

LA DESCENTRALIZACIÓN POLÍTICA Y LAS UNIVERSIDADES PÚBLICAS DE LOS ESTADOS

Jorge FERNÁNDEZ RUIZ*

Si hablamos de descentralizar, aludimos implícitamente a “centralizar”, voz española proveniente del latín *centrum*, que a su vez deriva del griego *kentron*, traducible como “agujón”, que en el compás representa el centro de la circunferencia.

SUMARIO: I. *Centralización y descentralización*. II. *Ámbitos de la centralización y de la descentralización*. III. *Centralización política*. IV. *Descentralización política*. V. *Centralización administrativa*. VI. *Descentralización administrativa*. VII. *Universidades públicas autónomas*.

I. CENTRALIZACIÓN Y DESCENTRALIZACIÓN

“Centralizar” significa reunir o agrupar distintas cosas en un centro o lugar común; “centralización” es la acción y efecto de centralizar, que puede interpretarse como una manifestación de la fuerza centrípeta.

“Descentralizar”, en cambio, será distribuir o ubicar en diversos puntos aquellas cosas susceptibles de reunirse en un centro o lugar común; la descentralización es, pues, la acción y efecto de descentralizar, entendible como una expresión de fuerza centrífuga.

Efectos de centralizar y descentralizar, son, respectivamente, la centralización y la descentralización; en tanto que ambas forman parte de un

* Investigador en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

binomio integrado por dos tendencias organizacionales que, aun cuando contrapuestas, pueden coexistir e, incluso, complementarse entre sí.

II. ÁMBITOS DE LA CENTRALIZACIÓN Y DE LA DESCENTRALIZACIÓN

En distintos ámbitos se presentan la centralización y la descentralización: política, administrativa, económica y social, entre otros, por lo que es dable aludir a la centralización y descentralización políticas, administrativas, económicas y sociales; de las políticas y administrativas hablaré con detenimiento; de las otras, diré simplemente que la economía centralizada alude lo mismo a la fábrica que a la reunión de la industria en los grandes centros urbanos, y que la economía descentralizada hace referencia al oficio (sastre, herrero, carpintero, panadero) y al trabajo a domicilio; mientras que en lo concerniente al ámbito social sólo mencionaré que la centralización se refiere a la urbanización, a la ciudad; en contraste con la descentralización, que sugiere el campo, la ermita, el caserío.

El ámbito natural de la centralización y la descentralización políticas es el Estado, por ser éste el que, en el primer caso, reúne en su centro la toma de decisiones en ejercicio de las atribuciones del poder público, propicia la unidad del derecho, de la norma jurídica y sirve para estructurar al Estado unitario o centralista; en el segundo caso, es también el ente estatal el que crea otras personas jurídicas para encomendarles el ejercicio de una parte de sus atribuciones —como la creación y aplicación de normas jurídicas en el campo de su competencia—, y se utiliza para estructurar al Estado bajo la forma federal, en ambos casos bajo la égida del derecho constitucional; en cambio, es en el ámbito de la administración pública donde tienen verificativo las acciones de centralización y descentralización administrativas, encaminadas a centralizar o descentralizar la toma de decisiones en ejercicio de las atribuciones de la administración pública, conforme a la regulación del derecho administrativo.

III. CENTRALIZACIÓN POLÍTICA

Diversas modalidades admite el Estado para su estructura, mismas que permiten hablar de la forma simple y de las formas complejas de Estado. El prototipo de la primera se plasma en el Estado unitario o central, expresión característica de la centralización política.

Por Estado unitario, en su forma pura, se entiende el estructurado de manera monolítica, de tal modo que no admite dividirse en partes inter-nas políticamente autónomas. Consecuentemente, existe un solo gobier-no y un único orden jurídico para todo el Estado, lo que no impide que se dé una descentralización administrativa. La mayoría de los Estados ibe-roamericanos han optado por la forma unitaria, toda vez que Argentina, Brasil, México y Venezuela son los casos de excepción.

IV. DESCENTRALIZACIÓN POLÍTICA

La descentralización política admite diversas modalidades: territorial, funcional y por servicio, las cuales conllevan descentralización adminis-trativa, puesto que el ente políticamente descentralizado se hace cargo de su propia administración.

1. *Descentralización política territorial*

La descentralización política territorial se caracteriza por asignar cier-tos aspectos del ejercicio de las funciones del poder público a demarca-ciones territoriales específicas del Estado, dotadas de personalidad jurídi-ca propia, como es el caso de las entidades federativas, las comunidades, las regiones, las provincias y los municipios. En México, son entes terri-toriales políticamente descentralizados dotados de personalidad jurídica propia: los estados de la República, el Distrito Federal y los municipios.

A. *Descentralización política de los estados de la República mexicana*

Merced a la descentralización política territorial, los estados de la Re-pública mexicana tienen personalidad jurídica propia, eligen a los titula-res de los órganos depositarios de su respectivo poder público local, se otorgan y reforman su propia Constitución; vamos, se dan sus propias normativas jurídicas y las aplican por sí mismos.

