

TERCERA PARTE
ORGANIZACION POLITICA
Y FUNCION PUBLICA EN MEXICO

CAPÍTULO I: LA ORGANIZACION POLITICA DEL ESTADO MEXICANO.....	273
1. <i>El Sistema Federal</i>	277
2. <i>Las Formas de Organización Administrativa Federal</i>	278
3. <i>El Régimen de la Centralización Administrativa Federal</i>	288
3.1. <i>El Poder Ejecutivo Federal</i>	289
4. <i>La Descentralización Administrativa</i>	294
4.1. <i>El Municipio</i>	297
5. <i>Las Entidades Federativas o Estados Federados</i>	304

T E R C E R A P A R T E

ORGANIZACION POLITICA Y FUNCION PUBLICA EN MEXICO

CAPITULO PRIMERO

LA ORGANIZACION POLITICA DEL ESTADO MEXICANO

1. EL SISTEMA FEDERAL

La referencia aunque sea breve del sistema federal en la organización política del Estado mexicano reviste una singular importancia dentro del estudio de nuestra función pública; de aquí la necesidad de hacer sobre el mismo algunas reflexiones.

El Estado federal moderno no respondía a un esquema previo, sino más bien como señala GARCIA PELAYO (1) "A necesidades prácticas: se trataba de buscar una fórmula que hiciera compatibles la existencia de los Estados individuales con la de un poder dotado de facultades para bastarse por sí mismo en la esfera de sus funciones". Así pues, el Federalismo moderno nació como una solución pragmática a un problema específico: el de los Estados que surgen de las antiguas colonias inglesas en Norteamérica. En nuestro país, el Federalismo tuvo su origen en las diputaciones provinciales instituidas por la Constitución de Cádiz de 1.812 y éstas, a su vez, tomaron en cuenta las regiones formadas bajo el régimen colonial (2). Otros autores sostienen que el "Federalismo constituyó en su adopción, una "descentralización artificial del país", con base en

(1) GARCIA-PELAYO, Manuel, Derecho Constitucional Comparado. Alianza Editorial, S.A. 1ª Edición, Madrid 1.984, pág. 215.

(2) BENSON NETTIE, Lee, La Diputación Provincial y el Federalismo Mexicano. El Colegio de México, 1.955

nuestros antecedentes coloniales, en nuestra ascendencia española y en nuestra fisonomía demográfica".(3)

y En realidad, el Federalismo Mexicano ha sido visto históricamente como una técnica democrática protectora de la libertad. En 1.824 se adopta con el propósito de estructurar el nuevo Estado sobre bases liberales tendentes a destruir el sistema colonial. Tras un paréntesis centralista entre 1.836 y 1.843 se restaura dicho Federalismo, pero es vencido nuevamente por la dictadura santanista. En 1.857 se adopta de nueva cuenta el sistema federal que resiste firmemente los embates tanto de la Guerra de Reforma como del Segundo Imperio. Posteriormente el Porfiriato respeta formalmente el orden constitucional de 1.857, aunque de hecho no se sometiera a él, ya que el centralismo es la forma de gobierno dominante durante la dictadura porfirista. Por su parte la Constitución de 1.917 vigente reafirma nuestro sistema federal, al establecer en su artículo 40 que, "Es voluntad del pueblo mexicano 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 establecida según los principios de esta Ley fundamental".

El Federalismo mexicano es el resultado de un pacto entre Estados que ya existían como tales y que por voluntad propia convinieron en delegar algunas facultades a favor del poder central. Al respecto, el artículo 124 de la Constitución mexicana define el sistema de distribución de competencias de la siguiente manera: "Las facultades que no

(3) GAXIOLA, Javier F. "Crisis del Pensamiento Político y otros Ensayos", pág. 48.

están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados". Ahora bien, como nos indica DE LA MADRID (4) para saber qué materias son de competencia federal, es necesario examinar la Constitución Federal. En ella están consignadas expresamente las facultades de los funcionarios federales; por exclusión, las competencias estatales serán aquellas que no estén atribuidas, formal y expresamente, a la Federación. El principio constitucional es, pues, que los funcionarios federales actúan en ejercicio de facultades expresas y limitadas.

Todas las facultades de los poderes federales son expresas, en razón de que tienen su apoyo en un conferimiento constitucional expreso. Entre estas facultades expresas encontramos dos tipos, las facultades explícitas y las facultades implícitas. Las primeras son aquellas que la Constitución Federal otorga a los poderes federales de manera concreta, determinada y específica (básicamente: el artículo 73, en sus primeras XXIX fracciones, donde se especifica la competencia por razón de materia del Congreso de la Unión; el 89 que establece las facultades del Ejecutivo y los artículos 103 a 106 que establecen la competencia del Poder Judicial Federal).

Las facultades implícitas, por su parte son aquellas que el Congreso puede otorgar a sí mismo, o a los otros poderes, como medio necesario para el ejercicio eficaz de las facultades explícitas (se encuentran previstas en el artículo 73 Constitucional, fracción XXX).

(4) DE LA MADRID HURTADO, Miguel. "Elementos de Derecho Constitucional". Instituto de Capacitación Política ICAP. México 1.982, pág. 332

El constitucionalista mexicano TENA RAMIREZ (5) señala algunos requisitos para el otorgamiento correcto de dichas facultades implícitas:

- A) La existencia de una facultad explícita, que por sí sola no podría ejercitarse.
- B) Una relación de medio a fin, entre la facultad implícita y el ejercicio de la explícita.
- C) El reconocimiento por el Congreso de la Unión de la necesidad de la facultad implícita, y su otorgamiento, por el mismo Congreso, al poder que lo necesita.

