública Nacional*. Caracas, Venezuela. 17 de septiembre de 1969.

110 Jiménez Castro, Wilburg. *Aspectos Administrativos de la Planificación*. Documentos de un Seminario. "Sistemas Prioritarios para la Administración del Desarrollo";

Así por ejemplo, en Argentina en 1964 se estableció un Centro Coordinador de Servicios de Organización y Métodos en la Oficina Nacional de Presupuesto de la Secretaría de Hacienda. Dos años después se transfiere la Dirección General de Organización y Métodos de la Secretaría de Hacienda a la Secretaría General de la Presidencia con el carácter de "órgano coordinador de los servicios de Organización y Métodos de los Ministerios y otras dependencias", manteniendo estos últimos servicios "su dependencia normativa de la Dirección General de Organización y Métodos".<sup>111</sup>

En Perú fue creada en 1964 la Oficina Nacional de Racionalización y Capacitación de la Administración Pública (ONRAP) como "cabeza" del Sistema de Racionalización y Capacitación de la Administración Pública, integrado además por las oficinas de organización y métodos, debiendo mantenerse éstas en estrecha coordinación con la ONRAP mediante el intercambio de información y asesoramiento.<sup>112</sup> Las oficinas de organización y métodos fueron consideradas como organismos técnicos del sistema, encargados de analizar y elaborar planes de reforma administrativa de las entidades o circunscripciones donde laborasen.

Unidad de Administración Pública de la CEPAL. "La Planificación Administrativa para el Desarrollo Económico y Social en América Latina". En: *Aspectos Administrativos de la Planificación*. Documentos de un Seminario. Naciones Unidas. No. de Venta S69.11.6.2. Nueva York, 1968.

111 INAP. *Op. cit.*

112 Oficina Nacional de Racionalización y Capacitación de la Administración Pública (ONRAP). *Reglamento de la Oficina Nacional de Racionalización y Capacitación de la Administración Pública*. Lima, Perú. 1964.

En el caso de México, la Comisión de Administración Pública (CAP) estimó conveniente en su Informe de 1967 "...la participación de una unidad técnica central que estudie la estructura y los procedimientos macroadministrativos y proponga los cambios necesarios para mejorar la eficiencia, y de unidades técnicas en cada una de las dependencias del Ejecutivo que actúen en la esfera microadministrativa". Se consideró entonces que "sería aconsejable que estas unidades estuvieran en comunicación con la Comisión de Administración Pública, para la discusión de problemas técnicos". La CAP elaboraría "criterios generales y guías técnicas para la confección de los diferentes instrumentos administrativos, con el objeto de dar unidad a las que preparasen, para sus respectivas dependencias, las unidades de organización y métodos."<sup>113</sup> En años más recientes se acordó que correspondería a la Secretaría de la Presidencia "la promoción y coordinación de las reformas administrativas del sector público federal, así como la compatibilización de los propósitos que por ellos se persiguen, relacionándose para ello con las comisiones internas de administración y con las unidades de organización y métodos, a fin de proponer normas y sistemas que armonicen los trabajos respectivos de las dependencias y establecer aquellos que se refieran a sus aspectos comunes".<sup>114</sup>

En cuanto a Venezuela, el Informe EMMERICH de 1958<sup>115</sup> recomendaba crear una

"Oficina Central Permanente de Organización y Métodos y Delegaciones de Organización y Métodos en cada Ministerio". Años más tarde al establecerse los Consejos de Reforma Administrativa en cada Ministerio y organismo o empresa paraestatal se dispuso que actuaran en estrecha coordinación con la Comisión de Administración Pública (CAP).<sup>116</sup>

Durante la presente década algunos países latinoamericanos y del Caribe han explicitado formalmente la constitución de sus "sistemas" de reforma administrativa. Así por ejemplo, en Bolivia la Dirección de Función Pública y de Racionalización Administrativa, dependiente del Ministerio de Planeamiento y Coordinación, es el órgano central del sistema y forma parte integrante del Sistema Nacional de Planeamiento, por Decreto de 1976.<sup>117</sup>

En Brasil, la Secretaría de Modernización y Reforma Administrativa (SEMOR) es el órgano normativo supervisor del subsistema de Modernización y Reforma Administrativa y está integrado a la Unidad Central del Sistema Nacional de Planeamiento; según su instrumento de creación de 1972.<sup>118</sup>

República Dominicana considerando "que es urgente alcanzar la coordinación y racionalización de las funciones de los organismos

*de toda la Administración Pública por toda la Administración Pública.* Caracas, Venezuela.

<sup>116</sup> CAP. *Op. cit.*

<sup>117</sup> Quevedo V., D. y Taborga B., L. *Op. cit.*

<sup>118</sup> Secretaría de Modernización y Reforma Administrativa (SEMOR). "Modernizacao e Reforma Administrativa do Governo Federal Brasileiro: Quatro Décadas de Experiencia". *Primer Seminario Interamericano de Reforma Administrativa.* s/f.