B. *Descentralización política del Distrito Federal*

En los términos de lo dispuesto en el artículo 44 constitucional, la ciu-dad de México es el Distrito Federal, sede de los poderes de la Unión y

capital de los Estados Unidos Mexicanos, cuya estructura y organización son producto de la descentralización política territorial, derivada de las reformas constitucionales efectuadas en última década del siglo XX, en virtud de las cuales el Distrito Federal dejó de ser un departamento administrativo para quedar estructurado y organizado como entidad federativa; es decir, como parte integrante de la Federación, y por tanto, en un esquema de descentralización política territorial que incluye descentralización administrativa, de acuerdo con lo preceptuado en el texto vigente de los artículos 43 y 122 constitucionales.

En virtud de las reformas de la última década del pasado siglo al Distrito Federal, se transformó la naturaleza jurídica de éste, al dejar de ser formalmente un departamento administrativo para convertirse formalmente en una entidad federativa.

C. Descentralización política del municipio

El municipio mexicano, conforme al esquema municipal diseñado en el artículo 115 constitucional, concuerda con la definición del ente municipal dada por el jurista uruguayo Daniel Hugo Martins: “institución político-administrativa-territorial, basada en la vecindad, organizada jurídicamente dentro del Estado, para satisfacer las necesidades de vida de la comunidad local, en coordinación con otros entes territoriales y servicios estatales”.¹

En la conformación del municipio, el artículo 115 constitucional establece la descentralización política territorial, en razón de la potestad derivada de su organización político-administrativa, que incluye su descentralización administrativa, por erigir al ente municipal como base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los estados de la República, en cuya virtud el municipio se autogobierna mediante un ayuntamiento, está investido de personalidad jurídica; emite los bandos de policía y gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de su jurisdicción, destinados a organizar la administración pública municipal, regular las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y asegurar la participación ciudadana.

¹ Martins, Daniel Hugo, *El municipio contemporáneo*, Montevideo, Fundación de Cultura Universitaria, 1978, p. 56.

Asimismo, en virtud de su descentralización política, el municipio maneja su patrimonio, administra libremente su hacienda, ejerce funciones públicas específicas, tiene a su cargo la prestación de determinados servicios públicos, ejecuta ciertas obras públicas y realiza un conjunto de actividades de interés público de su competencia.

2. *Descentralización política funcional*

En contraste con las funciones públicas primarias —legislativa, administrativa y jurisdiccional— que los tradicionales órganos del poder público desempeñan de manera centralizada, las funciones públicas emergentes —monetaria, electoral, fiscalizadora, registral— suelen descentralizarse del Estado y encomendarse su ejercicio a órganos distintos de los tradicionales depositarios de las funciones del poder público, identificados en la doctrina como órganos constitucionales autónomos, los que, en la materia de su competencia, son la máxima autoridad, como es el caso del Banco de México en materia monetaria y del Instituto Federal Electoral en materia electoral.

El atribuir el ejercicio de una función pública emergente a un órgano de nueva creación, dotado de personalidad jurídica y patrimonio, distinto e independiente de los tradicionales órganos depositarios del poder público, no sólo personifica el ejercicio de dicha función, sino que entraña una clara descentralización política funcional, que permite al nuevo órgano, ejercer su función, con el empleo de la potestad, el imperio y la autoridad del Estado en todo el país, pues no se trata de una descentralización política territorial, como acontece en el caso de la entidad federativa o del municipio, sino de la descentralización de una función.

A. *Descentralización política del Banco de México*

Un caso singular de evolución de descentralización administrativa por servicio a descentralización política funcional es el del Banco de México, habida cuenta su transformación de organismo descentralizado de la administración pública a órgano constitucional autónomo, erigido en la máxima autoridad del país en materia monetaria, según previene el artículo 28 constitucional a raíz de su reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 20 de agosto de 1993, al disponer:

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 establezcan las leyes y con la intervención que corresponda a las autoridades competentes, regulará los cambios, así como de intermediación y los servicios financieros, contando con las atribuciones de autoridad necesarias para llevar a cabo dicha regulación y proveer a su observancia.

B. Descentralización política del Instituto Federal Electoral

De acuerdo con lo dispuesto en la fracción III del artículo 41 constitucional, la organización de las elecciones es una función pública que el Estado mexicano encomienda a un organismo público autónomo denominado Instituto Federal Electoral, al que dota de personalidad jurídica y patrimonio propios. El ejercicio de la función pública electoral tendrá por principios rectores la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad. De igual manera, el referido precepto constitucional erige al Instituto Federal Electoral como la máxima autoridad en la materia electoral, independiente en sus decisiones y funcionamiento, y profesional en su desempeño.

C. Descentralización política de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos

La transformación de la naturaleza jurídica de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos constituye un caso sui generis, dada su creación, mediante desconcentración administrativa, como un órgano desconcentrado de la Secretaría de Administración, convertida después, mediante descentralización administrativa, en organismo descentralizado de la administración pública, al que se excluyó de la observancia de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, para convertirse, finalmente, mediante acción de descentralización política, en órgano autónomo, merced

a la última reforma del apartado B del artículo 102 constitucional, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 13 de septiembre de 1999.

A la Comisión Nacional de los Derechos Humanos se le asigna el ejercicio de la función pública de protección de los derechos humanos, lo que implica una evidente acción de descentralización política.