De los requisitos anteriormente señalados se derivan algunas consecuencias.

Primera, que la facultad implícita no es autónoma, sino dependiente de una facultad principal.

Segunda, que sólo el Congreso de la Unión puede concederse o conceder este tipo de facultades.

Ello ha llevado a pensar que nuestra Constitución otorga al régimen federal una jerarquía mayor que al régimen de los Estados miembros, pero esto no es así, ya que nuestra Ley fundamental lo que hizo fué crear el sistema federal otorgando competencias distintas a los órganos de poder central y estatal, y aunque de la distribución de competencias se desprenda una mayor jerarquía para los órganos centrales, el sistema federal prevalece gracias al principio de igualdad que la Constitución establece entre órganos centrales y órganos de los Estados miembros. De aquí que

(5) TENA RAMIREZ, Felipe, Derecho Constitucional Mexicano. Editorial Porrúa, S.A. México 1.983.

consideremos al sistema federal como una institución que organiza los poderes públicos. A ello hay que agregar que la Federación mexicana se levanta sobre la idea de la solidaridad, esto es sobre el quehacer común de las entidades dirigido al logro de fines comunes.

Y Existen otro tipo de facultades que constituyen una excepción al sistema federal: nos referimos a las facultades concurrentes y a las facultades coincidentes. Las concurrentes tuvieron su origen en la jurisprudencia angloamericana. Son aquellas en la que los Estados miembros, pueden ejercitar ciertas materias que son de competencia federal, mientras la Federación no lo haga. Lo que en realidad se establece es la posibilidad o facultad latente de la Federación y la efectividad de acción de los Estados; es decir que mientras el poder central está inactivo, los Estados actúan. (6)

Las facultades coincidentes son aquellas que se ejercitan simultáneamente por la Federación y por los Estados, y sobre el mismo objeto o sobre la misma materia. En México no se han dado en realidad estos dos tipos de facultades, aunque existan facultades aparentemente coincidentes (Ver Art. 73 constitucional fracciones XVI, XVII y XXV).

En consecuencia el Estado Federal Mexicano lleva a cabo sus finalidades a través de dos entidades jurídico-políticas con diversas esferas de competencia: por una parte la Federación, que es la expresión de los intereses generales de la Nación, y por la otra las Entidades federativas o Estados a quiénes se encarga la administración de los intereses locales. Sin ignorar que la polémica conceptual

(6) DE LA MADRID HURTADO, Miguel, op. cit., pág. 334.

ha generado una amplia y generosa bibliografía sobre el Federalismo, nos acogemos a la autoridad de MOUSKHELI (7), quien nos dice que "El Estado Federal es un Estado que se caracteriza por una descentralización de forma especial y del grado más elevado, que se compone de colectividades -miembros dominadas por el, pero que poseen autonomía constitucional y participan en la formación de la voluntad federal, distinguiéndose de este modo de todas las demás colectividades públicas inferiores". La SCJN (8) por su parte ha establecido que "La Federación es una entidad política, que es parte del Estado Federal total, creado por la decisión de los Estados que le asignaron en el Pacto Federal facultades expresas para asegurar la unidad política y atender los propósitos políticos y administrativos federales. El conjunto de leyes federales forman un orden jurídico general que se aplica en toda la República, junto a los órdenes jurídicos parciales delimitados territorialmente de las entidades federativas".

A estos dos conceptos han de añadirse las nuevas modalidades que José GAMAS TORRUCO identifica: Federalismos coordinado, cooperativo y orgánico (9). En realidad, la referida ausencia de univocidad del término Federalismo ha contribuido a la crisis en que ha caído este sistema de

(7) MOUSKHELI, M. Teoría Jurídica del Estado Federal. Editora Nacional. 1.981, pág. 319.

(8) Semanario Judicial de la Federación. Ejecutoria del Pleno. 6ª Epoca. Tomo IX, pág. 41.

(9) GAMAS TORRUCO, José, El Federalismo Mexicano. Sep-setentas. México 1.975

distribución de competencias. (10)

Dicho Estado Federal se basa en principios políticos fundamentales expresados en los artículos 39, 40 y 41 de la Constitución General que norman la estructura del Estado mexicano. En tanto que el artículo 39 expresa que: "La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su Gobierno", el 41 establece que "El pueblo ejerce su soberanía por medio de los poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal".

En cuanto hace al artículo 40 ya mencionado (Ver supra pág. 219), es importante resaltar que en estricto sentido más que Estados libres y soberanos, se debería hablar de Estados que gozan de cierta autonomía, ya que si hablamos

(10) Al respecto pueden verse los trabajos que ha promovido el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM sobre algunos Estados Federales como Canadá, Argentina, Brasil, Venezuela, Colombia, Estados Unidos, Centroamérica, la URSS, Checoslovaquia, Yugoslavia y la India; donde se resaltan las dificultades a las que se enfrenta quien pretenda construir un esquema federal con validez teórica universal.

