

PERSONAS JURÍDICAS DE DERECHO PÚBLICO EN MÉXICO

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *La persona*. III. *Persona física y persona moral*. IV. *Clasificación de las personas morales*. V. *La personalidad jurídica*. VI. *Personas de derecho público*. VII. *Comentario final*. VIII. *Bibliografía*.

I. INTRODUCCIÓN

En la antigua Roma se estableció una clara distinción entre el hacer generador de productos materiales, o sea, el *facere*, y el que no producía tales resultados, es decir, el *agere*. De esta suerte, lo factible se regía por las reglas del arte, de la *techna*; lo agible, en cambio, se orientaba por la virtud de la *prudentia*, divinidad de los antiguos alegóricamente representada —lo mismo que el dios Jano— con dos rostros, para simbolizar, mediante la faz de un anciano y el rostro de una joven, el conocimiento de lo pasado y de lo futuro.

Así, se consideró a la prudencia como la virtud consistente en distinguir lo bueno de lo malo, o también como moderación, templanza, buen juicio, cautela, circunspección o precaución. En este orden de ideas, los romanos situaban el hacer jurídico en el contexto del *agere*, por estar inserto en el ámbito de la moral; por ello, la prudencia directriz del hacer jurídico venía a ser la jurisprudencia.

Sin duda, muchos fenómenos naturales o acontecimientos involuntarios podían resultar relevantes para el derecho y, por tanto, constituir hechos jurídicos, mas los romanos entendieron que sólo las acciones humanas podían ser actos jurídicos.

De entre las acciones humanas consideradas por los romanos como actos jurídicos, la *actio* por antonomasia venía a ser el *agere*, por ser la forma del exigir jurídico, actual o posible, en el marco de un sistema procesal caracterizado por su tono bélico, en el que las partes, situadas en posiciones simétricas, representaban ante el pretor una escena dominada por la mímica, para exponer de manera solemne la razón que les asistía, con miras a ganar una apuesta —que

no otra cosa venía a ser el *sacramentum*—, lo que dependía del fallo de un juez.¹

Ahora bien, en el ámbito jurídico de los romanos, los sujetos del *agere* eran considerados actores —desde tiempos remotos se denominó actor al demandante—, los cuales, a semejanza de los que actuaban en la escena, desempeñaban un papel en el proceso.

II. LA PERSONA

Etimológicamente, el vocablo *persona* proviene de las voces latinas *per sonare* que significan sonar mucho o resonar; por esa razón, en la Roma antigua, con la palabra “*persona*” se hacía referencia a la máscara o careta con la que el actor cubría su rostro en el escenario a efecto de dar resonancia y potencia a su voz; más tarde, por un tropo del idioma, “*persona*” vino a ser ya no la máscara o careta sino el actor enmascarado y luego, también, el papel que éste desempeñaba durante su actuación escénica, es decir, el personaje.

Posteriormente, la voz “*persona*” fue adoptada por la terminología jurídica para aludir al sujeto dotado de representación propia en el derecho; más tarde, se desplazó del ámbito jurídico a la vida cotidiana, para referirse a la función o papel que desarrollaba cada individuo en la sociedad, por ejemplo: la “*persona*” del acreedor, la “*persona*” del deudor o la “*persona*” del *decenviro*, para indicar, como se dice, la función, la calidad o la posición del sujeto; o sea, el papel de acreedor, de deudor o de *decenviro* que, en los casos señalados, desempeñaban dichos individuos en la vida comunitaria.

Así como un actor podía desempeñar distintos roles y, en consecuencia, usar varias máscaras, para los romanos *homo plures personas sustinet*, con lo cual enfatizaban los diferentes roles asumibles por el hombre en la sociedad, cada uno de los cuales entrañaba un conjunto de derechos y obligaciones especiales provenientes de sus respectivas relaciones sociales y jurídicas.

Tiempo después, en un proceso gradual evolutivo se pierde toda connotación de función, calidad o posición del sujeto hasta llegar a un punto en que el término “*persona*” se identifica totalmente con el de ser humano, sin importar el papel que éste desempeñe en la convivencia social, por cuya razón, en el lenguaje común, actualmente hombre y *persona* con frecuencia se usan como sinónimos.

¹ Véase Sohm, Rudolph, *Instituciones de derecho privado romano*, trad. Wenceslao Roces, México, Editora Naacional, 1975, p. 364.

Así, en el ámbito jurídico hoy se entiende por persona todo ente físico o moral capaz de asumir derechos y obligaciones, por cuya razón este vocablo se utiliza lo mismo para aludir a los seres humanos que a las asociaciones de éstos, a las organizaciones que los agrupan, y a las instituciones creadas por ellas; por ejemplo, el Estado mexicano es considerado como persona, también el Estado de Jalisco y el municipio de Chalco, al igual que el Banco de México, la Asociación de Banqueros de México, AC, el Banco Nacional de Comercio Exterior, SNC, Petróleos Mexicanos, y el Sindicato Nacional de Trabajadores Petroleros de la República Mexicana.

III. PERSONA FÍSICA Y PERSONA MORAL

Lo antes expuesto habla de la existencia de varias clases de personas; en efecto, a la luz de la ciencia jurídica podemos distinguir las personas físicas, de las morales o jurídicas; a unas y a otras se les pueden imputar derechos y obligaciones; la persona física es un ser humano, la persona moral o jurídica, en cambio, es un ente de creación artificial, con capacidad para tener un patrimonio, adquirir derechos y contraer obligaciones; por ello, como explicase el profesor emérito de la Universidad Nacional Autónoma de México, Eduardo García Máynez: "La persona moral posee derechos subjetivos y tiene obligaciones, aun cuando no pueda, por sí misma, ejercitar los primeros ni dar cumplimiento a las segundas. La persona jurídica colectiva obra por medio de sus órganos. Los actos de las personas físicas que desempeñan la función orgánica en las personas morales, no valen como actos de las primeras, sino de la persona colectiva".²

La idea de persona moral surge con precisión en la Edad Media en el concepto de "persona ficta", desarrollado en la primera mitad del siglo XIII por el canonista Sinibaldo de Fieschi, posteriormente Papa Inocencio IV (1243-1254), para distinguir a la persona física, individuo con cuerpo y espíritu, de otro ente que también asumía derechos y obligaciones pero carente de alma y cuerpo, al que se consideró "persona ficta". A diferencia de la persona física, la ficta no podía ser sujeto de excomunión ni interdicción: "*Collegium in causa universitatis fingantur una persona*".³

² García Máynez, Eduardo, *Introducción al estudio del derecho*, 34a. ed., México, Porrúa, 1982, pp. 279 y 280.

³ Véase Maluquer de Motes, Carlos, "Persona Jurídica", *Enciclopedia Jurídica Española*, Barcelona, Francisco Seix, 1989, t. XIX, p. 627.

Más tarde, en el siglo XVIII, Hugo Grocio hace notar que aun cuando un hombre no pueda tener sino un solo cuerpo natural, puede convertirse en cabeza de varios cuerpos morales o comunidades; idea recogida por su coetáneo Samuel Pufendorf para referirse a personas morales o compuestas, resultantes de la unión de varios individuos en torno de una sola idea y una voluntad común.⁴

Federico Carlos de Savigny, uno de los fundadores de la escuela histórica del derecho, para quien el alma del pueblo no es una expresión metafórica, sino una entidad real, aunque misteriosa, de la cual dimanan todos los fenómenos de cultura,⁵ sostuvo en el siglo XIX la existencia de diferentes tipos de personas morales: "Por una parte hay personas sociales (la nación) que no son un agregado de individuos, sino verdaderos seres naturales, dotados de conciencia; y, por otra, las personas jurídicas que son seres ficticios, sujetos artificialmente creados por y para el derecho positivo, pues la idea primitiva y natural de persona coincide con la de individuo."⁶

En México, el artículo 25 del Código Civil para el Distrito Federal, en materia común, y para toda la República en materia Federal —ocupándose de cuestiones de derecho público que no le atañen—, reconoce como personas morales a la nación, a los estados y a los Municipios, así como a las demás corporaciones de carácter público; también considera como personas morales a las sociedades —civiles o mercantiles—, a los sindicatos de trabajadores y asociaciones profesionales; y a las cooperativas, mutualistas y demás asociaciones que tengan fines lícitos.

Como establece el artículo 28 del referido Código Civil, las personas morales o jurídicas están facultadas para ejercer todos sus derechos a efecto de alcanzar sus fines, los cuales deben ser lícitos.

IV. CLASIFICACIÓN DE LAS PERSONAS MORALES

Entre las diversas clasificaciones de las personas jurídicas o morales se encuentra la que las agrupa en públicas y privadas; al referirse a ella, el profesor argentino Benjamín Villegas Basavilbaso, siguiendo al autor italiano Ugo Forti, señala:

⁴ *Ibidem*.