<sup>113</sup> CAP. *Op. cit.*

<sup>114</sup> Presidencia de la República. *Acuerdo por el que se establecen las Bases para la Promoción y Coordinación de las Reformas Administrativas del Sector Público Federal.* México, D.F. *Diario Oficial.* 28 de enero de 1971.

<sup>115</sup> Comisión de Administración Pública (CAP). *La Reforma*

técnicos que sirven de bases comunes a todos los ramos de la administración pública para hacerlos más eficientes a efecto de que contribuyan al desarrollo nacional", creó por Ley de 1965 "un sistema de planificación del desarrollo... y un sistema para lograr una buena administración pública" formado por: a) el Consejo Nacional de Desarrollo; b) el Secretariado Técnico de la Presidencia, y c) oficinas institucionales de programación. Las Secretarías de Estado, organismos autónomos y municipales, empresas estatales y demás organismos públicos deberán coordinar con la Oficina Nacional de Administración y Personal (ON-AP) del Secretariado Técnico de la Presidencia, los proyectos de organización administrativa.<sup>119</sup>

Costa Rica en 1978 creó por Decreto el Sistema de Reforma Administrativa como parte integrante del Sistema Nacional de Planificación. El Sistema de Reforma Administrativa está compuesto por la Oficina de Planificación y Política Económica (OFIPLAN) a través de su División de Reforma Administrativa, las unidades sectoriales, regionales e institucionales de Reforma Administrativa que operan como parte de las respectivas oficinas de planificación y las comisiones de actividades sustantivas y de apoyo para atender disposiciones del Plan de Reforma Administrativa. El proceso de reforma administrativa responderá a los lineamientos y políticas formulados por el Presidente de la República y por OFIPLAN.<sup>120</sup>

Finalmente, en Panamá el Programa de "Fortalecimiento Institucional" dispone el establecimiento de un Sistema de Planificación y Operación Administrativa que a su vez, desarrollará tres subsistemas: de Análisis Administrativo, Planificación de Recursos Humanos y Adiestramiento. El sistema operará teniendo en cuenta como marco de referencia dos aspectos fundamentales: a) centralización normativa por parte de la Dirección de Planificación y Desarrollo Institucional del Ministerio de Planificación y Política Económica, y b) descentralización operativa a nivel de las instituciones. El programa para el Fortalecimiento Institucional promueve aunar esfuerzos, entre la Oficina Central del Sistema y cada una de las instituciones que componen el sector público. Estos esfuerzos deben coordinarse en forma ordenada, a través de una serie de instrumentos normativos que proporciona el Sistema. Un factor preponderante en el éxito de la ejecución del programa estriba en la creación y organización del cuerpo de *enlaces* del Ministerio de Planificación y Política Económica en cada una de las entidades de la Administración Pública. De los enlaces se espera una completa compenetración con las políticas, técnicas y normas de ejecución que emita el Ministerio de Planificación para servir de verdaderos agentes de cambio en sus respectivas instituciones.<sup>121</sup>

Para el análisis, propuesta y autoevaluación de las reformas sectoriales en algunos países de América Latina y el Caribe, los Ministerios o Secretarías de Estado *cabeza de sector* esta-

<sup>119</sup> Guzmán, R.A. "La Reforma Administrativa, República Dominicana". En CLAD. *Op. cit.*

<sup>120</sup> Presidencia de la República. Decreto No. 9283-P. *Creación del Sistema de Reforma Administrativa*. San José, Costa Rica. 30 de octubre de 1978.

<sup>121</sup> Delegación de Panamá. "Experiencia en Materia de Reforma y Fortalecimiento de la Administración: Panamá". En CLAD. *Op. cit.*



blecen comisiones sectoriales de reforma administrativa o convocan a reuniones ampliadas o a sus comisiones internas de reforma a los funcionarios de las entidades del sector respectivo que tengan relación con las mejoras sujetas a estudio.

También se han establecido a nivel global comisiones sustantivas o de apoyo (Costa Rica) o comités técnicos consultivos (México) en cuanto mecanismos participativos para proponer al Presidente de la República normas y lineamientos de reforma en su respectiva esfera; tal fue el caso en México, de la Comisión de Reforma del Sector Agropecuario y de los actuales Comités Técnico Consultivos para las unidades de organización y métodos, informática, personal, capacitación, normas jurídicas, orientación e información y quejas, archivos, entre otros.