Véase en particular: Varios autores. Los Sistemas Federales del Continente Americano. Fondo de Cultura Económica y Universidad Nacional Autónoma de México, 1.972. Varios Autores. Federalismo Europeo, Universidad Nacional Autónoma de México, 1.978 o SEERVAI, El Federalismo de la India. Universidad Nacional Autónoma de México 1.976.

de soberanía estatal tendríamos que admitir -en todo caso- en un mismo territorio federal una co-soberanía, esto es una soberanía de la Federación y otra la de los Estados, cuando en realidad es que solo hay una soberanía. En efecto, el Estado Federal ha planteado el problema de cómo es posible que sobre un mismo territorio y una misma población, pudiera existir una pluralidad de Estados. A partir de esta discusión sobre la naturaleza jurídica del Estado Federal, ha surgido otra en torno al referido concepto de soberanía. (11)

En resumen, en nuestro régimen constitucional sólo hay cabida para tres tipos político-territoriales: la Federación, las Entidades Federativas (Estados y Distrito Federal) y los Municipios, ya que los territorios acabaron por desaparecer en 1.974 del mapa constitucional.

2. LAS FORMAS DE ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA FEDERAL

Las dos formas de organización administrativa que vamos a considerar son la centralización y la descentralización, referidas ambas a la materia federal. En ese sentido lo expresa nuestra Constitución al señalar en el artículo 90 que: "La Administración Pública Federal será centralizada y

(11) Véase sobre estas discusiones, la excelente recopilación que hace GARCIA PELAYO, op. cit., págs. 220-233 sobre las diferentes teorías surgidas en torno a la materia, o bien el artículo de Jorge CARPIZO, "La Soberanía del pueblo en el Derecho Interno y en el Internacional". Revista Estudios Políticos Nº 28 Julio-Agosto, C.E.C. Madrid 1.982, donde se desarrollan interesantes ideas sobre el valor actual de la soberanía.

paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y Departamentos administrativos y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación.

Las leyes determinarán las relaciones entre las entidades paraestatales y el Ejecutivo Federal, o entre éstas y las Secretarías de Estado y Departamentos administrativos".

Los órganos que forman la Administración Pública Federal, de acuerdo con la LOAPF, son los siguientes: (12)

A) Administración Pública Centralizada: ARTS. 10 a 25 LOAPF

- 1) La Presidencia de la República. ARTS. 80 a 93 constitucionales y ART. 1º de la LOAPF.
- 2) Consejo de Ministros. ART. 29 de la Constitución y ART. 6º de la LOAPF.
- 3) Secretarías de Estado. ARTS. 90 a 93 de la Constitución y ARTS. 2, 26 a 43 de la LOAPF.
- 4) Departamentos de Estado. ARTS. 92 y 93 de la Constitución y ARTS. 2, 26 y 44 de la LOAPF.

(12) Seguimos el esquema de SERRA ROJAS, Andrés. Derecho Administrativo Octava Edición. Tomo I, Editorial Porrúa, S.A. México 1.977 págs. 472-473.

- 5) Procuraduría General de la República. ART.102 Constitucional y ART. 4 de la LOAPF. (13)
 - 6) Departamento del Distrito Federal. ART. 73 Fracción VI de la Constitución, y ART. 5 de la LOAPF.
 - 7) Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal. ART. 21 Constitucional y ART. 5 de la LOAPF.
 - 8) Dependencias Administrativas Centralizadas. Título II, Capítulo I de la LOAPF.
 - 9) Dependencias Administrativas Desconcentradas. ART. 17 de la LOAPF.
 - 10) Comisiones Especiales: Comisiones Intersecretariales. ART. 21 de la LOAPF.
 - 11) Comisiones Administrativas Internacionales. ART. 28 Fracción III de la LOAPF.
- B) Administración Pública Paraestatal: ARTS. 1, 3, 45 a 54 de la LOAPF.
- 1) Instituciones administrativas descentralizadas, ART. 45 de la LOAPF.

(13) Al respecto una ejecutoria de la SCJN (Bol. de Inf. Jud. Año XVII, núm. 173, pág. 18), establece que este organismo no es autoridad administrativa federal. Olvida esta ejecutoria las importantes facultades administrativas de la Procuraduría, como por ejemplo cuando actúa como Consejero jurídico del Gobierno.

- 2) Empresas de Economía Mixta: Empresa Pública, Empresas de Participación Estatal Mayoritaria y Minoritarias. ARTS. 46, 47, 48 de la LOAPF.
- 3) Sociedades Nacionales de Crédito y Organizaciones Auxiliares de Crédito. ARTS. 3 y 46 LOAPF.
- 4) Instituciones Nacionales de Seguros y de Fianzas. ARTS. 3 y 46 de la LOAPF.

La anterior enumeración nos resulta sumamente útil para delimitar el ámbito de aplicación de la reforma de la función pública que proponemos en el presente estudio. En primer lugar dentro de los órganos que integran la administración pública centralizada, interesan a nuestro trabajo la Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, el Departamento del Distrito Federal, al igual que las Comisiones que se formen en los órganos anteriormente señalados. Por contra los órganos de la administración de justicia (Procuraduría General de la República, y Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal) no quedarían enmarcados en la misma, por entender que los encargados de impartir justicia deben desvincularse por completo de la esfera política y por tanto de la subordinación a un poder central propio de la centralización. En suma, la independencia de las personas encargadas de administrar justicia debe estar por encima de cualquier consideración. Semejante solución de exclusión proponemos para los Tribunales: Fiscal de la Federación, Federal de Conciliación y Arbitraje de los trabajadores al servicio del Estado y Contencioso-Administrativo del Distrito Federal.