⁵ Véase Vecchio, Giorgio del y Luis Recasens Siches, *Filosofía del derecho y estudios de filosofía del derecho*, México, Unión Tipográfica Editorial Hispano-Americana, 1946, t. II, p. 156.

⁶ Tomado de Soldevilla, Carlos, "Persona jurídica", *Enciclopedia Jurídica Española*, Barcelona, Francisco Seix, 1910, t. XXIV, p. 704.

La importancia práctica de esta clasificación es indiscutible. Si la persona es pública sus actos son regulados por el derecho público, principalmente por el derecho administrativo, desde el punto de la forma, del contenido y de su fuerza ejecutoria, y además del control jurisdiccional. Otra consecuencia de significación es la relacionada con la posibilidad del ejercicio del poder disciplinario sobre los funcionarios y empleados de la persona pública.⁷

Frente a la clasificación bipartita de las personas jurídicas ha surgido con fuerza la clasificación tripartita que las agrupa en personas de derecho privado, personas de derecho público, y personas de derecho social.

La clasificación tripartita predica obviamente que las personas jurídicas no son todas de la misma naturaleza, porque unas se forman en los moldes del derecho privado, como las sociedades civiles y mercantiles; otras, como los ejidos, las sociedades de producción rural y los sindicatos, se conforman en los clisés del derecho social que incluye al derecho agrario y al del trabajo; en tanto que los partidos políticos, los órganos constitucionales autónomos, los establecimientos públicos, los organismos descentralizados, los entes autárquicos y las sociedades nacionales de crédito se acuñan en los troqueles del derecho público.

De esta suerte, a las personas jurídicas creadas como asociaciones y sociedades civiles o mercantiles y, por ende, conforme al derecho civil o al mercantil, que son ramas del derecho privado, se les considera como personas de derecho privado.

Por su parte, los ejidos y las sociedades de producción rural se constituyen de conformidad con las disposiciones del derecho agrario; en tanto que los sindicatos obreros se configuran de acuerdo con las disposiciones del derecho del trabajo; como el derecho agrario y el del trabajo forman parte del derecho social, tales instituciones son consideradas personas morales o jurídicas de derecho social.

En el derecho comparado, se suelen catalogar como personas de derecho público las constituidas de acuerdo con las normas del derecho constitucional y del derecho administrativo, como ocurre con el Estado —en el Federal, también, con sus entidades federativas, y en el central con sus provincias y regiones autónomas— con el Municipio, y con el órgano constitucional autónomo; o como acontece con el establecimiento público, el ente autárquico, el organismo au-

⁷ Villegas Basavilbaso, Benjamín, *Derecho administrativo*, Buenos Aires, Tipográfica Editora Argentina, 1950, t. II, p. 109.

tónimo, el servicio descentralizado, el ente autónomo, el organismo descentralizado, la corporación pública y la sociedad nacional de crédito, entre otros.

V. LA PERSONALIDAD JURÍDICA

Por personalidad jurídica se puede entender la investidura, equivalente a la antigua máscara, configurada por el derecho positivo, atribuible a cualquier corporación o colectividad jurídicamente organizada, a condición de tener aptitud para ser sujeto de derechos y obligaciones; en opinión del profesor Jaime Orlando Santofimio:

La personalidad jurídica o moral, no es más que la atribución por el ordenamiento jurídico de derechos o de obligaciones a sujetos diversos de los seres humanos, circunstancia ésta que nos permite afirmar que las personas jurídicas son, en estricto sentido, un producto del derecho, y sólo existen en razón de él, sin su reconocimiento, nunca tendrán personalidad moral las colectividades; no son entes con existencia material, o corpórea, son el producto abstracto del derecho que permite a comunidades jurídicamente organizadas cumplir los objetivos trazados por sus miembros.⁸

VI. PERSONAS DE DERECHO PÚBLICO

Como dejamos dicho, el Estado no es la única persona de derecho público, la descentralización y la reforma políticas, la descentralización administrativa y los nuevos esquemas de división y depósito de funciones del poder público han dado lugar a la aparición de otras personas de la misma naturaleza jurídica del Estado; así, merced a la reforma y a la descentralización políticas se ha reconocido en el derecho comparado el carácter de personas de derecho público, tanto a partidos políticos como a entidades federativas, comunidades autónomas, provincias y Municipios.

Asimismo, al impulso de las corrientes doctrinarias actualmente imperantes en el derecho constitucional, emergen en diversos países los órganos constitucionales autónomos cuya aparición pone en jaque a la antigua división tripartita de depositarios de poderes o de funciones, al agregar a los tradicionales órganos legislativo, ejecutivo y judicial, el electoral y el fiscalizador, así como al postular la plena

⁸ Santofimio G., Jaime Orlando, *Acto administrativo*, México, UNAM, 1988, p. 14.

autonomía de otras instituciones como la banca central, el *ombudsman* y el Ministerio Público.

De la misma manera, con apoyo en los principios de la descentralización administrativa por servicio, se ha conferido personalidad jurídica propia al establecimiento público en Francia, al ente autárquico en Argentina, al organismo autónomo en España, al ente autónomo y al servicio descentralizado en Uruguay, y al organismo descentralizado en México; estas instituciones comparten la peculiaridad de ser personas de derecho público, por estar configuradas en sus moldes.

Los ordenamientos jurídicos mexicanos frecuentemente utilizan indistintamente las voces Estado y nación para referirse al primero, así ocurre con el Código Civil para el Distrito Federal en materia común, y para toda la República en materia Federal cuando en su fracción I, con el vocablo nación se refiere al Estado mexicano, lo cual se explica en este caso, porque inmediatamente después menciona a los estados de la República, para establecer que tanto el primero como los segundos son personas morales; su texto completo es el siguiente:

Art. 25. Son personas morales:

- I. La nación, los estados y los municipios;
- II. Las demás corporaciones de carácter público reconocidas por la ley;
- III. Las sociedades, civiles o mercantiles;
- IV. Los sindicatos, las asociaciones profesionales y las demás a que se refiere la fracción XVI del artículo 123 de la Constitución Federal;
- V. Las sociedades cooperativas y mutualistas;
- VI. Las asociaciones distintas de las enumeradas que se propongan fines políticos, científicos, artísticos, de recreo o cualquiera otro fin lícito, siempre que no fueren desconocidas por la ley;
- VII. Las personas morales extranjeras de naturaleza privada, en los términos del artículo 2736.

Desde luego, las personas morales a que se refiere el citado artículo 25, tienen diversa naturaleza jurídica, toda vez que las de derecho público se sujetan a un régimen exorbitante del derecho privado, por lo que, con justificada razón, Rafael de Pina hace notar: "No todas las personas morales comprendidas en el artículo 25 del Código Civil, caen bajo la regulación de las normas del derecho

privado contenidas en ese ordenamiento, el Estado, el Municipio y las corporaciones de interés público en general, tienen su regulación en las leyes políticas y administrativas".⁹

A continuación procedemos al análisis de los diversos tipos de personas de derecho público reconocidas en el ordenamiento jurídico mexicano.

1. *El Estado*

Podemos entender al Estado como un sistema integrado por un conjunto de seres humanos asentado permanentemente en una circunscripción territorial, organizado mediante la coincidencia constantemente renovada de voluntades de sus integrantes de mayor influjo, sujeto a un orden jurídico y a un poder soberano, cuyos objetivos, básicamente variables, son establecidos por la parte dominante del conjunto, aun cuando con alguna eventual influencia de las demás.¹⁰

En 1837 W. E. Albrecht, en su obra *Grundsätzen des heutige deutschen Staatsrechts*, planteó la conveniencia de considerar al Estado como persona jurídica, idea que más tarde habrían de secundar Georg Jellinek y otros autores en la misma doctrina alemana, para después propagarse con éxito a muchos países porque, como explica el profesor Fernando Garrido Falla:

es lo cierto que las ventajas que su utilización proporciona, desde el estricto punto de vista técnico-jurídico, son indudables: la personalidad jurídica resuelve, en efecto, el problema de la continuidad, como tales, de Estados en los que se han producido cambios violentos de régimen y forma de gobierno, explica las relaciones patrimoniales entre Estado y ciudadanos e incluso, como observa Gascón y Marín, las acciones en responsabilidad contra aquél por actos realizados con motivo de la gestión de los servicios públicos, y, sobre todo, hace posible la configuración jurídica de las relaciones de poder.¹¹

Desde entonces, mucho se ha discutido acerca de la personalidad jurídica del Estado, ya para rechazarla, como pretendió hacerlo Henri

9 Pina, Rafael de, *Derecho civil mexicano*, México, Porrúa, 1971, p. 255.

10 Véase Fernández Ruiz, Jorge, *El Estado empresario*, México, UNAM, 1982, p. 53.

11 Garrido Falla, Fernando, *Tratado de derecho administrativo*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1980, vol. I, p. 355.