Algunos países han institucionalizado también reuniones periódicas de gabinete y gabinete ampliado (México) o sesiones especiales a esos niveles (Ecuador) para evaluar, planear y fijar lineamientos de la reforma administrativa en su conjunto o para "analizar la marcha del programa y arribar conclusiones".<sup>122</sup> En todo caso el propósito fundamental es "hacer pensar en común y aprender a pensar juntos en las mismas cosas que nos son comunes y que a todos nos importan y que más importan al país".<sup>123</sup>

<sup>122</sup> Secretaría General de la Administración Pública. Presidencia de la República. *Sesión Especial de Gabinete sobre Desarrollo Administrativo*. Quito, Ecuador. Grupo de Coordinación de Desarrollo Administrativo. Publicación Número 4. 1977.

<sup>123</sup> López Portillo, José. *Tercera Reunión de Gabinete sobre Reforma Administrativa*. México, D.F. 21 de diciembre de 1977.

## CONCLUSIONES

Recapitulando, las lecciones de la experiencia latinoamericana en reforma administrativa, permite concluir que ésta:

1. Constituye la estrategia más generalizada de cambio para adecuar la organización del sector público a los fines del Estado en los países de la región, independientemente de sus regímenes políticos y sus sistemas económicos.

2. Se entiende como un proceso social de cambio permanente en la Administración Pública, conducido a conciencia y de manera intencional.

3. Tiene como propósito fortalecer a la administración pública y transformarla en un instrumento adecuado para que responda con eficiencia, eficacia, congruencia y honestidad a las exigencias del desarrollo nacional y al cumplimiento de los programas del gobierno.

4. Se identifica con los conceptos de planificación, desarrollo y modernización de la administración pública, trascendiendo las dimensiones estrictamente formales y técnicas, para enfatizar su vinculación al desarrollo del país, facilitando este proceso mediante la incorporación de nuevas formas de organización, tecnologías, culturas y comportamientos administrativos.

5. Sigue una estrategia cuyas líneas básicas de acción se dirigen por una parte, al contenido sustantivo del cambio y por la otra, al proceso del mismo.

5.1 En cuanto a su contenido, la reforma es parte de las transformaciones de la sociedad en su conjunto. Se vincula con la política y se eslabona estrechamente a la planificación y a la programación y está orientada hacia el desarrollo económico y social.

5.2 Por lo que respecta a su proceso, la reforma constituye un esfuerzo permanente, susceptible de ser programado y evaluado, además de ser participativo y sustentarse en la voluntad y en el apoyo político. Debe ser global en su concepción y gradual y selectivo en su implantación, conjugando los enfoques del comportamiento administrativo con los formales y los de la tecnología física.

6. Es un esfuerzo que conjuga objetivos múltiples. Combinando aquellos de orientación eficientista con los que poseen un ingrediente valorativo (axiológico) y finalista (teleológico). Esto es, los que se ocupan de los medios asociados a los que directamente se relacionan con los principios y las aspiraciones fundamentales de la sociedad.

7. Persigue los siguientes objetivos globales:

Primero. Organizar a la administración pública para el desarrollo económico y social;

Segundo. Ordenar la acción del Gobierno mediante la planificación, orientándole hacia el futuro;

Tercero. Mejorar las relaciones entre la Administración Pública y la población, facilitando el acceso a los servicios públicos;

Cuarto. Institucionalizar la administración y el desarrollo del personal público dignificando su función;

Quinto. Contribuir al fortalecimiento de la organización política del país y de sus administraciones locales;

Sexto. Mejorar la administración de justicia para garantizar su democracia y fortalecer la confianza del pueblo en sus instituciones; y por último,

Séptimo. Integrar a las organizaciones de base con la administración pública, mediante la participación popular en la solución efectiva de los problemas que afectan a las mayorías.

8. Los países de América Latina y el Caribe, para realizar sus programas de reforma adoptan diversas modalidades de diferenciación e integración estructural de dicha función, observándose tres modelos básicos:

a) Mecanismos e instrumentos centrales,  
 b) mecanismos e instrumentos periféricos, y  
 c) mecanismos e instrumentos sistémicos. Este último es el de mayor diferenciación, integración estructural para la reforma administrativa, porque constituye un sistema compuesto por un órgano central que provee políticas, lineamientos y normas para orientar a las partes representadas por las unidades sectoriales e institucionales de análisis administrativo y coordinadas a través de variadas formas de participación a niveles macro, meso y micro-administrativos.