En cuanto hace a los órganos de los que se auxilia el Poder Ejecutivo de la Unión (Organismos descentralizados, Empresas de participación estatal, Sociedades nacionales de

Crédito y sus Organizaciones auxiliares, Instituciones nacionales de Seguros y Fianzas, y Fideicomisos), que conforman la llamada administración pública paraestatal, sostenemos la idea de que el personal de dichos órganos debe estar sujeto a la normativa laboral y por tanto excluidos del régimen estatutario aplicable a los funcionarios propiamente dichos (Ver infra).

3. EL REGIMEN DE LA CENTRALIZACION ADMINISTRATIVA FEDERAL

Tanto la centralización como la descentralización resultan, como expresa ENTRENA CUESTA (14), "en parte fáciles y en parte difíciles de definir, por ser términos interdependientes, polivalentes y cargados de un profundo significado" (14). El Diccionario de la Real Academia Española de la Lengua nos dice que "centralización es acción y efecto de centralizar y centralizarse" y "centralizar consiste en reunir varias cosas en un centro común o hacerlas depender de un poder central" o en "asumir el poder público facultades atribuidas a organismos locales". (15)

En otras palabras centralizar administrativamente es reunir y coordinar facultades legales en una autoridad central superior. En el sistema mexicano el Presidente de la República es el encargado, como depositario del Poder Ejecutivo, de ejecutar las leyes generales con la colaboración subordinada y dependiente de los demás órganos administrativos secundarios. De aquí que el régimen de

(14) ENTRENA CUESTA, Rafael, op. cit., pág. 14.

(15) 19ª Edición, Madrid 1970.

centralización administrativa federal organice exclusivamente al poder ejecutivo federal, el cual se desenvuelve a través de un conjunto de órganos superiores que mandan en relación de estricta dependencia, y de órganos inferiores que obedecen las órdenes e instrucciones de aquéllos. Podemos imaginar esta organización administrativa centralizada a manera de una pirámide que tiene en su vértice superior al Presidente de la República, y en los grados o escalones siguientes a los órganos inferiores de la administración. El ejemplo resulta también válido para el caso de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos y sus órganos inferiores.

3.1. El Poder Ejecutivo Federal

El artículo 80 de la Constitución Federal establece: "Se deposita el ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo de la Unión en un solo individuo que se denominará Presidente de los Estados Unidos Mexicanos".

Con anterioridad a la promulgación del vigente texto constitucional, se había discutido ampliamente si el poder ejecutivo debía ser unitario o colegiado. En una primera etapa de nuestra vida constitucional se encargó el poder ejecutivo a tres personas (Vgr. La Constitución de APATZINGAN estructuró un ejecutivo colegiado). No obstante tal discusión ha sido superada aceptándose el ejecutivo unitario. (16)

(16) Ver para un análisis detallado: José ITURRIAGA, "Los Presidentes y las Elecciones en México", en Rev. de la Escuela Nacional de Ciencias Políticas y Sociales. Año IV Nº 11 y 12 , UNAM México, 1.958.

En la actualidad, en el sistema de ejecutivo unitario adoptado por el legislador del 17 se advierte un predominio del sistema presidencial, aunque encontramos algunos elementos que más bien se corresponden con el régimen parlamentario. El predominio del sistema presidencial se refleja por la existencia de diversos factores: (17)

- A) El Presidente de la República es el Jefe del Estado y el Jefe del Gobierno.
- B) El Presidente de la República tiene el goce y el ejercicio de las facultades otorgadas al Poder Ejecutivo. De aquí que los Secretarios de Estado carezcan de facultades propias, reputándose sus actos como actos del Presidente.
- C) Los Secretarios de Estado no funcionan en Gabinete o en Consejo de Ministros como en el régimen parlamentario, salvo en el caso excepcional de suspensión de garantías (ART. 29 constitucional) donde se requiere la intervención del Consejo de Ministros.
- D) Los Secretarios de Estado no se encuentran subordinados al Congreso, sino sólo sujetos a las órdenes del Presidente de la República, de aquí el porqué no responden políticamente ante el Congreso.
- E) El Presidente de la República no tiene facultad para disolver el Congreso y éste solo en casos excepcionales

(17) Seguimos fundamentalmente a Jacinto FAYA VIESCA, Administración Pública Federal. Editorial Porrúa. México 1.983, pág. 70

y por prescripción expresa, puede intervenir en el funcionamiento del poder ejecutivo.

En relación a los caracteres presentes en nuestro sistema que se corresponden con un régimen parlamentario, podemos citar los siguientes. (18)

- A) La existencia de Secretarios de Estado que se asocian al Presidente de la República en el ejercicio de sus facultades, de tal que sin el refrendo de aquellos, los actos de este carecen de validez.
- B) La obligación de los Secretarios de Estado de informar al Congreso del estado que guardan sus respectivos ramos.
- C) La irresponsabilidad del mismo Presidente, según la cual solo puede ser acusado de traición a la Patria y delitos graves del orden común.
- D) El derecho de iniciativa de las leyes, que al Presidente le otorga el Artículo 71 Fracción I de la Constitución.

Nuestro sistema, por tanto, es de tipo presidencial al modo norteamericano, no siendo suficientes los caracteres parlamentarios que hemos citado para matizar nuestra organización política en ese sentido. Una posible explicación la encontramos en el hecho de que nuestros legisladores tenían varios sistemas políticos en los cuales inspirarse, pero la realidad mexicana exigía un sistema mixto que se adaptara a las circunstancias de la época. Por ello se introdujeron los caracteres aludidos, aunque no se

(18) FAYA VIESCA, Jacinto, op. cit., pág. 70

reconociese el sistema parlamentario en su integridad, como base de nuestra estructura política. En realidad, la Constitución mexicana entrega la totalidad de las facultades administrativas al Presidente de la República y sólo por excepción a los otros poderes que ejercen algunas indispensables facultades administrativas.