Berthélemy;¹² bien para fundamentarla y explicarla mediante diversas teorías, entre las que destacan la que advierte una doble personalidad del Estado; la que admite la personalidad única del Estado manifestada mediante dos voluntades diferentes; y la prevaleciente en la actualidad que postula la personalidad y voluntad únicas del Estado.

En el siglo pasado surgió con fuerza la teoría de la doble personalidad del Estado, según la cual éste tiene dos personalidades, una de derecho público y otra de derecho privado; actúa como persona de derecho público cuando, en ejercicio de su imperio, se ubica por encima de los particulares; utiliza la segunda personalidad, la de derecho privado, cuando se despoja de su poder para actuar como una persona moral ordinaria, capaz de adquirir derechos y contraer obligaciones, al situarse en un plano de igualdad con los gobernados y someterse a las normas del derecho privado. La Suprema Corte de Justicia de la Nación llegó a tal postura en su jurisprudencia, al establecer:

El Estado, cuerpo político de la nación, procede a manifestarse en sus relaciones con los particulares, bajo dos fases distintas, como una entidad soberana, encargada de velar por el bien común, por medio de dictados cuya observancia es obligatoria, y como entidad jurídica de derecho civil, porque poseedora de bienes propios que le son indispensables para ejercer sus funciones, le es necesario también entrar en relaciones de naturaleza civil, con los poseedores de otros bienes, con las personas encargadas de la administración de aquéllos. Bajo esta segunda fase, esto es, el Estado como persona moral capaz de adquirir derechos y contraer obligaciones, está en aptitud de usar todos aquellos medios que la ley concede a las personas civiles, para la defensa de unos y de otros [...].¹³

Desde hace por lo menos medio siglo, la teoría de la doble personalidad perdió su crédito al embate de las reiteradas críticas que pusieron al descubierto su falta de sustento; entre otras muchas objeciones se ha hecho notar, por ejemplo, que de aceptarse dos personalidades para el Estado, una pública y otra privada, se tendría que admitir que, como persona de derecho público, el Estado no sería responsable de los actos que efectuase como persona de derecho privado y viceversa; o que el particular se convirtiese en persona

¹² En su opinión, el Estado no es una persona superpuesta a las personas de sus miembros, sino representante de los mismos, colectivamente considerados. Véase Berthélemy, Henri, "Defense de quelques vieux principes", en *Mélanges Maurice Hauriou*, *Recueil Sirey*, París, 1929, pp. 828 y 829.

¹³ *Semanario Judicial de la Federación*, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 5a. época, t. LXVI, p. 218.

de derecho público cuando celebrase con el Estado un contrato administrativo, lo que en ambos casos sería absurdo.

Hoy en día, la teoría imperante sostiene la personalidad única del Estado, al que considera como una persona jurídica cuyo propósito es el bienestar general de sus miembros, constante e inexorablemente renovados, merced a lo cual las leyes expedidas y los tratados y contratos suscritos por el Estado, sobreviven a la generación en que se producen. Como apunta Rolando Tamayo y Salmorán: "Básicamente se concibe al Estado como una corporación, como una persona jurídica".¹⁴

La teoría de la personalidad única del Estado admite que éste, como las demás personas de derecho público, pueda realizar no sólo actos sujetos al derecho público sino, también, actos regulados por el derecho privado, lo cual no desmiente la personalidad única del Estado, sino simplemente significa que actúa en esferas jurídicas diferentes, porque como explica el profesor Miguel Acosta Romero: "el Estado es una persona jurídica de derecho público con una sola personalidad y voluntad, que se regula en su estructura y funcionamiento por la Constitución y leyes administrativas secundarias y, cuando entra en relaciones de derecho civil, nunca pierde su carácter de Estado, ni su voluntad cambia".¹⁵

Mas, independientemente de las interpretaciones específicas formuladas por cada una de las diversas teorías desarrolladas en torno a este tema, es indiscutible la contribución de la teoría general de la personificación jurídica para lograr el anhelo secular del hombre: que el poder detenga al poder, así como a la consolidación de la idea moderna del Estado como ente imputable de derechos y obligaciones sometido al orden jurídico en el esquema que caracteriza al Estado de derecho.

Lo que hoy por hoy suscita alguna discusión, es si el Estado, como conjunto de órganos que materializan su potestad, es el sujeto a quien se atribuye la personalidad jurídica o si ésta sólo atañe a la administración pública.

Como dijimos, la propuesta de Albrecht, de considerar al Estado como persona jurídica, polarizó a la doctrina, pues si bien ganó gran número de adeptos, concitó también numerosos detractores, muchos

14 Tamayo y Salmorán, Rolando, "Estado", *Diccionario Jurídico Mexicano*, México, UNAM, 1983, t. IV, p. 104.

15 Acosta Romero, Miguel, *Teoría general del derecho administrativo*, 2a. ed., México, UNAM, 1975, p. 33.

de los cuales consideran persona jurídica a la administración pública y no al Estado; en este sentido, el profesor español, Eduardo García de Enterría, señala lo innecesario de dotar al cuerpo político en su conjunto de personalidad, porque, en su opinión, además de entrañar evidentes riesgos políticos, no se ajusta a la realidad, por cuya razón, el derecho español sólo considera la personalidad de la administración, sin incluir en ella al órgano legislativo ni al judicial.¹⁶

En sentido contrario, el profesor emérito de la UNAM, Andrés Serra Rojas, sostiene: "La personalidad de la administración no es sino un reflejo de la que se reconozca al Estado, del cual forma parte".¹⁷

En nuestra opinión, el ente a quien se atribuye la imputabilidad de los derechos y obligaciones del poder público, no puede ser otro que el Estado, cuya personalidad jurídica le permite tanto celebrar en el ámbito exterior, con sus pares, los tratados internacionales y asumir los respectivos derechos y obligaciones, que en el plano interno contratar y obligarse con particulares o con otras personas de derecho público como los partidos políticos, los Municipios o las entidades paraestatales.

Así ocurre en el ámbito interno, cuando el Estado contrata con los particulares, por ejemplo, la ejecución de obra pública o la adquisición de bienes y servicios por conducto de la administración pública centralizada, la cual queda incluida, junto con el resto del Poder Ejecutivo y los poderes Legislativo y Judicial, dentro de la persona jurídica del Estado.

Conviene tener presente que la administración pública Federal, en los términos del artículo 90 constitucional, se divide en centralizada y paraestatal; en nuestra opinión, la primera comparte la personalidad jurídica del Estado mexicano, la segunda se integra tanto con personas jurídicas como organismos descentralizados, sociedades nacionales de crédito y demás empresas de participación estatal y empresas asimiladas a éstas, existan en el ámbito Federal. En este orden de ideas, el profesor venezolano Allan Randolph Brewer-Carías explica:

Se ha dicho que sólo cuando el Estado actúa como administración, es verdadera y propia persona jurídica. Sin embargo, si bien ello es cierto,

16 García de Enterría, Eduardo y T. R. Fernández Rodríguez, *Curso de derecho administrativo*, Madrid, Civitas, 1984, vol. I, pp. 352 a 356.

17 Serra Rojas, Andrés, *Derecho administrativo*, 10a. ed., México, Porrúa, 1981, t. I, p. 72.

de allí no puede concluirse que el Estado no tenga personalidad jurídica. En Venezuela la tiene en sus tres personas territoriales (La república, los estados y los Municipios) aun cuando dicha personalidad jurídica se concrete o materialice normalmente a través de sus administraciones públicas.¹⁸

2. *La entidad federativa*

En los términos del título segundo de la Constitución General de la República, la soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo (artículo 39), cuya voluntad es la de constituirse en una república representativa, democrática, Federal, compuesta de estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, pero unidos en una Federación (artículo 40) cuyas partes integrantes son los propios Estados y el Distrito Federal (artículo 43), merced a un pacto Federal que establece un Supremo Poder de la Federación, dividido para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial (artículo 49).

Sin duda, los Estados de la República y el Distrito Federal, a semejanza del Estado mexicano y, en general, del constituido bajo la forma Federal —lo acabamos de ver en el de Venezuela—, tienen personalidad jurídica propia; a este respecto, el artículo 2o. del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, publicado el 26-07-94, dispone:

La ciudad de México es el Distrito Federal, sede de los poderes de la unión y capital de los Estados Unidos Mexicanos. *El Distrito Federal es una entidad federativa con personalidad jurídica y patrimonio propio*, con plena capacidad para adquirir y poseer toda clase de bienes que le sean necesarios para la prestación de los servicios a su cargo, y en general, para el desarrollo de sus propias actividades y funciones. Las características del patrimonio de la ciudad y su régimen jurídico, estarán determinados por la ley que en la materia expida la Asamblea de Representantes del Distrito Federal.¹⁹

¹⁸ Brewer-Carías, Allan Randolph, *Derecho administrativo*, Caracas, Universidad Central de Venezuela, 1975, t. 1, p. 375.