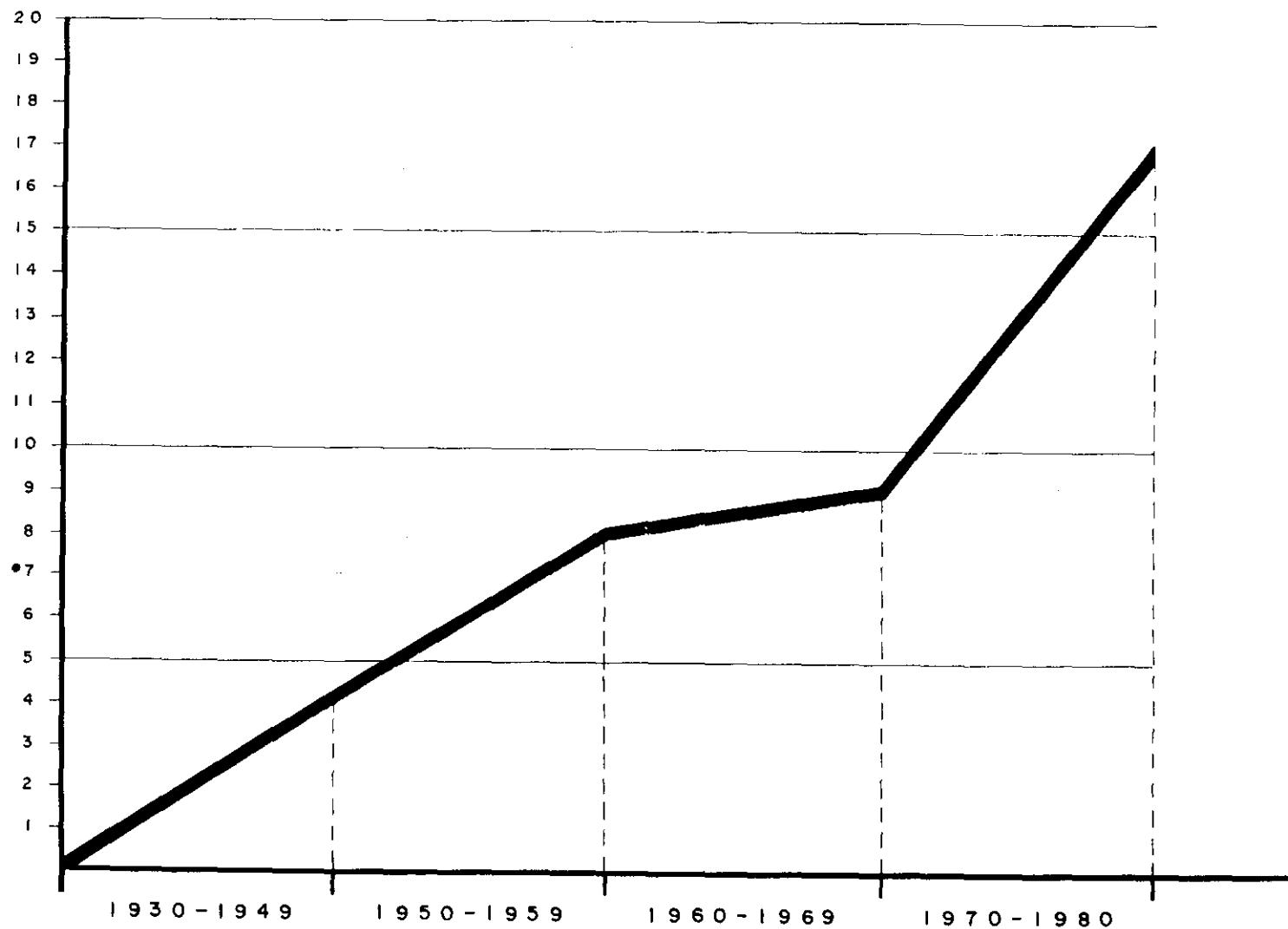
En suma, con la reforma administrativa se persigue en algunos países de América Latina y del Caribe erradicar del sector público, "la ineficiencia, la corrupción y el despilfarro"<sup>124</sup>.

y "convertir a la administración en un óptimo instrumento del desarrollo económico y social".<sup>125</sup>

124 Roldós Aguilera, Jaime. *Mensaje a la Nación*. Quito, Ecuador. 10 de octubre de 1979; López Portillo, José. *Su Pensamiento* No. 3. México. Instituto de Estudios Políticos, Económicos y Sociales del Partido Revolucionario Institucional (PRI). s/f.; National Planning Agency. Ministry of Finance and Planning. *Five Year Development Plan 1978-82. Main Document*. Jamaica. s/f.