Sobre el presidencialismo mexicano se ha vertido una abundante literatura, de la que entresacamos opiniones de diversos autores: COSIO VILLEGAS (19) expresa que "El poder del Presidente aumenta mucho por la creencia general entre los mexicanos de cualquier clase social de que puede resolver cualquier problema con sólo querer o proponérselo"... y añade: "México es la única República del mundo gobernada por una monarquía sexenal absoluta". Para otros como MONTAÑO (20) "El Presidente es el centro indisputable de la pirámide política, siendo no solo el jefe del Poder Ejecutivo, sino de todo el sistema, aceptándose que al ser el centro de la autoridad es también el punto necesario de equilibrio".

La magnitud de los poderes del Presidente lo colocan ciertamente en una posición tan eminente que solo puede ser comparada a la de los mas poderosos monarcas absolutos que ha conocido la historia. Su omnipotencia no conoce ninguna de las limitaciones y contrapesos ideados por el federalismo, el parlamentarismo y la división de poderes y mucho

(19) COSIO VILLEGAS, Daniel "El Sistema político mexicano... cit". págs. 30-31.

(20) MONTAÑO, Jorge "Los pobres de la ciudad y los asentamientos espontáneos". Editorial Siglo XXI, pág. 86. México 1.976.

menos por el régimen de partidos. (21)

A lo largo de nuestra vida como nación independiente la figura del Presidente no solo se ha consolidado como el gobernante todo poderoso de la República, sino que además ha llegado a ocupar una elevada posición en la mente y en el corazón del pueblo. Desde la época de los Virreyes, la historia ha enseñado al mexicano a considerar al Presidente como una persona investida de gran personalidad. "La personificación del encargo del jefe del ejecutivo, por lo general encarnada en el héroe militar, la tácita aceptación del dominio presidencial y la reacción favorable a la existencia de un grupo gobernante privilegiado, se han hecho tradición en nuestras conciencias". (22)

De las anteriores opiniones se desprende la idea de un Presidente muy poderoso y fuerte, poseedor de múltiples facultades, con poderes casi ilimitados, lo que hace que su figura adquiriera un carácter mítico.

(21) En sentido parecido Alberto G. SALCEDA. "La Elección del Presidente de la República", en Rev. de la Facultad de Derecho UNAM. Tomo II N° 6, pág. 35. México 1.952.

(22) GOODSPEED S. Stephen. "El Papel del Jefe del Ejecutivo en México". Rev. Problemas Agrícolas e Industriales de México. Enero-Febrero-Marzo 1.955. Volumen III, número I, Capítulo XI. México, D.F.

4. LA DESCENTRALIZACION ADMINISTRATIVA

Considerada en su aspecto jurídico, la descentralización "es un fenómeno en virtud del cual se transfieren competencias de la administración central a la descentralizada. En otras palabras, con el término "descentralización" se alude al hecho de la existencia en el ámbito de la administración pública de una serie de entes que, junto con el Estado, tienen encomendada la realización de los fines públicos. Estos entes integran la llamada administración descentralizada. (23)

Otros autores como SERRA ROJAS (24) señalan que la "descentralización administrativa es la técnica de organización jurídica de un ente público, que integra una personalidad a la que se le asigna una limitada competencia territorial o aquella que parcialmente administra asuntos específicos con determinada autonomía o independencia, y sin dejar de formar parte del Estado, el cual no prescinde de su poder político regulador y de la tutela administrativa".

En tanto que en el régimen centralizado se mantiene la unidad, coordinación y subordinación de todos los órganos, en el régimen descentralizado por el contrario, al ente público se le desliga por medio de la ley, de la acción inmediata del poder central y se subordina a un régimen jurídico que lo aísla y lo somete a su propia responsabilidad. Ello se traduce en que entre el poder central y el organismo descentralizado no exista otra relación que la

(23) ENTRENA CUESTA, Rafael, Op. cit., pág. 16

(24) SERRA ROJAS, Andrés, Op. cit., pág. 470

de las facultades estrictas de control y vigilancia, indispensables para mantener en forma precisa la orientación política y económica de todos los elementos del Estado. En otros términos, como expresa WALINE (25), "descentralizar, es retirar los poderes de la autoridad central para transferirlos a una autoridad de competencia menos general: sea de competencia territorial menos amplia (autoridad local), sea de competencia especializada por su objeto".

De la anterior definición de WALINE se desprenden dos formas de descentralización administrativa en general: la descentralización administrativa territorial o regional y la descentralización administrativa por servicios o funcional. FRAGA (26) por su parte considera tres formas: A) La descentralización por región, B) La descentralización por servicio y C) La descentralización por colaboración.

De un análisis estricto tanto de nuestro Derecho Constitucional como del Derecho Administrativo, se desprende que en nuestra organización administrativa no existe mas que una sola forma de descentralización, y es la de por servicios, ya que la descentralización por región, que se manifiesta en el Municipio mexicano, es fundamentalmente una forma mixta de descentralización política y administrativa, a tenor de lo dispuesto en el texto del artículo 115 constitucional: "Los Estados adoptarán para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el municipio...."