¹⁹ Las cursivas son mías.

3. *El Municipio*

Tanto la doctrina como el derecho positivo contemporáneos consideran al ente municipal como una persona jurídica a cuyo cargo queda el nivel primario de gobierno de la organización estatal. Para el tratadista uruguayo Daniel Hugo Martins: "*El municipio es una persona jurídica pública. Las leyes orgánicas municipales modernas lo establecen expresamente y añaden que son capaces de contraer obligaciones y ejercer derechos de naturaleza civil*".²⁰

Desde su versión original, el artículo 115 constitucional atribuyó al municipio personalidad jurídica, situación que en su esencia perdura tras de las nueve reformas de que ha sido objeto, al disponer actualmente en su fracción II: "Los municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley".

Para corroborar lo señalado por Martins, en el sentido de que las leyes orgánicas municipales modernas reconocen al municipio como persona jurídica de derecho, basta citar el artículo 114 de la Constitución particular del Estado de Veracruz que, en su parte relativa, dispone: "Las leyes reglamentarias municipales se sujetarán a las bases siguientes: I. Los Municipios estarán investidos de personalidad jurídica y administrarán libremente su patrimonio conforme a la ley [...]".

Por su parte, la Ley Orgánica Municipal del Estado de Jalisco, expedida bajo Decreto 11575, dispuso: "Art. 5o. El Municipio tiene personalidad jurídica y patrimonio propio, de conformidad con el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y en los términos del título quinto de la Constitución Política del Estado".

4. *El organismo público descentralizado*

En México, el organismo descentralizado ha tenido aprovechamientos disímboles, pues lo mismo se utiliza para desempeño de función pública, como es la defensa de los derechos humanos, objeto fundamental de la Comisión Nacional de Derechos Humanos; que prestación de servicio público, como en el caso del Servicio Postal Mexicano; que para la realización de actividad industrial —Petróleos

²⁰ Las cursivas son mías. Martins, Daniel Hugo, *El municipio contemporáneo*, Montevideo, Fundación de Cultura Universitaria, 1978, p. 57. En sentido similar, Rendón Huerta Barrera, Teresita, *Derecho municipal*, México, Porrúa, 1985, p. 13.

Mexicanos por ejemplo—, actividad cultural —Fondo de Cultura Económica—, o actividad científica —Centro de Investigaciones de Química Aplicada—, entre otras actividades a cargo de organismos descentralizados.

El organismo público descentralizado viene a ser la versión mexicana del establecimiento público francés, el cual nace como personificación del servicio público, por lo que en su inicio fue una persona jurídica de derecho público, creada por el Estado para prestar un servicio público determinado y, posteriormente, se aprovecha también para la producción y distribución de bienes.

El Constituyente de 1916-1917 no tuvo conocimiento del organismo descentralizado, habiendo atribuido las labores que más tarde se le encargarían a éste, al departamento administrativo, concebido originalmente como una nueva forma de organización administrativa, dentro del esquema centralizado, al que se pensó encomendarle el desempeño de actividades no políticas, sino técnicas y administrativas, referidas a la producción y distribución de bienes o a la prestación de un servicio público.

La idea referida, recogida y desarrollada por el Constituyente de 1916-1917, dio lugar a crear, al lado de las secretarías de Estado, departamentos administrativos, como el de Establecimientos Fabriles y Aprovisionamientos Militares, el de Marina, el de Trabajo, el Agrario, el de Turismo y el de Pesca que, con excepción del primero, evolucionaron hasta convertirse en sendas secretarías de Estado.

La metamorfosis de los departamentos administrativos, identificados en la práctica como secretarías de Estado en ciernes, propició la búsqueda de nuevas formas de gestión para la prestación directa de los servicios públicos y la realización de la actividad económica del Estado. Fue así que se importó la descentralización administrativa, y con ella los esquemas franceses del establecimiento público y de la empresa mixta que sirvieron de modelo al organismo descentralizado y a la empresa de participación estatal, en cuyos moldes se crearon en nuestro país las más importantes empresas en mano pública.

La vigente Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, dispone en su artículo 45: "Son organismos descentralizados las entidades creadas por ley o decreto del Congreso de la Unión o por decreto del Ejecutivo Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, cualquiera que sea la estructura que adopten".

La anterior definición del organismo descentralizado da lugar a confundirlo con la empresa de participación estatal, por permitirse

que el primero adopte la estructura legal de la sociedad nacional de crédito o de cualquier otra naturaleza, como prevé, para la segunda, el artículo 46 del mismo ordenamiento legal.

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

El artículo 45 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal toma su sentido confuso y equívoco de la primera Ley para el control, por parte del Gobierno Federal, de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal, publicada el 31 de diciembre de 1947, que en su artículo 2o. establecía: "son organismos descentralizados, las personas morales creadas por el Estado, mediante leyes expedidas por el Congreso de la Unión o por el Ejecutivo Federal en ejercicio de sus facultades administrativas, cualquiera que sea la forma jurídica que adopten".

El precepto anterior fue reproducido, en su esencia, en el artículo 2o. de la segunda *Ley para el control, por parte del Gobierno Federal, de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal*, publicada el 4 de enero de 1966 y luego por el artículo 2o. de la tercera Ley del mismo nombre, publicada el 31 de diciembre de 1970, y derogada por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Por su parte, el artículo 14 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales dispone:

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

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

El precepto anterior, lejos de precisar o aclarar la definición de organismo descentralizado, contenida en el artículo 45 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, origina mayor confusión, por condicionarlo a tener como objeto alguno de los señala-

dos en sus tres fracciones, a saber: realización de actividades relativas a las áreas estratégicas o prioritarias; prestación de un servicio público o social; u obtención o aplicación de recursos para fines de asistencia o seguridad social.

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

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

Esta labor definitoria de la ley requiere para su éxito de un amplio y profundo conocimiento doctrinario de este tipo de entes públicos, creados en el esquema de la descentralización administrativa por servicio misma que se puede entender como una tendencia organizativa de la administración pública, conforme a la cual se otorga, mediante un procedimiento específico, personalidad jurídica y patrimonio propios a ciertos entes, confiriéndoles, además, autonomía orgánica relativa respecto del órgano central, para encargarles actividades técnico-administrativas específicas.

La doctrina registra diversos tipos o modalidades de descentralización administrativa, Fraga distingue clases distintas: por región, por servicio, y por colaboración; Serra Rojas, al igual que André Buttgenbach, admite dos formas: la territorial o regional y la descentralización por servicio.²¹ La aplicación de los principios de la teoría jurídica de la descentralización administrativa por servicio produce en México la figura del organismo descentralizado, inspirado en el establecimiento público francés.

Como hiciera notar el profesor Carlos García Oviedo, la descentralización administrativa por servicio implica la delegación de facultades específicas de las personas morales territoriales —Estado, provincia, municipio— en favor del propio servicio que se personaliza, con recursos propios y con poder de decisión, sin que por ello se rompan sus vínculos con aquéllas, porque se establecen obligadas

²¹ Véase Buttgenbach, André, *Manual de Droit Administratif*, Bruselas, Jarcic, 1966, p. 103. En el mismo sentido: Serra Rojas, Andrés, *Derecho administrativo*, op. cit., t. I, p. 624.

relaciones jurídicas que fijan el régimen de derecho al que tales servicios personificados quedan sometidos.

Señala este conocido autor español que la descentralización por servicio significa la creación de una nueva persona jurídica con una esfera de competencia, órganos propios y poder de decisión, sin perjuicio de que conserven determinadas facultades de intervención, las personas morales territoriales antes mencionadas.²²

En Francia, la personificación de los servicios públicos dio origen al establecimiento público y con él al procedimiento de la descentralización administrativa por servicio, habida cuenta que la prestación de algunos de tales servicios se hizo posible mediante la creación de sendas personas jurídicas de derecho público, dotadas de autonomía jurídica, financiera y técnica, lo que Georges Vedel comenta en los siguientes términos:

Corrientemente, el establecimiento público clásico ha sido definido por la doctrina como un servicio público dotado de personalidad moral; de otra forma dicho, el establecimiento público es un procedimiento de descentralización por servicios, ya que viene a dotar de personalidad moral y autonomía financiera a servicios públicos [...] El régimen jurídico del establecimiento público está dominado por tres rasgos: es una persona moral, es una persona de Derecho público y administra un servicio especializado.²³

El órgano creado bajo el esquema de la descentralización administrativa por servicio, recibe diferentes denominaciones, como se puede apreciar en el derecho comparado: establecimiento público en Francia, organismo autónomo en España, ente autárquico en Argentina, ente autónomo en Uruguay, corporación pública en Inglaterra y organismo descentralizado en México, el cual, en términos generales, comparte con sus homólogos las características que a continuación se exponen.