3. *Descentralización política por servicio*

El propósito de la descentralización política consiste en prestar un servicio público, a cuyo efecto se crea una persona jurídica de derecho público a la que se encarga la prestación del servicio público correspondiente, en un esquema de autonomía tan amplia que le permite, incluso, darse su propio órgano de gobierno y conferirse en gran medida su propia normativa jurídica.

Implícitamente prevista en la fracción VII del artículo 3o. constitucional, la descentralización política se ha utilizado para conformar las universidades a las que la ley confiere autonomía, como es el caso, en el ámbito federal, de la Universidad Nacional Autónoma de México, la Universidad Autónoma Metropolitana y la Universidad Autónoma Chapingo.

Diffiere el troquel del organismo descentralizado del Estado del molde del organismo descentralizado de la administración pública, porque el primero es producto de la descentralización política, y el segundo es resultado de la descentralización administrativa. En consecuencia, la universidad autónoma, configurada como organismo descentralizado del Estado, se da sus propios órganos de gobierno y, en gran parte, su propia normativa, sin injerencia en su conducción, manejo y actuación de los tradicionales órganos depositarios del poder público.

V. CENTRALIZACIÓN ADMINISTRATIVA

Se caracteriza la centralización administrativa, por su organización jerárquica estructurada piramidalmente, de tal manera que los órganos inferiores se subordinan a los inmediatos superiores, y éstos a los contiguos de arriba, y así sucesivamente, hasta llegar al vértice de la pirámide, que es el órgano supremo de la administración, investido de la máxima autoridad, que conlleva una amplia potestad sobre sus subalternos, merced a la

cual los designa, manda, organiza, supervisa, disciplina y remueve, conforme a un modelo de relación jerárquica que le es característico, mediante el ejercicio de los poderes de nombramiento, de remoción, de mando, de decisión, de vigilancia, de disciplina y de revisión, así como del poder para la resolución de conflictos de competencia. En este orden de ideas, se entiende por jerarquía el vínculo jurídico que relaciona entre sí tanto a los órganos como a los funcionarios, por medio de poderes de subordinación, encaminados a dotar a la actividad administrativa de unidad y coherencia.

1. Poder de nombramiento

Se puede explicar el poder de nombramiento como la facultad atribuida al titular del órgano superior para designar discrecionalmente a sus colaboradores; en nuestro caso, el presidente de la República tiene la facultad de nombrar a los titulares de las dependencias de la administración pública centralizada, o sea, a los secretarios de Estado, al consejero jurídico del Ejecutivo federal; en su caso, a los jefes de los departamentos administrativos, así como a los demás empleados de la administración centralizada cuyo nombramiento no esté determinado de otro modo en la Constitución o en las leyes.

Huelga señalar que el poder de nombramiento queda acotado por los requisitos establecidos en la Constitución y en las leyes para ocupar cada uno de los puestos respectivos. El nombramiento, además de una relación personal, crea una relación jerárquica de naturaleza jurídica, de supra subordinación entre el presidente de la República y el personal de la administración pública; el poder de nombramiento puede ser delegable a favor de órganos inferiores.

2. Poder de remoción

El poder de nombramiento se ve reforzado por el poder de remoción que trae aparejado el primero, en cuyo ejercicio el presidente de la República puede cesar a sus colaboradores; por consiguiente, el titular del Poder Ejecutivo federal, en los términos de la fracción II del artículo 89 constitucional, puede nombrar y remover libremente a sus colaboradores cuyo nombramiento o remoción no esté determinado de otro modo en la Constitución o en las leyes.

3. *Poder de mando*

Puede explicarse el poder de mando como la facultad del superior jerárquico, de dirigir e impulsar la actividad de los subordinados por medio de órdenes o instrucciones verbales o escritas; obviamente, este poder es correlativo a la obligación de obediencia a cargo del subordinado; sus límites, establecidos en el ordenamiento jurídico correspondiente, derivan de la amplitud de la facultad o poder del superior, así como del ámbito y materia de su competencia, así como del horario de labores, en el caso del personal de base.

4. *Poder de decisión*

En ejercicio del poder de decisión, el superior puede optar entre varias alternativas de resolución y, en consecuencia, elegir la que en su opinión sea la mejor, la cual habrá de ser acatada por el inferior, dado que el poder de decisión, como explica el profesor Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez, “Es la facultad que tienen los órganos superiores para la emisión de los actos administrativos, reservando a los inferiores la realización de los trámites necesarios hasta dejarlos en estado de resolución”.²

5. *Poder de vigilancia*

Para que los poderes de mando y de decisión tengan cabal efectividad, se requiere del ejercicio del poder de vigilancia, merced al cual el superior tiene la facultad de inspeccionar y vigilar la actuación de sus subordinados, lo cual le permite detectar cuándo estos últimos incumplen las órdenes y decisiones del superior, así como saber si cumplen o no sus obligaciones derivadas de la normativa en vigor y, además, determinar las responsabilidades administrativas, civiles o penales en que incurran por su incumplimiento.

El ejercicio del poder de vigilancia se lleva a cabo mediante actos materiales ordenados por el superior, consistentes en visitas, inspecciones, investigaciones, supervisiones y auditorías contables, operacionales o administrativas, complementadas con informes, rendición de cuentas, estados presupuestales y contables.

² Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto, *Elementos de derecho administrativo*, México, Limusa, 1991, p. 82.

Gracias al poder de vigilancia, el superior mantiene la posibilidad de rectificar y corregir la actuación de los órganos y servidores públicos subordinados, así como de fundamentar las responsabilidades imputables a los inferiores.

6. *Poder disciplinario*

Con apoyo en sus poderes de vigilancia y de revisión, el titular del órgano superior ejerce el poder disciplinario, que, en suma, es la facultad de reprimir o sancionar administrativamente a sus subordinados por las acciones u omisiones realizadas indebida o irregularmente, en perjuicio de la administración pública, de los particulares o de ambos, lo que permite al órgano superior, castigar tanto el incumplimiento absoluto como el cumplimiento deficiente o insuficiente de las responsabilidades a cargo de los servidores públicos que se desempeñan en sus órganos inferiores.

Variadas son las sanciones a imponer en el ejercicio del poder disciplinario, y van desde la amonestación privada o pública hasta la inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público, pasando por la suspensión temporal y la destitución del empleo y la sanción económica. La imposición de las sanciones administrativas correspondientes se hará sin perjuicio de las acciones que se puedan ejercitar por la responsabilidad civil o penal en que se hubiera incurrido.

7. *Poder de revisión*

Consiste el poder de revisión en la facultad, atribuida al titular del órgano superior, de revisar la actuación del inferior y, de considerarlo pertinente, suspender, modificar, anular o confirmar sus actos o resoluciones, sin que ello signifique sustitución del superior en el desempeño de las tareas del inferior, sino sólo revisar el acto o resolución de este último, de oficio o a petición de parte, para su confirmación o modificación, y, en este último caso, compeler al inferior a someterse al cumplimiento de las disposiciones legales.

El poder de revisión conferido al titular del órgano administrativo superior respecto de sus inferiores, obviamente es distinto al recurso de

revisión, porque este último es un medio de impugnación cuyo ejercicio se atribuye al administrado, afectado por actos o resoluciones de las autoridades administrativas.

8. *Poder para resolver conflictos de competencia*

En fin, el titular del órgano administrativo superior está dotado del poder para la resolución de conflictos de competencia, consistente en su atribución otorgada para precisar cuál de los órganos inferiores es competente para conocer de un asunto determinado en el que varios o ninguno de ellos pretenden serlo.

La inexistencia del poder para la resolución de conflictos de competencia podría provocar el caos o la parálisis de la administración pública por la indeterminación de las competencias, bien porque dos o más dependencias pretendieran conocer de un mismo asunto para resolverlo, ya porque ninguna quisiera tomar conocimiento del mismo. El artículo 24 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal prevé la solución de tales conflictos, de la siguiente manera:

En casos extraordinarios o cuando exista duda sobre la competencia de alguna Secretaría de Estado o Departamento Administrativo para conocer de un asunto determinado, el Presidente de la República resolverá, por conducto de la Secretaría de Gobernación, a qué dependencia corresponde el despacho del mismo.

VI. DESCENTRALIZACIÓN ADMINISTRATIVA

Se puede explicar la descentralización administrativa, como una tendencia organizativa de la administración pública, en cuya virtud se confiere personalidad jurídica propia a ciertos entes a los que se les otorga relativa autonomía orgánica respecto del órgano central, para encargarles la realización de ciertas actividades administrativas.

La descentralización administrativa se implementa a través de la creación de personas jurídicas de derecho público, distintas al Estado, bajo diversas modalidades. Gabino Fraga distingue la descentralización administrativa por región, por servicio, y por colaboración.

1. *Descentralización administrativa por región*

Implica la descentralización administrativa por región, la transferencia de facultades de la administración centralizada a un ente territorial dotado de personalidad jurídica, para que las ejerza exclusivamente dentro de su circunscripción territorial. André Buttgenbach hace consistir la descentralización administrativa por región, en confiar a las autoridades públicas regionales o locales, autónomas respecto del poder central, la administración de un conjunto de intereses regionales o locales, reconociéndoles el derecho de crear a este respecto los servicios que juzguen necesarios.³

Algunos autores, como Manuel María Díez,⁴ ven en el municipio una manifestación de dicha descentralización administrativa territorial o por región, lo cual puede tener validez en algunos países unitarios, como Francia, Colombia o Guatemala, mas no en México, donde el municipio es producto de descentralización política, no de descentralización administrativa.

2. *Descentralización administrativa por servicio*

La descentralización administrativa por servicio se caracteriza, por la transferencia o delegación de ciertas facultades de los órganos administrativos del poder público a favor de una persona jurídica de derecho público, distinta del Estado, a quien se encomienda la prestación de un servicio público específico, por lo cual es dable decir que dicho servicio se personaliza, habida cuenta que se crea una persona jurídica para prestar el servicio, dotada de personalidad jurídica y patrimonio propios.

La personificación de los servicios públicos en Francia dio origen a este tipo de descentralización administrativa, lo cual quiere decir que la prestación de algunos servicios públicos se llevó a cabo mediante la creación de una persona jurídica de derecho público —que en el derecho positivo recibe diferentes denominaciones: ente autónomo, establecimiento público, ente autárquico u organismo descentralizado, entre otras—, caracterizada por tener autonomía jurídica, financiera y técnica y de gestión.