(25) WALINE, Marcel, Traité de Droit Administratif. 9ª Edición. París. Sirey 1.963, pág. 295

(26) FRAGA, Gabino, Derecho Administrativo. Editorial Porrúa. S.A. México, 1984. pág. 207

La descentralización por servicio es un modo de organización administrativa, mediante la cual se crea el régimen jurídico de una persona de derecho público, con una competencia limitada a sus fines específicos y especializada para atender determinadas actividades de interés general por medio de procedimientos técnicos. De tal que así como la Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, el Departamento del Distrito Federal y la Procuraduría General de la República integran la administración pública centralizada (ART. 1 LOAPF), los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las sociedades nacionales de crédito y sus organizaciones auxiliares, las instituciones nacionales de seguros y de fianzas y los fideicomisos; componen la llamada administración pública paraestatal. (ART. 3 LOAPF). El artículo 45 de la LOAPF establece que 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 patrimonios propios, cualquiera que sea la forma o estructura legal que adopten". Ejemplos claros de organismos descentralizados por servicio lo son entre muchos otros: la UNAM, PEMEX, la CFE, el IMSS, el ISSSTE, etc.

La descentralización por región es la otra forma de organización administrativa descentralizada, cuya finalidad consiste en la creación de una institución pública, dotada de personalidad jurídica y patrimonio propio y un régimen jurídico establecido en el artículo 115 de la Constitución y reglamentado por sus leyes orgánicas municipales, que expiden las legislaturas de los Estados y que atiende las necesidades locales o específicas de una circunscripción territorial. La forma mas característica de la descentralización por región en el Derecho Constitucional y Administrativo mexicano es el Municipio.

En la actualidad, la descentralización se mira como una modalidad del proceso de vigorización del Federalismo, sistema de gobierno instituido a nivel constitucional desde la época liberal, aunque continuamente vulnerado por la dinámica histórica.

4.1. El Municipio

La postura que se consagra desde 1.917 sobre el Municipio (Art. 115 constitucional) encuentra su antecedente más inmediato en las adiciones que se hicieron en 1.914 a la Constitución de 1.857, que originalmente no incluía en su texto la organización municipal, por estimar que violaba la soberanía de los Estados. Esta postura fué sostenida durante la larga dictadura de DIAZ, que materialmente olvidó esta forma de descentralización político-administrativa de la vida política mexicana de principios de siglo. Fué la Revolución de 1.910 la que introdujo la idea del Municipio libre. Tanto el PLAN DE SAN LUIS como el de GUADALUPE, programas revolucionarios de la época, exaltaron al Municipio como base de nuestra organización política. El propio proyecto de Constitución de 1.916 remitido al Congreso Constituyente señala las ventajas de la organización municipal, estimando que su desarrollo sería una magnífica contribución a la vida política nacional. El propio CARRANZA expresaba en relación a su introducción en el texto de la Constitución del 17 que esta sería "Una de las grandes conquistas que no solo dará libertad a la vida municipal, sino que también le dará independencia económica, supuesto que tendrá fondos y recursos propios para la atención de todas sus necesidades, sustrayéndose así de la voracidad insaciable que de

ordinario han demostrado los Gobernadores". (27)

Por su parte la Comisión Constitucional del Congreso Constituyente añadió que: "La diferencia mas importante y, por tanto, la gran novedad respecto de la Constitución de 1.857, es la relativa al establecimiento del Municipio libre como futura base de la administración política y municipal de los Estados y, por ende del país" (28). Ciertamente el cambio que produjo la Constitución de QUERETARO fué importante. Bajo la Constitución de 1.857 los Estados soberanamente podían estructurarse o no con base en el Municipio, a partir de 1.917 esta base es inexcusable. Si antes podían crearse Municipios y también introducirse niveles intermedios, en la actualidad la organización político-territorial del Estado mexicano solo obedece a los niveles Federación y Estados miembros y estos compuestos únicamente para efectos político-administrativos territoriales por Municipios.

A partir de entonces se considera al Municipio como la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los Estados que componen la Federación.)

El Municipio es igualmente una persona jurídica de derecho público, una entidad de descentralización política y administrativa y un ente político-administrativo territorial.) En esencia, el Municipio es una institución de derecho local, pero su uso no es operativo para los Estados, quienes deben organizarse administrativa y políticamente y hacer su arreglo territorial. La Constitución de QUERETARO

(27) Mensaje de Don VENUSTIANO CARRANZA al entregar el Proyecto de Constitución. Diario de los Debates, Tomo I, pág. 266.

(28) Diario de los Debates, Tomo II, pág. 504

tomó al Municipio de la esfera local y previno bases que habían de desarrollar y enriquecer -nunca contravenir- los Estados. Dichas bases, que contiene la Constitución General de la República, no pueden reglamentarse por la Federación, sino que ello corresponde a los Estados, dado que el Estado Federal se compone únicamente de Federación y Estados-miembros, y éstos, a su vez, por los Municipios. De aquí el porqué la Federación debe desenvolver su relación con los Municipios por conducto de los Estados respectivos. En efecto, los Estados se descentralizan en los Municipios y son ellos quienes lo dotan de sus competencias mediante actos descentralizadores constitucionales y legales, sin perjuicio de los acuerdos a que se refiere la Fracción X del artículo 115 constitucional.

Establecido entonces que los Municipios son entes de descentralización política y administrativa, tenemos que aceptar que los poderes estatales ejerzan un control de tutela, que no un control jerárquico sobre ellos. En otras palabras, el Municipio mexicano no está sujeto a las potestades jerárquicas de los poderes nacionales ni estatales, sino únicamente a un poder de tutela que ejercen los Congresos locales. En la realidad, en virtud de que la soberanía estatal debe armonizarse con la libertad municipal, dichos controles de tutela son limitados: los controles recaen en el Poder Judicial y en el Congreso local, puesto que a partir de las enmiendas de 1.983 a los ejecutivos estatales solo les compete coadyuvar con los otros dos poderes, pero no ejercer tutela sobre los Ayuntamientos.