A. Creación mediante ley o decreto

Como puede comprobarse a través del derecho comparado, los organismos descentralizados y demás entes conformados en el esque-

²² García Oviedo, Carlos y Enrique Martínez Useros, *Derecho administrativo*, 9a. ed., Madrid, EISA, 1968, t. II, pp. 57 y 58.

²³ Vedel, Georges, *Derecho Administrativo*, trad. Juan Rincón Jurado, Madrid, Aguilar, 1980, p. 15.

ma de la descentralización administrativa por servicio, se crean por medio de acto legislativo material, como puede ser un decreto del Poder Ejecutivo o una ley o decreto del cuerpo legislativo.

En México, el gran número de organismos descentralizados creados —muchos de ellos no por el Poder Legislativo sino mediante decreto del titular del Poder Ejecutivo— tanto en el ámbito Federal como en el de las entidades federativas y en el de los Municipios, comprueba el reiterado uso del esquema de la descentralización administrativa por servicio.

La creación del organismo descentralizado mediante decreto del Ejecutivo, es criticada por la doctrina, por estimar que tal acción corresponde al órgano legislativo, porque implica la realización de gastos no contemplados en el presupuesto ni determinados en ley posterior; y, además, porque la creación de semejantes personas de derecho público debe ser producto de la actividad del cuerpo legislativo cuyo debate permite evaluar la conveniencia o inconveniencia de su creación.²⁴

B. *Personalidad jurídica propia*

Así pues, el organismo público descentralizado —como cualquier ente creado en el esquema de la descentralización administrativa por servicio— viene a ser una persona jurídica, capaz de adquirir derechos y contraer obligaciones, o sea, jurídicamente imputable, para poder encargarse de la prestación de un servicio público específico o de otra actividad técnica determinada.

C. *Patrimonio propio*

Entre los propósitos de todo organismo descentralizado, se halla el de agilizar el quehacer de las actividades que se le encomienden, para lo cual debe tener un patrimonio propio, independiente de los fondos comunes del Estado, que le permita, por lo menos en teoría, disponer rápida y oportunamente de los recursos necesarios para alcanzar los objetivos que se propone.

²⁴ "También surge la cuestión de determinar si el Ejecutivo tiene facultades legales para constituir el patrimonio del organismo descentralizado, cuando al crearlo destina fondos públicos, pues debe tenerse presente que tal disposición sólo puede autorizarse en el presupuesto de egresos o en ley posterior según el artículo 126 de la Constitución Federal", Fraga, Gabino, *op. cit.*, p. 202.

D. *Estatuto y regulación propios*

El organismo descentralizado, como las demás instituciones creadas bajo el régimen de la descentralización administrativa por servicio, debe someterse a una regulación jurídica propia, acorde con la estructura y funcionamiento que se pretende, en la que se precisen sus fines, denominación, patrimonio y órganos; y se normen sus relaciones tanto con terceros y con su personal, como con la administración pública centralizada, estas últimas no deberán ser de jerarquía sino de tutela y vigilancia, en respeto de su relativa autonomía jurídica, financiera y técnica, indispensables para el logro de sus fines.

E. *Realización de una actividad técnica*

De larga data nos llega la idea de que la administración centralizada no es apta para la realización de muchas de las actividades técnicas asumidas por el Estado benefactor o intervencionista, por lo que muchos autores han considerado al organismo descentralizado —y a sus homólogos equivalentes— como una institución de la administración pública, adecuada para realizar actividades técnicas estratégicas y prioritarias de gran dinamismo, porque puede usar fórmulas de organización y de operación que le permiten actuar con oportunidad, agilidad y flexibilidad.

F. *Tutela y vigilancia por parte de la administración central*

Ocioso resulta señalar que la relativa autonomía característica del organismo público descentralizado y demás instituciones creadas bajo el modelo de la descentralización administrativa por servicio, no impide que se sujeten a la tutela y vigilancia de la administración centralizada, sin perjuicio de quedar sometidos a la vigilancia del Tribunal de Cuentas u órgano de fiscalización equivalente. Dicha tutela y tal vigilancia resultan indispensables para dar coherencia, congruencia y transparencia a la administración pública de la que forman parte.

Acreditan en México la tutela y vigilancia ejercidas por la administración central sobre los organismos descentralizados, los numerosos preceptos contenidos en diversos ordenamientos legales, como la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley de Planeación, la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, la Ley de Deuda Pública, la Ley de Información Estadística y

Geográfica, la Ley General de Bienes Nacionales, la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas, la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, de la que, a guisa de ejemplo, transcribimos los siguientes preceptos:

Art. 9o. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público tendrá miembros en los órganos de Gobierno y en su caso en los comités técnicos de las entidades paraestatales. También participarán otras dependencias y entidades, en la medida en que tenga relación con el objeto de la entidad paraestatal de que se trate; todas ellas de conformidad a su esfera de competencia y disposiciones relativas en la materia [...]

Art. 11. Las entidades paraestatales gozarán de autonomía de gestión para el cabal cumplimiento de su objeto, y de los objetivos y metas señalados en sus programas. Al efecto, contarán con una administración ágil y eficiente y se sujetarán a los sistemas de control establecidos en la presente ley y en lo que no se oponga a ésta a los demás que se relacionen con la administración pública.

G. Su personal se incluye en el universo de servidores públicos

En los términos vigentes del artículo 108 constitucional, para los efectos de las responsabilidades de los servidores públicos se consideran como tales, entre otros, quienes desempeñen un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal la cual, de acuerdo con el artículo 90 de nuestra Ley fundamental, se divide en centralizada y paraestatal; en esta última, según el párrafo final del artículo 1o. de la Ley Orgánica de la Administración Pública, se insertan los organismos descentralizados, cuyo personal, en consecuencia, tiene el carácter de servidor público.

Sin considerar los que se encuentran en proceso de desincorporación, los organismos descentralizados actualmente existentes en el ámbito Federal son los siguientes:

- Aeropuertos y Servicios Auxiliares
- Caminos y Puentes Federales de Ingresos y Servicios Conexos
- Casa de Moneda de México
- Centro de Enseñanza Técnica Industrial
- Centro de Investigación Científica y de Educación Superior de Ensenada, B. C.
- Centro de Investigación y de Estudios Avanzados del Instituto Politécnico Nacional

- Centro de Investigación y de Estudios Superiores en Antropología Social
- Centro de Investigaciones en Química Aplicada
- Centro Nacional de Metrología
- Colegio de Bachilleres
- Colegio de Postgraduados
- Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica
- Comisión de Operación y Fomento de Actividades Académicas del IPN
- Comisión Federal de Electricidad
- Comisión Mixta de la Industria Textil del Algodón
- Comisión Nacional de Derechos Humanos*
- Comisión Nacional de Libros de Texto Gratuitos
- Comisión Nacional de los Salarios Mínimos
- Comisión Nacional de Zonas Áridas
- Comisión para la Regulación de la Tenencia de la Tierra
- Comité Administrador del Programa Federal de Construcción de Escuelas
- Compañía Nacional de Subsistencias Populares
- Consejo de Recursos Minerales
- Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología
- Consejo Nacional de Fomento Educativo
- El Colegio de la Frontera Sur
- Ferrocarriles Nacionales de México
- Fondo de Cultura Económica
- Hospital General de México
- Hospital General "Doctor Manuel Gea González"
- Hospital Infantil de México "Federico Gómez"
- Instituto de Investigaciones Eléctricas
- Instituto de Investigaciones "Doctor José María Luis Mora"
- Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas
- Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado

* En los términos del párrafo segundo del artículo 3o. de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, este organismo descentralizado queda excluido de la observancia de la misma y, por tanto, no figura en la relación publicada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en el *Diario Oficial de la Federación* el 15 de agosto de 1996.

- Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores
- Instituto Mexicano de Cinematografía
- Instituto Mexicano de Psiquiatría
- Instituto Mexicano del Petróleo
- Instituto Mexicano del Seguro Social
- Instituto Mexicano de la Radio
- Instituto Mexicano de la Propiedad Industrial
- Instituto Nacional de Astrofísica, Óptica y Electrónica
- Instituto Nacional de Cancerología
- Instituto Nacional de Capacitación Fiscal
- Instituto Nacional de Cardiología
- Instituto Nacional de Ciencias Penales
- Instituto Nacional de Enfermedades Respiratorias
- Instituto Nacional de Investigaciones Nucleares
- Instituto Nacional de la Nutrición "Salvador Zubirán"
- Instituto Nacional de la Senectud
- Instituto Nacional de Neurología y Neurocirugía "Doctor Manuel Velazco Suárez"
- Instituto Nacional de Pediatría
- Instituto Nacional de Perinatología
- Instituto Nacional de Salud Pública
- Instituto Nacional Indigenista
- Instituto Nacional para la Educación de los Adultos
- Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas
- Lotería Nacional para la Asistencia Pública
- Luz y Fuerza del Centro
- Patronato de Obras e Instalaciones del Instituto Politécnico Nacional
- Patronato del Ahorro Nacional
- Petróleos Mexicanos y sus organismos filiales: Pemex-Explotación y Producción; Pemex-Gas y Petroquímica Básica; Pemex-Petroquímica y Pemex-Refinación
- Procuraduría Agraria *
- Procuraduría Federal del Consumidor *

* En los términos del párrafo segundo del artículo 3o. de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, este organismo descentralizado queda excluido de la observancia de la misma y, por tanto, no figura en la relación publicada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en el *Diario Oficial de la Federación* el 15 de agosto de 1996.