Gracias a la autonomía jurídica que entraña la descentralización administrativa por servicio, el órgano descentralizado tiene personalidad jurí-

³ Buttgenbach, André, *Manual de droit administratif*, Bruselas, Jarcié, 1966, p. 104.

⁴ Díez, Manuel María, *Manual de derecho administrativo*, 2a. ed., Buenos Aires, Plus Ultra, 1980, p. 137.

dica propia; en virtud de su autonomía financiera, cuenta con patrimonio propio; en razón de su autonomía técnica, disfruta de una reglamentación propia y específica; y merced a su autonomía de gestión, realiza por sí mismo los trámites necesarios para el desarrollo de sus actividades.

Pueden considerarse como las características más importantes de la descentralización administrativa por servicio, las siguientes:

A. *Su establecimiento mediante ley o decreto*

El esquema de la descentralización administrativa por servicio ha sido utilizado reiteradamente en México, como se comprueba con el gran número de organismos descentralizados creados tanto en el ámbito federal como en el de las entidades federativas, muchos de ellos no por el Poder Legislativo, sino mediante decreto del titular del Poder Ejecutivo.

El último de tales procedimientos es acremente criticado por la doctrina,⁵ por estimar que su creación corresponde al órgano Legislativo, dado que implica la constitución de un patrimonio y la aprobación de un presupuesto 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 hacerlo.

Al respecto, la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, de manera parecida a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, dispone:

Artículo 44. Son organismos descentralizados las personas jurídicas creadas por ley o decreto del Congreso del Estado, o por decreto del titular del Ejecutivo, con personalidad jurídica y patrimonio propio, cualquiera que sea la estructura legal que adopten 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.

⁵ “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, *Derecho administrativo*, 29a. ed., México, Porrúa, 1990, p. 202.

B. Personalidad jurídica propia

Como queda dicho, la personificación de servicios públicos en Francia dio origen a la descentralización administrativa por servicio, que desde entonces implica la creación de una persona jurídica de derecho público, 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. Como acabamos de ver, el artículo 45 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal establece como requisito del organismo descentralizado la personalidad jurídica propia.

C. Patrimonio propio

La descentralización administrativa por servicio se propone agilizar el quehacer de una parte de la administración pública, por lo cual las instituciones creadas para encargarse de actividades específicas del sector público, cuyo desempeño se les transfiere bajo el esquema de este tipo de descentralización, deberán tener un patrimonio propio, independiente de los fondos comunes del Estado, lo cual les permitirá, sin mayor trámite, disponer rápida y oportunamente de los recursos necesarios para alcanzar sus objetivos.

D. Estatuto y regulación específicos

Al crearse una persona moral bajo el régimen de descentralización administrativa por servicio, debe someterse a una regulación propia, acorde con la estructura y funcionamiento que se pretende, en la que se precisen sus fines, denominación, patrimonio y órganos; asimismo, han de normarse las relaciones con sus usuarios y con su personal, así como sus relaciones con la administración pública centralizada; estas últimas no deberán ser de jerarquía, sino de tutela y vigilancia, en respeto de la autonomía jurídica, financiera y técnica, indispensables para el logro de los fines que se le asignan.

E. Realización de una actividad técnica

En principio, el esquema de la administración centralizada no es adecuado para la realización eficiente de muchas de las actividades técnicas

asumidas por el Estado al descartar el modelo liberal del *laissez faire, laissez passer*.

En cambio, la descentralización administrativa por servicio no sólo es adecuada, sino la más indicada para realizar ciertas actividades técnicas específicas y de gran dinamismo, atribuidas a la administración pública, cuales son, por ejemplo, las inherentes a los servicios públicos, porque emplea fórmulas de organización y de operación semejantes a las utilizadas por las empresas privadas, lo que le permite lograr agilidad y flexibilidad. Cuando no se trate de actividades de ese tipo, no hay razón de realizarlas mediante descentralización por servicio, sino por medio de una dirección centralizada y unitaria.

Como acabamos de ver, el artículo 44 de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave reduce el objeto de los organismos descentralizados, producto de la descentralización administrativa, a:

- 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.

F. Tutela y vigilancia de la administración central

La relativa autonomía, característica de la descentralización administrativa por servicio, no impide que los órganos descentralizados queden sujetos a la tutela y vigilancia de la administración centralizada, o sea, del titular del Poder Ejecutivo, sin perjuicio de estar sometidos a la vigilancia del ente de fiscalización superior u órgano de fiscalización superior equivalente. Dicha tutela y tal vigilancia son indispensables para evitar la arbitrariedad de los directores de los entes descentralizados.

La tutela que ejerce la administración central sobre los órganos creados en el esquema de la descentralización administrativa por servicio se comprueba con las siguientes disposiciones de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales:

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 enti-

dades 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. 21. El director general será designado por el Presidente de la República, o a indicación de éste a través del coordinador de sector por el órgano de gobierno...