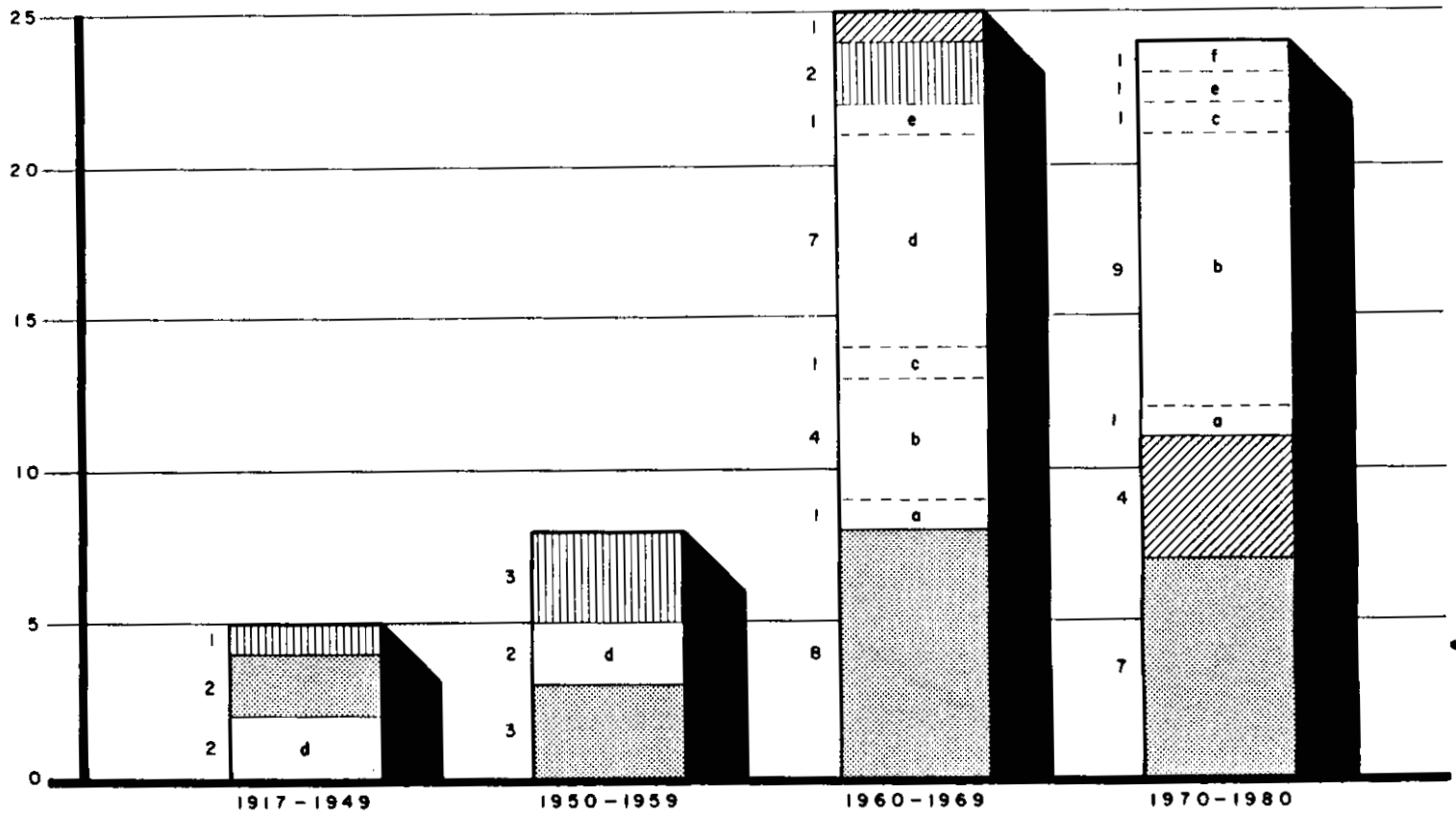
125 López Portillo, José. *Tercera Reunión de Gabinete sobre Reforma Administrativa*. México, D.F. 21 de diciembre de 1977.

GRAFICA 1  
EVOLUCION DE LOS CUERPOS COLEGIADOS DE LA REFORMA ADMINISTRATIVA  
EN LOS PAISES DE AMERICA LATINA Y EL CARIBE







GRAFICA 2

EVOLUCION Y ADSCRIPCION DE LOS ORGANISMOS CENTRALES DE REFORMA ADMINISTRATIVA EN AMERICA LATINA Y EL CARIBE



ORGANOS ADSCRITOS A:

-  PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA
-  CONSEJOS O JUNTAS DE PLANIFICACION
-  OTROS

-  MINISTERIOS
- a) PRESIDENCIA
- b) PLANIFICACION
- c) REFORMA ADMINISTRATIVA
- d) HACIENDA
- e) SERVICIO PUBLICO
- f) SECTORIAL