- Productora Nacional de Biológicos Veterinarios
- Productora Nacional de Semillas
- Pronósticos Deportivos para la Asistencia Pública
- Servicio Nacional de Información de Mercados
- Servicio Postal Mexicano
- Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia
- Telecomunicaciones de México

5. *La sociedad nacional de crédito*

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

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

La sociedad nacional de crédito se diseña a finales de 1982, a raíz de la efímera estatización de la banca, como una forma de personificación del servicio público de banca y crédito, el cual ha sido alternativamente considerado como impropia mente dicho en unas épocas y como "propio" o propiamente dicho, en otras.

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

En tanto que el artículo 7o. del mencionado ordenamiento legal, actualmente derogado, establecía:

Las sociedades nacionales de crédito son instituciones de derecho público creadas por decreto del Ejecutivo Federal, conforme a las bases de la presente Ley y tendrán personalidad jurídica y patrimonio propios.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, con sujeción a lo dispuesto en esta Ley y en el ordenamiento que cree a la sociedad nacional de crédito, establecerá en los Reglamentos Orgánicos las bases conforme a los cuales se regirá su organización y funcionamiento, los que deberán publicarse en el *Diario Oficial de la Federación*.

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

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

En los términos del artículo 32 de la ley actual, el troquel de la sociedad nacional de crédito admite la participación de los particulares en un 34 por ciento de su capital social, a través de la suscripción de los certificados de aportación patrimonial de la serie "B", el restante 66 por ciento del capital social está representado por la serie "A" de dichos certificados, los cuales sólo pueden ser suscritos por el Gobierno Federal. Por su parte, el artículo 33 de la referida Ley de Instituciones de Crédito, previene:

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

Al afirmar que la única empresa de participación estatal mayoritaria que puede considerarse como persona de derecho público es la sociedad nacional de crédito, tenemos presente desde luego a to-

das y sólo las reconocidas como tales en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que en su artículo 46 dispone:

Son empresas de participación estatal mayoritaria las siguientes:

- I. Las sociedades nacionales de crédito constituidas en los términos de su legislación específica;
- II. Las sociedades de cualquier otra naturaleza, incluyendo las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, así como las instituciones nacionales de seguros y fianzas, en que se satisfagan alguno o varios de los siguientes requisitos:
 - a) Que el Gobierno Federal o una o más entidades paraestatales, conjunta o separadamente, aporten o sean propietarios de más del 50 por ciento del capital social;
 - b) Que en la constitución de su capital se hagan figurar títulos representativos de capital social de serie especial que sólo puedan ser suscritas por el Gobierno Federal, o
 - c) Que al Gobierno Federal corresponda la facultad de nombrar a la mayoría de los miembros del órgano de gobierno o su equivalente, o bien designar al presidente o director general, o cuando tenga facultades para vetar los acuerdos del propio órgano de gobierno.

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

Por cuanto ve a la participación estatal mayoritaria permanente, la Ley Federal de las entidades paraestatales, en su artículo 29, establece:

No tienen el carácter de entidades paraestatales de la administración pública Federal las sociedades mercantiles en las que participen temporalmente y en forma mayoritaria en su capital, en operación de fomento, las sociedades nacionales de crédito, salvo que conforme a la legislación específica de éstas y siempre que se esté en los supuestos de la segunda parte del artículo 6o., el Ejecutivo Federal decida mediante acuerdo expreso en cada caso, atribuirles tal carácter e incorporarlas al régimen de este ordenamiento.

En consecuencia, en los términos de nuestra legislación vigente podemos diferenciar, dentro de las empresas de participación estatal y las asimiladas a ellas, las constituidas en los moldes tradicionales del derecho privado y las acuñadas en los troqueles del derecho público; las primeras son las configuradas como asociaciones civiles o sociedades civiles o mercantiles; las otras son las conformadas como sociedades nacionales de crédito.

Como en otros muchos países, en el nuestro, el derecho privado aporta sus prototipos societarios para conformar en ellos una parte importante de la llamada empresa pública o, mejor dicho, empresa en mano pública, habida cuenta que no puede ser pública ni tampoco persona de derecho público, la empresa constituida como sociedad de derecho privado, aun cuando sea cien por ciento del Estado, pues como afirma el profesor Acosta Romero: "La personalidad de estas sociedades se deriva no de un acto de derecho público, como en los organismos descentralizados, sino de llenar los requisitos exigidos por la ley mercantil, en iguales condiciones que las demás sociedades".²⁵

Así pues, a excepción de las sociedades nacionales de crédito, las demás empresas de participación estatal mayoritaria, previstas en nuestra legislación Federal, son personas de derecho privado, aun cuando sujetas a un régimen jurídico híbrido específico, exorbitante del derecho privado.

Las sociedades nacionales de crédito que han sobrevivido a la privatización de la banca, según la relación publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 15 de agosto de 1996, son las siguientes:

- Banco Nacional de Comercio Exterior, SNC
- Banco Nacional de Comercio Interior, SNC
- Banco Nacional de Crédito Rural, SNC
- Banco Nacional de Crédito Rural del Centro, SNC
- Banco Nacional de Crédito Rural del Centro-Norte, SNC
- Banco Nacional de Crédito Rural del Centro-Sur, SNC
- Banco Nacional de Crédito Rural del Golfo, SNC
- Banco Nacional de Crédito Rural del Istmo, SNC
- Banco Nacional de Crédito Rural del Noreste, SNC
- Banco Nacional de Crédito Rural del Noroeste, SNC
- Banco Nacional de Crédito Rural del Norte, SNC
- Banco Nacional de Crédito Rural del Occidente, SNC

²⁵ Acosta Romero, Miguel, *op. cit.*, p. 113.

- Banco Nacional de Crédito Rural del Pacífico-Norte, SNC
- Banco Nacional de Crédito Rural del Pacífico-Sur, SNC
- Banco Nacional de Crédito Rural Peninsular, SNC
- Banco Nacional del Ejército, Fuerza Aérea y Armada, SNC
- Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, SNC
- Financiera Nacional Azucarera, SNC
- Nacional Financiera, SNC

6. *El órgano constitucional autónomo*

Aparece la figura del órgano constitucional autónomo, al utilizarse para la nueva configuración del Banco de México, dispuesta en la reforma del artículo 28 constitucional publicada el 20 de agosto de 1993, conforme a la cual:

El Estado contará con los organismos y empresas que requiera para el eficaz manejo de las áreas estratégicas a su cargo y en las actividades de carácter prioritario donde, de acuerdo con las leyes, participe por sí o con los sectores social y privado.

El Estado tendrá un banco central que será autónomo en el ejercicio de sus funciones y en su administración. Su objetivo prioritario será procurar la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda nacional, fortaleciendo con ello la rectoría del desarrollo nacional que corresponde al Estado. Ninguna autoridad podrá ordenar al banco conceder financiamiento.

No constituyen monopolios las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva, a través del banco central en las áreas estratégicas de acuñación de moneda y emisión de billetes. El banco central, en los términos que establecen las leyes y con la intervención que corresponda a las autoridades competentes, regulará los cambios, así como la intermediación y los servicios financieros, contando con las atribuciones de autoridad necesarias para llevar a cabo dicha regulación y proveer a su observancia. La conducción del banco estará a cargo de personas cuya designación será hecha por el presidente de la República con la aprobación de la Cámara de Senadores o de la Comisión Permanente, en su caso; desempeñarán su encargo por periodos cuya duración y escalonamiento provean al ejercicio autónomo de sus funciones; sólo podrán ser removidas por causa grave y no podrán tener ningún otro empleo, cargo o comisión, con excepción de aquellos en que actúen en la representación del banco y de los no remunerados en asociaciones docentes, científicas, culturales o de beneficencia. Las personas encargadas del banco central podrán ser sujetos de juicio político conforme a lo dispuesto por el artículo 110 de esta Constitución.