Por otra parte, es preciso establecer que los Municipios no son poderes públicos en el sentido y alcance que señala el Artículo 49 de la Constitución Federal y las Constituciones locales al instituir la soberanía popular, la división de poderes y la forma de gobierno republicana y democrática:

La soberanía recae en el pueblo, pero su ejercicio se deposita en los Poderes Legislativo, Judicial y Ejecutivo federal y estatales y no a través de los Ayuntamientos.

Por tanto, los municipios no ejercen la soberanía popular, incluso muchos de sus actos (por ejemplo la enajenación de bienes inmuebles) requieren la aprobación estatal previa para que surtan efectos, o bien se encuentran sujetos a revisión posterior del poder público del Estado (por ejemplo, la cuenta de la Hacienda municipal). En consecuencia, a los Municipios solo corresponde el ejercicio de las atribuciones que le confieren la Constitución de la República y la Ley de los Estados, pero no intervienen en la modificación de las mismas. Sus esferas competenciales se fijan conforme al criterio del interés municipal, esto es lo que interesa a los vecinos del Municipio, por afectarles directamente y por poseer las capacidades técnicas, administrativas y económicas para atender por sí y directamente ese interés. Por contra, el orden estatal no requiere de aprobación federal ni previa ni posterior, para actuar en su ámbito de competencia.

Como consecuencia de que los Municipios no ejercen por sí la soberanía popular, se desprende la imposibilidad para ellos mismos de ampliar su competencia, circunstancia que depende entonces de los constituyentes nacional o local o bien del legislador estatal.

Cabe no obstante la posibilidad que se desprende de la Fracción X del artículo 115 constitucional que establece que la órbita competencial de los Municipios se puede ensanchar a través de Convenios de Coordinación (hoy Convenios Unicos de Desarrollo). La fracción aludida a tenor nos dice: "La Federación y los Estados, en los términos de Ley, podrán convenir la asunción por parte de éstos del ejercicio de sus funciones, la ejecución y

operación de obras y la prestación de servicios públicos, cuando el desarrollo económico y social lo haga necesario.

Los Estados estarán facultados para celebrar esos convenios en sus Municipios, a efecto de que éstos asuman la prestación de los servicios o la atención de las funciones a las que se refiere el párrafo anterior".

La imposibilidad de los Municipios para ampliar ellos mismos sus competencias no es obstáculo para que las posean de carácter reglamentario. En tal sentido lo establece la Fracción II del artículo 115 constitucional que expresa que: "Los cabildos están facultados para reglamentar las bases normativas que definan las legislaturas, mediante bandos de policía y buen gobierno, reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general".
(29)

En 1.983 el Gobierno del Presidente DE LA MADRID introdujo reformas importantes al artículo 115 constitucional. Sin ánimo de agotar la exposición de las mismas, señalamos las siguientes: (30)

(29) Ver RUIZ MASSIEU, José Francisco. "La Naturaleza Jurídica del Convenio Unico de Coordinación". Instituto de Administración Pública del Estado de Guerrero. México, 1.981.

(30) Seguimos fundamentalmente a RUIZ MASSIEU, José Francisco. "El Federalismo mexicano y la descentralización: Reflexiones sobre su evolución reciente". Seminario Internacional para Antiguos Alumnos Iberoamericanos INAP. España. Abril de 1.986

- A) En el aspecto institucional establece que solo los Congresos locales y no los Gobernadores como antes, podrán suspender a los Ayuntamientos en su conjunto, o a sus miembros en lo individual, o revocar en todo caso, el mandato a éstos.
- B) Dentro del ámbito reglamentario, la innovación constitucional contenida en la fracción II del artículo 115 constitucional que establece que los cabildos están facultados para reglamentar las bases normativas que definan las legislaturas, etc; pone fin a dos vicios dañinos para el Municipio: la expedición de reglamentos municipales de los conocidos como "Autónomos" que alteraban el principio de la jerarquía de las normas, y la aprobación por parte de los Gobernadores de bandos o de otra clase de reglamentos municipales.
- C) Otra innovación importante lo constituyó el establecer una competencia mínima para la autoridad municipal, ya que durante años la propia naturaleza de la institución municipal conllevó su minimización competencial (fracción III del artículo 115 constitucional). Esta misma fracción incluso contempla una novedad importante: permite la llamada sindicación municipal, que no es otra cosa sino la asociación de municipios tendente a prestar con mayor eficacia los servicios públicos a su cargo.
- D) En el campo tributario, la reforma de 1.983 asegura al Municipio su autonomía financiera, enlistando en la fracción IV del art. 115 constitucional, las fuentes tributarias municipales, sin perjuicio de las demás que le confien las leyes y convenios.
- E) En el terreno político, se supera una disposición de 1.977 que establecía el principio de representación proporcional para la elección de los Ayuntamientos con

más de 300 mil habitantes, ampliando tal principio a la totalidad de los Ayuntamientos.