## EVOLUCION DE LOS CUERPOS COLEGIADOS DE LA REFORMA ADMINISTRATIVA EN LOS PAISES DE AMERICA LATINA Y DEL CARIBE

PERIODO	1930 - 1949	1950 - 1959	1960 - 1969	1970 - 1980
PAIS				
ARGENTINA	1933. COMISION DE RACIONALIZACION DE LA ADMINISTRACION PUBLICA.	1950. COMISION INTERMINISTERIAL DE RACIONALIZACION. 1958. COMITE EJECUTIVO DE FISCALIZACION DEL "PLAN DE RACIONALIZACION Y AUSTERIDAD" -CEPRA-.		1973. COMISION ASESORA DE ORGANIZACION ADMINISTRATIVA. 1974. COMISION NACIONAL PARA LA REESTRUCTURACION ADMINISTRATIVA. 1976. COMISION PERMANENTE DE RACIONALIZACION ADMINISTRATIVA -CONAPA-.
BARBADOS				COMISION DE SECRETARIOS PERMANENTES.
BRASIL	1948. COMISION INTERPARTIDARIA PARA EL ESTUDIO DEL ANTEPROYECTO DE REFORMA CENTRAL DE LA ADMINISTRACION FEDERAL.	1954. COMISION DE SIMPLIFICACION BUROCRATICA (Junto al DASP). 1954. COMISION DE ESTUDIOS Y PROYECTOS ADMINISTRATIVOS -CEPA-.	1963. COMISION AMAPAL PE IXCTO. DEL MINISTERIO EXTRAORDINARIO PARA LA REFORMA ADMINISTRATIVA. 1964. COMISION ESPECIAL DE ESTUDIOS DE REFORMA ADMINISTRATIVA -COMESTRA-.	
BOLIVIA		1959. COMISION DE REFORMA ADMINISTRATIVA.	1962. COMISION DE REFORMA ADMINISTRATIVA.	1971. COMISION DE REFORMA ADMINISTRATIVA. 1970. COMISION PARA EL MEJORAMIENTO DE LA ADMINISTRACION PUBLICA.
COLOMBIA		1954. COMISION PARA LA REFORMA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA. 1958. COMISION DE REFORMA ADMINISTRATIVA.		1974. COMISION PARA EL MEJORAMIENTO DE LA ADMINISTRACION PUBLICA. 1978. COMISION NACIONAL PARA LA DESCENTRALIZACION ADMINISTRATIVA.
COSTA RICA			1962. COMISION ASESORA DE EFICIENCIA ADMINISTRATIVA. 1963. COMISION DE EFICIENCIA ADMINISTRATIVA. 1966. COMISION DE EFICIENCIA ADMINISTRATIVA.	1978. COMISION DE EFICIENCIA ADMINISTRATIVA. 1979. COMISION DE EFICIENCIA ADMINISTRATIVA.
CHILE				1973. COMISION NACIONAL DE REFORMA ADMINISTRATIVA -CONARA-.
ECUADOR				1980. COMISION INTERINSTITUCIONAL DE PLANIFICACION ADMINISTRATIVA -CIPA-.
EL SALVADOR				1973. COMISION DE REFORMA ADMINISTRATIVA DEL CONSEJO NACIONAL DE PLANIFICACION Y COORDINACION ECONOMICA.
GUATEMALA				1977. COMISION NACIONAL DE DESARROLLO ADMINISTRATIVO.
HONDURAS				1975. COMISION NACIONAL DE ADMINISTRACION PUBLICA.
MEXICO	1943. COMISION INTERSECRETARIAL PARA FORMULAR Y LLEVAR A CABO UN PLAN DE MEJORAMIENTO DE LA ADMINISTRACION PUBLICA.		1965. COMISION DE ADMINISTRACION PUBLICA -CAP-.	
PANAMA			1969. COMISION PARA EL FORTALECIMIENTO DE LA ADMINISTRACION PARA EL DESARROLLO -COFADE-.	
PARAGUAY				1979. COMISION NACIONAL DE ADMINISTRACION PUBLICA.
URUGUAY	1949. COMISION ASESORA DE RACIONALIZACION ADMINISTRATIVA Y PRESUPUESTAL.	1955. COMISION ASESORA SOBRE LA ADMINISTRACION PUBLICA.		
VENEZUELA			1958. COMISION DE ADMINISTRACION PUBLICA -CAP-.	1974. COMISION PARA EL ESTUDIO DE LA REFORMA INTEGRAL DE LA ADMINISTRACION.