Los órganos constitucionales autónomos, de acuerdo con la doctrina, vienen a ser aquellos establecidos en la Constitución, que no se incluyen en ninguno de los poderes u órganos tradicionales del Estado; por lo general, son órganos técnicos de control que no se guían por intereses de partidos o de coyuntura, y requieren, para su adecuado funcionamiento, no sólo de autonomía de los poderes tradicionales, sino de los partidos y de todo tipo de grupos o factores de poder.²⁶

La existencia de los organismos constitucionales autónomos se justifica en la doctrina, por la necesidad de que los poderes tradicionales dejen de desempeñar el doble papel de juez y parte, de que el ejercicio de ciertas funciones se desvincule de los intereses políticos, de que se eviten o controlen los excesos y abusos de los funcionarios públicos, de los partidos políticos y de los grupos de interés nacionales y transnacionales.²⁷

Aquí conviene recordar cómo el poder omnímodo del absolutismo monárquico del siglo XVIII, hizo advertir a Charles-Louis de Secondat, barón de la Brède y de Montesquieu, la necesidad de detener al poder mediante el poder, para lo cual propuso, a la luz del sistema político inglés y de las ideas de John Locke, su célebre teoría de la división o separación de poderes, consistente en distinguir y separar en tres, las funciones del poder público del Estado: la legislativa, la ejecutiva y la judicial para asignarlas por separado a una tríada de órganos depositarios de ellas, porque de lo contrario: Todo estaría perdido si el mismo hombre, el mismo cuerpo de personas principales, de los nobles o del pueblo, ejerciera los tres poderes: el de hacer las leyes, el de ejecutar las resoluciones públicas y el de juzgar los delitos o las diferencias entre particulares.²⁸

Hoy por hoy, la separación tripartita de las funciones y de los órganos depositarios del poder público, que tanta aceptación tuviera a nivel planetario durante muchos años, se encuentra en retirada en el derecho constitucional contemporáneo, con la aparición de diversos órganos constitucionales autónomos de nuevo cuño, como los tribunales constitucionales, los órganos de fiscalización superior y los encargados de la función electoral, entre otros.

²⁶ Véase Cárdenas Gracia, Jaime F., *Una Constitución para la democracia*, México, UNAM, 1996, pp. 244.

²⁷ *Idem*, pp. 252-255.

²⁸ Montesquieu, Charles-Louis de Secondat, barón de la Brède y de, *Del espíritu de las leyes*, trad. Mercedes Blázquez y Pedro Vega, Madrid, Sarpe, 1984, t. I, p. 169.

En México, de conformidad con lo dispuesto por el artículo cuarenta y nueve constitucional, "El Supremo Poder de la Federación se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. [...]" Esta división tripartita del ejercicio del poder público fue adoptada por el constituyente de 1916-1917, como antes lo había sido por sus antecesores desde el de 1823-1824 —con la salvedad del de 1835-1836—, sin que las reformas realizadas a dicho artículo la hayan modificado, hasta esta fecha.

Las ideas acerca de la división del poder y de su ejercicio se empiezan a manejar desde los primeros documentos constitucionales formulados en México, habida cuenta que figuran en los *Elementos constitucionales* formulados por el licenciado Ignacio López Rayón en 1811, lo mismo que en los *Sentimientos de la Nación* redactados por el generalísimo José María Morelos y Pavón en 1814, como también en la Constitución de Apatzingán del mismo año. Pero es en el Acta Constitutiva de 1824 donde aparecen por primera vez en los términos que consagra la Constitución vigente.

En efecto, el Acta Constitutiva de 1824, fruto preliminar del Constituyente de 1823-1824, en su artículo 9o. disponía con las mismas palabras del vigente artículo 49 constitucional, colocadas casi en el mismo orden: "*El Poder Supremo de la Federación se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial*". Esta disposición la recoge, en su esencia, el artículo 6o. de la Constitución de 1824; la retoma casi textualmente el artículo 50 de la carta de 1857 y, como hemos visto, la reproduce casi literalmente el artículo 49 de nuestra ley fundamental en vigor.

La división tripartita del ejercicio del poder público de los estados de la República se incluyó expresamente, en términos semejantes a los del ámbito federal, en el texto del artículo 116 constitucional, a partir de la reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 17 de marzo de 1987, conforme a la cual: "*El poder público de los Estados se dividirá para su ejercicio en Ejecutivo, Legislativo y Judicial*".

De esta manera, tanto a nivel Federal como de los estados de la República, quedó establecida en nuestra ley fundamental la división tripartita del poder público, sin dar lugar a residuos, fracciones, restos o sobrantes del mismo, pendientes de repartir.

Pese a lo anterior, tanto la nueva configuración del Banco de México como la del Instituto Federal Electoral, dispuestas en las reformas de los artículos 28 y 41 constitucionales, publicadas el 20 de agosto de 1993 y el 19 de abril de 1994, respectivamente, van en contra de la división tripartita del poder público consagrada en los

artículos 49 y 116 de la misma ley fundamental, al determinar la existencia de sendos organismos públicos autónomos —Banco de México e Instituto Federal Electoral—, depositarios de funciones del poder público en materias monetaria y electoral, respectivamente.²⁹

Luego entonces, existe una clara contradicción entre lo dispuesto, por una parte, en los artículos 49 y 116 constitucionales, en el sentido de que el poder público se divide para su ejercicio, tanto a nivel Federal como estatal, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial, sin dejar fracciones o residuos de poder pendientes de repartir y, por otro lado, lo establecido en las referidas reformas de los artículos 28 y 41 de la misma ley fundamental, que prevén la creación de órganos autónomos a los que se asignan, para su ejercicio, funciones específicas del poder público.

Es pertinente señalar que no es moneda corriente en las constituciones contemporáneas acotar y dividir, conforme al sistema tripartita, el ejercicio del poder público de manera tan categórica y tajante como lo hacen los artículos 49 y 116 de nuestra Constitución Federal; los textos constitucionales de la mayoría de los países que siguen el esquema de la división tripartita lo hacen sin señalarlo de forma expresa; entre las más explícitas, después de la de México, está la de Honduras, cuyo artículo 4o. establece: "La forma de gobierno es republicana, democrática y representativa. Se ejerce por tres poderes: Legislativo, Ejecutivo y Judicial, complementarios e independientes y sin relaciones de subordinación".

La Constitución colombiana de 1991, concilió sin contradicción alguna la tradicional trilogía de los órganos del poder público con la existencia de nuevos órganos constitucionales autónomos, al disponer en su artículo 113:

Son ramas del Poder Público, la legislativa, la ejecutiva y la judicial.

Además de los órganos que las integran existen otros, autónomos e independientes, para el cumplimiento de las demás funciones del Estado.

Los diferentes órganos del Estado tienen funciones separadas, pero colaboran armónicamente para la realización de sus fines.

²⁹ La última reforma al artículo 41 constitucional, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 22 de agosto de 1996, ratifica la existencia del organismo público autónomo denominado Instituto Federal Electoral, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, al que encarga la función estatal de la organización de las elecciones federales, cuyo ejercicio se regirá por los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad.

En lo concerniente a los Estados de la República, sus respectivas constituciones locales suelen coincidir con el artículo 116 de la Constitución Federal, en dividir expresamente al poder público de la entidad federativa en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, como lo hace el artículo 14 de la Constitución de Aguascalientes, el 11 de la de Baja California, el 39 de la de Baja California Sur, el 26 de la de Campeche, el 28 de la de Coahuila, el 20 de la de Colima, el 14 de la de Chiapas, el 31 de la de Chihuahua, el 28 de la de Durango, el 36 de la de Guanajuato, el 26 de la de Hidalgo, el 14 de la de Jalisco, el 34 de la del Estado de México, el 23 de la de Querétaro, el 33 de la de Veracruz, el 16 de la de Yucatán y el 25 de la de Zacatecas.

Pese a la tajante división tripartita del ejercicio del poder público establecida tanto en nuestra Constitución Federal, como en las particulares de los Estados de la República, empiezan a aparecer, en los propios textos constitucionales, órganos u organismos autónomos que entrañan la quiebra, en el ordenamiento jurídico mexicano, de dicha división. Órganos constitucionales autónomos, en el ámbito federal, vienen a ser, dijimos, el Banco de México y el Instituto Federal Electoral.

En este orden de ideas, la Constitución particular del Estado de México, establece en su artículo 11: "La organización, desarrollo y vigilancia de los procesos electorales se realizarán por un *organismo público autónomo*, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, e integrado en la forma que exprese la ley de la materia".³⁰

De acuerdo con el artículo 16 de la misma Constitución mexicana "La Legislatura del Estado establecerá un *organismo autónomo* para la protección de los derechos humanos que otorga el orden jurídico mexicano".³¹

Entre los órganos constitucionales autónomos que la doctrina propone, o el derecho comparado registra, figuran el tribunal constitucional, el órgano de fiscalización superior o tribunal de cuentas, el órgano electoral o poder electoral, el banco central, el *ombudsman*, y el Ministerio Público, entre otros.

³⁰ Las cursivas son mías.

³¹ *Ibidem*.