La vigilancia que realiza la administración central, respecto de las instituciones creadas mediante la descentralización administrativa por servicio, se acredita con el siguiente precepto de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales:

Art. 11. Las entidades paraestatales... 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.

Para comprender más fácilmente lo hasta aquí expuesto en torno a la descentralización administrativa por servicio, basta recordar que la Comisión Federal de Electricidad, como organismo público descentralizado que es, representa un caso típico de tal esquema de organización, porque su creación se hizo mediante la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica, expedida por el Congreso de la Unión, que confiere a dicha Comisión, personalidad jurídica y patrimonio propios.

La referida ley y su reglamento respectivo representan básicamente la normativa y regulación jurídica propias de la Comisión Federal de Electricidad, que tiene a su cargo la actividad técnica consistente en generar, conducir, transformar, distribuir y abastecer energía eléctrica que tenga por objeto la prestación de servicio público, en los términos del artículo 27 constitucional.

Obviamente, la generación, conducción, transformación, distribución y el abastecimiento de energía eléctrica son sendas actividades técnicas que realiza la Comisión Federal de Electricidad, principalmente bajo la tutela y vigilancia de las secretarías de Energía, de Hacienda y Crédito Público y de la Función Pública.

VII. UNIVERSIDADES PÚBLICAS AUTÓNOMAS

El artículo 3o. constitucional establece la posibilidad de que el legislador ordinario otorgue autonomía a las universidades, al disponer en su fracción VII:

Las universidades y las demás instituciones de educación superior a las que la ley otorgue autonomía, tendrán la facultad y la responsabilidad de gobernarse a sí mismas; realizarán sus fines de educar, investigar y difundir la cultura de acuerdo con los principios de este artículo, respetando la libertad de cátedra e investigación y de libre examen y discusión de las ideas; determinarán sus planes y programas; fijarán los términos de ingreso, promoción y permanencia de su personal académico; y administrarán su patrimonio...

La creación de universidades públicas autónomas en el ámbito federal ha sido producto de acciones de descentralización política por servicio, mediante el empleo del troquel del organismo descentralizado del Estado, distinto al organismo descentralizado de la administración pública, según se anticipó en páginas anteriores y a continuación se comenta con más detenimiento.

1. La Universidad Nacional Autónoma de México

Como señala expresamente el artículo 1o. de su Ley Orgánica, la Universidad Nacional Autónoma de México es una corporación pública a la que identifica como un organismo descentralizado del Estado, y dotado de plena capacidad jurídica, lo que se traduce en personalidad jurídica propia, cuyos fines hace consistir en impartir educación superior para formar profesionistas, investigadores, profesores universitarios y técnicos útiles a la sociedad; organizar y realizar investigaciones, principalmente acerca de las condiciones y problemas nacionales, y extender con la mayor amplitud posible los beneficios de la cultura.

Como producto que es de la descentralización política por servicio, el organismo descentralizado del Estado en que se constituye la Universidad Nacional Autónoma de México tiene la atribución de darse sus propios órganos de gobierno, entre los que destacan la Junta de Gobierno, el Consejo Universitario, el rector y el Patronato.

La Junta de Gobierno se compone de quince miembros, cuyos primeros integrantes fueron designados por el Consejo Constituyente, conforme al artículo 2o. transitorio de la referida Ley Orgánica, según la cual a partir del quinto año el Consejo Universitario pudo elegir anualmente a un miembro de la Junta que sustituyera al que ocupara el último lugar en el orden que la misma Junta fijó por insaculación, inmediatamente después de constituirse.

La ley en cita previó que una vez sustituidos los primeros componentes de la Junta o, en su caso, ratificadas sus designaciones por el Consejo Universitario, los nombrados posteriormente irían reemplazando a los miembros de más antigua designación, y que las vacantes que ocurran en la Junta por muerte, incapacidad o límite de edad serán cubiertas por el Consejo Universitario; en tanto que las originadas por renuncia se cubren mediante designaciones que hacen los miembros restantes de la Junta.

Corresponde a la Junta de Gobierno nombrar al rector, a los directores de las facultades, escuelas e institutos de la Universidad, así como a los integrantes de su Patronato.

El Consejo Universitario se integra con el rector, los directores de facultades, escuelas o institutos; por representantes profesores y representantes alumnos de cada una de las facultades y escuelas en la forma que determine el Estatuto; por un profesor representante de los centros de extensión universitaria, y por un representante de los empleados de la Universidad. El secretario general de la Universidad lo es también del Consejo.

Compete al Consejo Universitario expedir todas las normas y disposiciones generales encaminadas a la mejor organización y funcionamiento técnico, docente y administrativo de la Universidad.

El rector es el jefe nato de la Universidad, su representante legal y presidente del Consejo Universitario; dura en su encargo cuatro años, y puede ser reelecto una vez.

Corresponde al rector, cuidar del exacto cumplimiento de las disposiciones de la Junta de Gobierno y de los que dicte el Consejo Universitario. Tiene facultad para vetar los acuerdos del propio Consejo, que no tengan carácter técnico, en cuyo caso toca resolver a la Junta de Gobierno.