EVOLUCION DE LOS ORGANISMOS CENTRALES DE LA REFORMA ADMINISTRATIVA EN LOS PAISES DE AMERICA LATINA Y DEL CARIBE

PERIODO	1917 - 1949	1950 - 1959	1960 - 1969	1970 - 1980
ARGENTINA		1951. DIRECCION GENERAL DE RACIONALIZACION (Ministerio de Asuntos Técnicos). 1967. SERVICIO DE ASESORAMIENTO Y ESTUDIOS TECNICOS EN ADMINISTRACION PUBLICA -SAETAP- (Secretaría General de la Presidencia de la Nación). 1959. INSTITUTO SUPERIOR DE ADMINISTRACION PUBLICA -ISAP- (Presidencia de la Nación).	1962. DIRECCION GENERAL DE ORGANIZACION Y METODOS 1962: Oficina Nacional del Presupuesto, Secretaría de Hacienda; 1969: Secretaría General de la Presidencia de la Nación. 1964. CENTRO COORDINADOR DE SERVICIOS DE ORGANIZACION Y METODOS (Oficina Nacional del Presupuesto, Secretaría de Hacienda).	1973. DIRECCION NACIONAL DE POLITICAS ADMINISTRATIVAS (Ministerio de Economía). 1977. SUBSECRETARIA DE LA FUNCION PUBLICA (Secretaría General de la Presidencia de la República).
BARBADOS				1971. DIVISION DE ORGANIZACION Y GESTION (Secretaría Permanente del Primer Ministro).
BOLIVIA	1946. OFICINA CENTRAL DE RACIONALIZACION ADMINISTRATIVA (Presidencia de la República).		1962. DIRECCION GENERAL DEL SERVICIO CIVIL. 1963. DIRECCION GENERAL DE ORGANIZACION Y RACIONALIZACION ADMINISTRATIVA (Secretaría General de la Presidencia de la República). 1965. SUBSECRETARIA DE REFORMA ADMINISTRATIVA (Ministerio de Planificación).	1974. DIRECCION DE LA FUNCION PUBLICA Y RACIONALIZACION ADMINISTRATIVA (Ministerio de Planeamiento y Coordinación de la Presidencia de la República).
BRASIL	1937. DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DEL SERVICIO PUBLICO -DASP- (Presidencia de la República).		1963. MINISTERIO EXTRAORDINARIO PARA LA REFORMA ADMINISTRATIVA. 1964. ASESORIA ESPECIAL DE ESTUDIOS DE REFORMA ADMINISTRATIVA -ASESTRA- (Ministerio de Planeamiento y Coordinación Económica). 1967. ESCRITORIO DE LA REFORMA ADMINISTRATIVA -ERA- (Ministerio de Planeamiento y Coordinación General).	1972. SECRETARIA DE MODERNIZACION Y REFORMA ADMINISTRATIVA DEL MINISTERIO DE PLANEAMIENTO Y COORDINACION GENERAL. 1979. MINISTERIO DE DESBUROCRATIZACION ADMINISTRATIVA.
COLOMBIA		1953. OFICINA DE ORGANIZACION Y METODOS DE TRABAJO (Dirección del Presupuesto, Ministerio de Hacienda y Crédito Público). 1959. OFICINA DE ORGANIZACION Y METODOS (Comisión de Reforma Administrativa, Presidencia de la República).	1960. SECRETARIA DE ORGANIZACION E INSPECCION ADMINISTRATIVA (Presidencia de la República).	1974. SECRETARIA DE ADMINISTRACION PUBLICA (Presidencia de la República).
CUBA				DIRECCION PARA EL PERFECCIONAMIENTO DEL SISTEMA DE DIRECCION Y PLANIFICACION DE LA ECONOMIA (Junta Central de Planificación).
COSTA RICA		1954. SECCION DE ORGANIZACION Y METODOS (Oficina del Presupuesto, Ministerio de Hacienda).	1963. DEPARTAMENTO DE PRODUCTIVIDAD Y EFICIENCIA ADMINISTRATIVA (Oficina de Planificación Nacional -OFIPLAN-).	1974. DIVISION DE PLANES Y POLITICA ADMINISTRATIVA (Oficina de Planificación Nacional y Política Económica -OFIPLAN-). 1978. DIVISION DE REFORMA ADMINISTRATIVA -OFIPLAN-.
CHILE		1956. OFICINA CENTRAL DE ORGANIZACION Y METODOS (Dirección de Presupuestos, Ministerio de Hacienda).		
ECUADOR			1961. DEPARTAMENTO DE PLANEAMIENTO ADMINISTRATIVO (Junta Nacional de Planificación y Coordinación Económica). 1961. OFICINA CENTRAL DE ORGANIZACION Y METODOS (Dirección General de Presupuesto, Ministerio de Finanzas). 1963. SECRETARIA TECNICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA (Junta Militar de Gobierno). 1966. OFICINA CENTRAL DE ORGANIZACION Y METODOS (Dirección Nacional de Presupuesto, Ministerio de Finanzas).	1974. OFICINA CENTRAL DE ORGANIZACION Y METODOS (Dirección Nacional de Personal, Secretaría General de Administración Pública, Presidencia de la República). 1974. GRUPO DE COORDINACION DE DESARROLLO ADMINISTRATIVO (Secretaría General de la Administración Pública, Presidencia de la República).
EL SALVADOR			DIRECCION DE ORGANIZACION Y METODOS (Ministerio de Hacienda).	1971. UNIDAD DE ADMINISTRACION PARA EL DESARROLLO (Secretaría Ejecutiva del Consejo Nacional de Planificación y Coordinación Económica).
GUATEMALA			1960. OFICINA DE ORGANIZACION Y METODOS (Ministerio de Hacienda). 1967. OFICINA TECNICA DE ADMINISTRACION PUBLICA -OTAP- (Presidencia de la República).	1979. DIRECCION DE DESARROLLO ADMINISTRATIVO DEL SECTOR PUBLICO (Secretaría General del Consejo Nacional de Planificación Económica).
GUYANA			1967. MINISTERIO DEL SERVICIO PUBLICO.	
HONDURAS			1969. OFICINA DE ORGANIZACION Y METODOS (Dirección General de Presupuesto, Ministerio de Hacienda y Crédito Público).	1973. DEPARTAMENTO DE REFORMA ADMINISTRATIVA (Secretaría Técnica del Consejo Superior de Planificación Económica).
JAMAICA				1973. MINISTERIO DEL SERVICIO PUBLICO.
MEXICO	1917. DEPARTAMENTO DE CONTRALORIA. 1926. DEPARTAMENTO DEL PRESUPUESTO 1947. DIRECCION TECNICA DE ORGANIZACION ADMINISTRATIVA (Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa).		1967. SECRETARIA TECNICA DE LA COMISION DE ADMINISTRACION PUBLICA (Secretaría de la Presidencia).	1971. DIRECCION GENERAL DE ESTUDIOS ADMINISTRATIVOS (Secretaría de la Presidencia). 1977. COORDINACION GENERAL DE ESTUDIOS ADMINISTRATIVOS (Presidencia de la República).
NICARAGUA				1979. INSTITUTO NICARAGUENSE DE ADMINISTRACION PUBLICA -INAP- (Ministerio de Planificación).
PANAMA			1960. DEPARTAMENTO DE ORGANIZACION ADMINISTRATIVA (Dirección General de Planificación y Administración de la Presidencia de la República).	1973. DIRECCION DE ORGANIZACION ADMINISTRATIVA Y DE PERSONAL. (Ministerio de Planificación y Política Económica). 1978. DIRECCION DE PLANIFICACION Y DESARROLLO INSTITUCIONAL (Ministerio de Planificación y Política Económica).
PERU			1964. OFICINA NACIONAL DE RACIONALIZACION Y CAPACITACION DE LA ADMINISTRACION PUBLICA -ONRAP- (Presidencia de la República).	
REPUBLICA DOMINICANA			1965. OFICINA NACIONAL DE ADMINISTRACION Y PERSONAL -ONAP- (Secretaría Técnica de la Presidencia de la República).	
TRINIDAD Y TOBAGO		1951. SERVICIO DE ORGANIZACION Y METODOS (Servicio Civil).	1967. DIVISION DE ORGANIZACION Y METODOS (Ministerio de Finanzas). 1969. DIVISION DE ORGANIZACION Y GESTION (Ministerio de Finanzas).	
URUGUAY				1976. DIRECCION DE LA FUNCION PUBLICA (Secretaría de Planeamiento, Coordinación y Difusión).
VENEZUELA				1976. DIRECCION DE PLANIFICACION ADMINISTRATIVA (Oficina Nacional de Coordinación y Pla-