7. *El partido político*

Entendido como el conjunto organizado de individuos que pretenden asumir el poder público para imponer en la dirección del Estado una actuación acorde con sus principios y programa de acción, el partido político, tan combatido en sus orígenes, logra en el presente siglo rango constitucional y reconocimiento a su personalidad jurídica en un gran número de países.³²

De acuerdo con la fracción I del artículo 41 constitucional, los partidos políticos son entidades de interés público, en tanto que, en los términos del artículo 22 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, los partidos políticos con registro tienen personalidad jurídica, lo que nos permite afirmar que son personas jurídicas de derecho público.

VII. COMENTARIO FINAL

En nuestro país, además del Estado —Federación, entidad federativa, municipio—, se configuran como personas de derecho público el partido político, el organismo descentralizado, la sociedad nacional de crédito y el organismo constitucional autónomo.

En cuanto al organismo descentralizado, conviene recordar que la facultad para crearlo otorgada al Ejecutivo por la Ley Federal de Entidades Paraestatales, implica constituir un patrimonio y aprobar un presupuesto, lo cual va en contra de lo dispuesto por el artículo 126 constitucional, que prohíbe hacer cualquier pago, obviamente con cargo al erario, que no esté comprendido en el presupuesto aprobado por la Cámara de Diputados o determinado por ley posterior; y, reconocer que si la creación de tales personas de derecho público es producto de la actividad del cuerpo legislativo, su debate permite evaluar su conveniencia.

Por otra parte, resulta pertinente destacar el carácter polifacético atribuido en nuestro país al organismo descentralizado, habida cuenta que se emplea para las más disímolas actividades de la administración pública, como son la realización de funciones públicas, la

³² Stanley Henig lo define como "un grupo de personas que actúan conjuntamente con propósitos políticos, esto es, con objetivos definidos en cuanto a las relaciones entre los diferentes sectores de la sociedad y el papel que corresponde al Gobierno", Henig, Stanley y John Pinder, *Partidos políticos modernos*, trad. Jesús Joaquín Arcenegui y otros, Madrid, Ediciones Pegaso, 1976, p. 7.

prestación de servicios públicos, la gestión económica estatal y la ejecución de acciones de fomento.

El empleo del clisé del organismo descentralizado, para actividades tan disímolas como las ya señaladas, predica su desatino, y evidencia la necesidad de un esquema distinto de gestión para diversas instituciones, como lo demuestra lo dispuesto en el artículo 3o. de la Ley Federal de las entidades paraestatales al establecer:

Las universidades y demás instituciones de educación superior a las que la ley otorgue autonomía, se registrarán por sus leyes específicas.

La Comisión Nacional de Derechos Humanos, la Procuraduría Agraria y la Procuraduría Federal del Consumidor, atendiendo a sus objetivos y a la naturaleza de sus funciones, quedan excluidas de la observancia del presente ordenamiento.

En este orden de ideas, consideramos conveniente que la Ley Orgánica de la administración Pública Federal, precisase que los organismos públicos descentralizados debieran caracterizarse por su personalidad jurídica y patrimonio propios, así como porque sólo pudieran crearse mediante ley o decreto del Congreso, para personificar un servicio público específico, bajo la tutela de la administración pública centralizada, conforme a una estructura de derecho público en la que, a diferencia de la sociedad nacional de crédito, no participen los particulares.

Con la precisión sugerida en el párrafo anterior, el organismo público descentralizado se destinaría exclusivamente a su objeto original, consistente en la personificación del servicio público, mediante un proceso de descentralización administrativa por servicio, que lo ubicaría en su ámbito lógico y natural que es el de la administración pública, de la cual forma parte; de esta forma, se evitaría confundir al organismo público descentralizado con la empresa de participación estatal formada en los moldes del derecho privado.

Además, nuestra propuesta permitiría diferenciar al organismo descentralizado, del nuevo tipo de persona de derecho público que viene a ser el organismo constitucional autónomo, porque el primero —ubicado dentro de la esfera del Poder Ejecutivo, concretamente de la administración pública— se destinaría exclusivamente a personificar servicios públicos; mientras que el segundo —situado al margen de la clásica división tripartita de poderes— se reservaría para realizar funciones públicas.

En cuanto a los órganos u organismos constitucionales autónomos, debieran reformarse los artículos 41 y 116 de la Constitución General de la República, para eliminar la división tripartita de los órganos del poder público por ser incompatible con la existencia de tales órganos, cuya forma de gestión, por cierto, convendría adoptarse para la Comisión Nacional de Derechos Humanos, por tener a su cargo la importantísima función pública de la defensa de los derechos humanos, el ejercicio de la cual requiere de una gran autonomía.

Otro órgano constitucional autónomo debiera ser el encargado de la función pública de la fiscalización superior, competente para revisar todo el gasto público Federal, es decir, no sólo del Poder Ejecutivo, sino del Legislativo, del Judicial y de los órganos constitucionales autónomos, lo cual predica la indispensable autonomía de tal institución.

Debiera, además, abrirse al debate público de los especialistas la posibilidad y conveniencia de encomendar el control de la constitucionalidad a un tribunal constitucional organizado bajo el esquema del órgano constitucional autónomo, así como de emplear esta figura organizacional para la configuración de la Procuraduría General de la República, lo que daría gran autonomía al desempeño de la procuración de justicia.

En fin, sería conveniente que nuestro derecho público previese nuevos tipos de personas de derecho público a efecto de poder emplear la más adecuada para cada caso, como podrían ser el ente autónomo, la sociedad pública y la sociedad pública mixta, a que nos referimos en "El Estado empresario".³³

VIII. BIBLIOGRAFÍA

- ACOSTA ROMERO, Miguel, *Teoría general del derecho administrativo*, 2a. ed., México, UNAM, 1975.
- BERTHÉLEMY, Henri, "Defense de quelques vieux principes", en *Mélanges Maurice HAURIUO*, *Recueil Sirey*, París, 1929.
- BREWER-CARÍAS, Allan Randolph, *Derecho administrativo*, Caracas, Universidad Central de Venezuela, 1975.
- BUTTGENBACH, André, *Manual de Droit Administratif*, Bruselas, Jarcie, 1966.
- CÁRDENAS GRACIA, Jaime F., *Una constitución para la democracia*, México, UNAM, 1996.
- Diccionario Jurídico Mexicano*, México, UNAM, 1983.

³³ Fernández Ruiz, Jorge, *op. cit.*, pp. 232 a 236.

- Enciclopedia Jurídica Española*, Barcelona, Francisco Seix, 1910, t. XXIV, p. 704.
- FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge, *El Estado empresario*, México, UNAM, 1982.
- FRAGA, Gabino, *Derecho administrativo*, 29a. ed., México, Porrúa, 1990.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo y T. R. FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, *Curso de derecho administrativo*, Madrid, Civitas, 1984.
- GARCÍA MÁYNEZ, Eduardo, *Introducción al estudio del derecho*, 34a. ed., México, Porrúa, 1982.
- GARCÍA OVIEDO, Carlos y Enrique MARTÍNEZ USEROS, *Derecho administrativo*, 9a. ed., Madrid, EISA, 1968.
- GARRIDO FALLA, Fernando, *Tratado de derecho administrativo*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1980.
- HENIG, Stanley y John PINDER, *Partidos políticos europeos*, trad. Jesús Joaquín Arcenegui Fernández y otros, bajo dirección de Luis Sánchez Agesta, Madrid, Ediciones Pegaso, 1976.
- MARTINS, Daniel Hugo, *El municipio contemporáneo*, Montevideo, Fundación de Cultura Universitaria, 1978.
- MONTESQUIEU, Charles-Louis de SECONDAT, barón de la Brède y de, *Del espíritu de las leyes*, trad. Mercedes Blázquez y Pedro Vega, Madrid, Sarpe.
- Nueva Enciclopedia Jurídica*, Barcelona, Francisco Seix, S. A., t. XIX, 1989.
- PINA, Rafael de, *Derecho civil mexicano*, México, Porrúa, 1971.
- RENDÓN HUERTA BARRERA, Teresita, *Derecho municipal*, México, Porrúa, 1985.
- SANTOFIMIO G., Jaime Orlando, *Acto administrativo*, México, UNAM, 1988.
- SERRA ROJAS, Andrés, *Derecho administrativo*, 10a. ed., México, Porrúa, 1981.
- SOHM, Rudolph, *Instituciones de derecho privado romano*, trad. Wenceslao Roces, México, Editora Nacional, 1975.
- VECCHIO, Giorgio del y Luis RECASÉNS SICHES, *Filosofía del derecho y estudios de filosofía del derecho*, México, Unión Tipográfica Editorial Hispano-Americana, 1946.
- VEDEL, Georges, *Derecho administrativo*, trad. Juan Rincón Jurado, Madrid, Aguilar, 1980.
- VILLEGAS BASAVILBASO, Benjamín, *Derecho administrativo*, Buenos Aires, Tipográfica Editora Argentina, 1950.