El Patronato de la Universidad se integra por tres miembros designados por la Junta de Gobierno por tiempo indefinido, quienes desempeñan su encargo sin percibir retribución o compensación alguna. Como previene el artículo 10 de la ley en comento, corresponde al Patronato:

I. Administrar el patrimonio universitario y sus recursos ordinarios, así como los extraordinarios que por cualquier concepto pudieran allegarse.

II. Formular el presupuesto general anual de ingresos y egresos, así como las modificaciones que haya que introducir durante cada ejercicio, oyendo para ello a la Comisión de Presupuestos del Consejo y al Rector. El presupuesto deberá ser aprobado por el Consejo Universitario.

III. Presentar al Consejo Universitario, dentro de los tres primeros meses a la fecha en que concluya un ejercicio, la cuenta respectiva, previa revisión de la misma que practique un Contador Público, independiente, designado con antelación por el propio Consejo Universitario.

IV. Designar al Tesorero de la Universidad y a los empleados que directamente estén a sus órdenes para realizar los fines de administración a que se refiere la fracción I de este artículo.

V. Designar al Contralor o Auditor interno de la Universidad y a los empleados que de él dependan, los que tendrán a su cargo llevar al día la contabilidad, vigilar la correcta ejecución del presupuesto, preparar la cuenta anual y rendir mensualmente al Patronato un informe de la marcha de los asuntos económicos de la Universidad.

VI. Determinar los cargos que requerirán fianza para su desempeño, y el monto de éste.

VII. Gestionar el mayor incremento del patrimonio universitario, así como el aumento de los ingresos de la Institución.

VIII. Las facultades que sean conexas con las anteriores.

De tal suerte, los órganos de gobierno de la Universidad Nacional Autónoma de México son nombrados por la propia comunidad universitaria, sin intervención de los órganos del poder público.

2. *La Universidad Autónoma Metropolitana*

ARTÍCULO 1. Se crea la Universidad Autónoma Metropolitana, como organismo descentralizado del Estado, con personalidad jurídica y patrimonio propio.

ARTÍCULO 3. La Universidad, a fin de realizar su objeto, tendrá facultades para organizarse, de acuerdo con este ordenamiento, dentro de un régimen de desconcentración funcional y administrativa, como lo estime conveniente.

ARTÍCULO 6. Serán órganos de la Universidad: La Junta Directiva; el Colegio Académico; el Rector General; el Patronato; los Consejos Académicos; los Rectores; los Consejos Divisionales; los Directores de División, y los Jefes de Departamento.

ARTÍCULO 7. La Junta Directiva estará integrada por nueve miembros que el Colegio Académico designará por mayoría de votos, tres de los cuales, cuando menos, deberán ser miembros del personal académico de la Universidad.

ARTÍCULO 11. Corresponde a la Junta Directiva nombrar al Rector General de la Universidad, resolver acerca de su renuncia y removerlo por causa justificada. En ejercicio de estas facultades, auscultará la opinión de la comunidad de dicha institución, en la forma que establezcan las disposiciones reglamentarias; asimismo, le corresponde nombrar a los rectores y a los miembros del Patronato.

3. *La Universidad Autónoma Chapingo*

ARTÍCULO 1o. Se crea la Universidad Autónoma Chapingo como organismo descentralizado del Estado, con personalidad jurídica, patrimonio propio y sede de gobierno en Chapingo, Estado de México.

ARTÍCULO 7o. La Comunidad Universitaria constituida por alumnos, profesores e investigadores de la Universidad Autónoma Chapingo se gobernará a sí misma por las autoridades que ella designe en los términos de la presente Ley y sus Reglamentos, y podrán conocer, discutir y decidir cualquier asunto pertinente a la institución a excepción de los académicos.

ARTÍCULO 8o. La Universidad Autónoma Chapingo establecerá los procedimientos para constituir los distintos cuerpos colegiados encargados de resolver, entre otras, sus cuestiones académicas y administrativas, los cuales estarán constituidos por alumnos y personal académico.

ARTÍCULO 9o. El ejercicio de las funciones académico-administrativas de la Universidad estará a cargo del Rector, los Vicerrectores, los Directores de División y Jefes de Departamento y de las Unidades Administrativas que se establezcan.

ARTÍCULO 10. El Rector de la Universidad será el representante legal de la institución, durará en su cargo cuatro años y no podrá ser reelecto más de una sola vez.

4. *La Universidad de Guadalajara*

De conformidad con el artículo 55 de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Jalisco, la Universidad de Guadalajara gozará de autonomía, personalidad jurídica y patrimonio propios, y tendrá como finalidad primordial impartir educación media superior y superior, así como coadyuvar al desarrollo de la cultura en la entidad, en los términos que se determinen en su Ley Orgánica y ordenamientos que de ella deriven, además de esta ley.

Por su parte, la Ley Orgánica de la Universidad de Guadalajara configura a ésta como un organismo público descentralizado del gobierno del

estado de Jalisco con autonomía, personalidad jurídica y patrimonio propios, cuyo fin es impartir educación media superior y superior, así como coadyuvar al desarrollo de la cultura en la entidad.

Se trata pues de una universidad pública autónoma creada en el marco de la descentralización política, habida cuenta que, como establece el artículo 3o. de dicha ley orgánica, el Estado debe garantizar la autonomía de la Universidad y su facultad de gobernarse a sí misma; el respeto a la libertad de cátedra e investigación; el libre examen y discusión de las ideas, y la administración de su patrimonio.