CUADRO No. 3

ADSCRIPCION DE LOS ORGANISMOS CENTRALES DE REFORMA ADMINISTRATIVA EN LOS PAISES DE AMERICA LATINA Y DEL CARIBE

ORGANO DE DESCRIPCION	PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA	CONSEJOS O JUNTAS DE PLANIFICACION	MINISTERIOS						OTROS
			PRESIDENCIA	PLANIFICACION	REFORMA ADMINISTRATIVA	HACIENDA (Finanzas y Presupuesto)	SERVICIO PUBLICO	SECTORIALES	
ARGENTINA	4					2		1 <sup>A</sup>	1 <sup>F</sup>
BRASIL	1 <sup>C</sup>								1 <sup>D</sup>
CHILE	2			2					
COLOMBIA	1			3	2				
COLOMBIA	3					1			
COSTA RICA		1							
CUBA				3		1			
ECUADOR						1			
EL SALVADOR	2	1				2			1 <sup>E</sup>
EL SALVADOR		1				1			
GUATEMALA	1	1				1			
HONDURAS		1					1		
HONDURAS						1		1	
JAMAICA									
MEXICO	1		2			1		1 <sup>F</sup>	1 <sup>G</sup>
PARAGUAY				1					
PANAMA	1			2					
PERU	2 <sup>H</sup>								
REPUBLICA DOMINICANA	1								
REPUBLICA DOMINICANA						2			1 <sup>D</sup>
URUGUAY				1					
VENEZUELA				2					
TOTAL	19	5	2	14	2	13	2	2	5

MINISTERIO DE ECONOMIA.  
 MINISTERIO DE ASUNTOS TECNICOS.  
 SECRETARIA PERMANENTE DEL PRIMER MINISTRO.  
 SERVICIO CIVIL.

E/ DIRECCION NACIONAL DE PERSONAL.  
 F/ SECRETARIA DE BIENES E INSPECCION ADMINISTRATIVA.  
 G/ DEPARTAMENTO DE CONTRALORIA.  
 H/ PRIMER MINISTRO, EN EL CASO DEL INAP.