F) Finalmente en las relaciones laborales, la introducción de la fracción IX responde a una vieja y reiterada demanda de los trabajadores, al establecer el régimen laboral de los trabajadores al servicio de Estados y Municipios. Al respecto, cabe recordar que ni en 1.917 ni cuando se adicionó el apartado B al artículo 123 constitucional fueron definidas las bases para proteger laboralmente a dichos servidores públicos. En la actualidad, la referida fracción establece: "Las relaciones de trabajo entre los Estados y sus trabajadores, se regirán por las leyes que expidan las legislaturas de los Estados con base en lo dispuesto en el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y sus disposiciones reglamentarias. Los Municipios observarán estas mismas reglas por lo que a sus trabajadores se refiere".

Del análisis de esta disposición se desprende que los poderes locales pueden resolver lo siguiente: A) Las bases constitucionales locales, la sujeción al apartado "A" o al "B" del artículo 123 constitucional o bien a un dispositivo mixto; y C) La expedición de leyes locales del trabajo, partiendo del citado artículo y de la ley burocrática o de una combinación de ambas (Sobre el tema ver más adelante IV parte).

5. LAS ENTIDADES FEDERATIVAS O ESTADOS FEDERADOS

Ya hemos señalado (Ver Supra nº 1) que conforme a la tradición doctrinal y a la evolución constitucional de México, el Estado Federal mexicano consiste en dos órdenes normativos y competenciales coextensos, es decir, de la misma jerarquía: el Federal o Nacional y el Estatal o Local. Ambos órdenes se encuentran sometidos a la Constitución, que distribuye entre ellos las competencias públicas, de tal que la validez de actuación depende de su consonancia con la carta fundamental.

La soberanía que recae en el pueblo se ejerce entonces en sus respectivas esferas de competencia por los órganos de la Federación y por los de los Estados, de conformidad a lo estipulado por el artículo 41 constitucional (ver supra pág, 219). De igual modo hay que recordar que "Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, pero unidos en un Federación establecida según los principios de la ley Fundamental" (Art. 40).

La Constitución Federal reparte la competencia entre los niveles nacional y estatal. El Federalismo mexicano al respecto hizo suya la fórmula norteamericana: lo que no está expresamente conferido a la Federación se entiende reservado a los Estados, según dispone el artículo 124 constitucional. Estos delimitan su esfera competencial con sujeción a la filosofía política del Estado de Derecho, de acuerdo con la cual el poder público sólo puede hacer lo que le ha delegado el pueblo, quien autorestringe su ámbito de libertad y transfiere al Estado sus posibilidades de acción.

Este reparto de competencias hecho por la Constitución Federal, encuentra base a partir de ciertos principios básicos que el propio texto contiene, lo que se ha venido a denominar una delegación constituyente al Congreso General para que lleve a cabo esa distribución, como es el caso de la salubridad general. (31)

El citado artículo 124 no tiene correlato para la esfera local, por lo que se refiere a los Municipios. De acuerdo a este precepto, lo que no es expresamente conferido a la Federación, se entiende reservado a los Estados que componen la Unión. En ese mismo orden de ideas es necesario subrayar que lo que no está confiado a los poderes estatales no debe entenderse necesariamente como de la competencia municipal, pues en un Estado de Derecho la esfera del poder público debe definirse expresamente en una Constitución. De no suceder así, los asuntos corresponden al ámbito de la libertad ciudadana popular.

Por otra parte, es importante resaltar que nuestro Federalismo se sustenta en el rígido principio de paridad de los Estados de la Unión. Este principio se corresponde con la idea histórica de que los Estados, en uso de su soberanía, "pactaron federarse", manifestándose conforme al artículo 124 ya comentado en que la Constitución no impone limitaciones -más allá de las garantías del gobernado- a los Estados, para que sus respectivos poderes constituyentes definan sus competencias. Por contra, el trato a

(31) Ver al respecto: RUIZ MASSIEU, José Francisco. "El Consejo de Salubridad General en el Constituyente de QUERETARO" en "Sesión conmemorativa del LXVII Aniversario de la Creación del Consejo de Salubridad General". Consejo de Salubridad General, 1.984.

los Municipios es distinto, donde se ha sostenido históricamente el principio de desigualdad municipal. El nuevo artículo 115 incluso se pronuncia en ese sentido al señalar que "Los Municipios contarán con los demás servicios públicos que las legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socioeconómicas de los Municipios, así como su capacidad administrativa y financiera". En aplicación de este principio tanto las Constituciones como las leyes locales otorgan a los Ayuntamientos competencias distintas en función de sus propias características.

Por cuanto hace a las relaciones de trabajo entre los Estados y sus trabajadores, se regirán por las Leyes que expidan las legislaturas de los Estados con base en lo dispuesto en el artículo 123 constitucional y sus disposiciones reglamentarias. El hecho de que el artículo 115 constitucional Fracción IX no especifique si se trata del apartado A o del B, da pie a que los mismos Estados resuelven sobre su sujeción a uno u otro apartado o bien a un dispositivo mixto. Ello sin considerar el grave error en que incurrió el legislador al no determinar expresamente la naturaleza jurídica de la relación que une a los Estados con sus servidores.

Ello permite que la legislación burocrática de los Estados aunque con base en el artículo 123 constitucional siga tendiendo a la diversidad en cuanto a su naturaleza jurídica se refiere. (32)

(32) El tema se encuentra desarrollado en dos partes de este trabajo. (Sobre la naturaleza jurídica de la relación entre el Estado y sus servidores, ver Tercera parte Cap. III N° 2 y en relación con las soluciones que se recomiendan para el caso mexicano ver: Cuarta parte Capítulo I. (La necesidad de un nuevo Estatuto Jurídico para los funcionarios públicos mexicanos).