En este contexto, el artículo 24 de la ley en cita previene que el gobierno de la Universidad se ejercerá, en el ámbito de sus respectivas competencias, por el Consejo General Universitario; el rector general; los consejos de centros universitarios; los rectores de centros universitarios; el Consejo Universitario de Educación Media Superior y el director general de Educación Media Superior.

El Consejo General Universitario, como previene el artículo 28 de la ley en comento, es el máximo órgano de gobierno de la Universidad, y se integrará exclusivamente por miembros de su comunidad encabezados por el rector general.

Como disponen los artículos 32 y 33 de su Ley Orgánica, el rector general es la máxima autoridad ejecutiva de la Universidad de Guadalajara, representante legal de ella, presidente del Consejo General Universitario y del Consejo de Rectores; dura en su cargo seis años, contados a partir del primero de abril del año en que se renueve el titular del Poder Ejecutivo del estado, y sólo podrá ser removido por el Consejo General Universitario por falta grave.

5. La Universidad Autónoma del Estado de México

La Ley de la Universidad Autónoma del Estado de México retoma el troquel del organismo descentralizado del estado, para acuñar en él a dicha universidad, al establecer en su artículo primero:

La Universidad Autónoma del Estado de México es un organismo público descentralizado del Estado de México, establecida por esta Ley con personalidad jurídica y patrimonio propios, dotada de plena autonomía en su régimen interior en todo lo concerniente a sus aspectos académico, técnico, de gobierno, administrativo y económico.

ARTÍCULO 19. Los principales órganos de gobierno de la Universidad Autónoma del Estado de México son el Consejo Universitario y el Rector.

ARTÍCULO 20. El Consejo Universitario es la Máxima Autoridad de la Universidad, siendo sus resoluciones obligatorias para éste y la comunidad universitaria, y no podrán ser revocadas o modificadas sino por el propio Consejo, el que se integra por consejeros ex-oficio y electos. Entre los ex-oficio figura, en primer término el Rector.

ARTÍCULO 21. Entre las facultades del Consejo Universitario destacan las de expedir y modificar el Estatuto Universitario, reglamentos, y demás disposiciones necesarias para la organización y funcionamiento de la Universidad, y la de designar y remover al Rector, a los Directores de Organismos Académicos, Centros Universitarios y de plantel de la Escuela Preparatoria.

6. *La Universidad Veracruzana*

Sin emplear la figura del organismo descentralizado del estado, la Ley de Autonomía de la Universidad Veracruzana recurre a la descentralización política por servicio para erigir en autónoma a dicha universidad, toda vez que en los términos del texto vigente del artículo 10 de la Constitución particular del Estado de Veracruz-Llave:

La Universidad Veracruzana es una institución autónoma de educación superior. Conforme a la ley: tendrá la facultad de autogobernarse, expedir su reglamentación, y nombrar a sus autoridades; realizará sus fines de conservar, crear y transmitir la cultura y la ciencia, a través de las funciones de docencia, investigación, difusión y extensión, respetando las libertades de cátedra, de investigación, de libre examen y discusión de las ideas; determinará sus planes y programas; fijará los términos de ingreso, promoción y permanencia de su personal académico; y administrará libremente su patrimonio, que se integrará con las aportaciones federales y estatales, la transmisión de bienes y derechos de personas físicas o morales, nacionales o extranjeras los recursos generados por los servicios que preste, así como por los demás que señale su ley.

De acuerdo con lo dispuesto en la Ley 25, de autonomía de la Universidad Veracruzana,

Artículo 2o. La Universidad Veracruzana es una institución pública y autónoma de educación superior, que tiene la facultad de autogobernarse, ex-

pedir su reglamentación, nombrar a sus autoridades, determinar sus planes y programas y fijar los términos de ingreso, promoción y permanencia de su personal académico, conforme a los principios dispuestos por la Constitución Política del estado y que regula la legislación ordinaria.

De conformidad con el artículo 4o. de esta Ley de Autonomía, la Junta de Gobierno se integra por nueve miembros, y tiene entre sus atribuciones, las de designar al rector y resolver sobre su renuncia; proponer ternas al Consejo Universitario General para designar a los integrantes de la Junta, y en algunos casos designarlos.

De acuerdo con el artículo 5o. de la ley en cita, los miembros de la primera Junta de Gobierno fueron electos por el Consejo Universitario General. Una vez electa la primera junta de gobierno, a partir del quinto año, el Consejo Universitario General elige anualmente a dos miembros que sustituirán en el orden de insaculación a los que ocupen los dos primeros lugares; en el caso del noveno miembro de la Junta, éste será sustituido en forma individual; una vez que hayan sido sustituidos los miembros de la primera junta de gobierno, los nombrados posteriormente por el Consejo Universitario General van reemplazando a los miembros de mayor antigüedad.

Las vacantes que ocurran en la Junta de Gobierno por muerte, incapacidad, dejar de cumplir algunos de los requisitos señalados en el artículo 6o. de esta ley, o renuncia de los miembros, son cubiertas por quien designe la Junta de Gobierno.