

# UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES ACATLAN



**BIBLIOTECA Y DOCUMENTACION**

## EL MUNICIPIO Y LA DESCENTRALIZACION ADMINISTRATIVA



M-0030081

**T E S I S**  
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:  
LICENCIADO EN DERECHO  
P R E S E N T A  
**INES MOCTEZUMA MONTERO**  
ASESOR: LIC. VIRGILIO MUÑOZ PEREZ  
SANTA CRUZ ACATLAN, ESTADO DE MEXICO 1981



Universidad Nacional  
Autónoma de México



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

A la memoria de mi padre GUILLERMO MOCTEZUMA ESCOBAR, con mi eterno cariño; a mi madre - la señora ANGELA MONTERO VDA. DE MOCTEZUMA, - quien con sus desvelos y sacrificios hizo posible la realización de mi carrera, con devoción y agradecimiento infinito.

A mi tío RODOLFO MOCTEZUMA ESCOBAR; y a mis hermanos GUI-LLERMO, MA. DE LOS ANGELES Y - RODOLFO por su apoyo, cariño y comprensión.

## I N D I C E

	Pág.
<u>INTRODUCCION</u>	1
<u>CAPITULO I</u> LA ORGANIZACION	3
1.                      La Organización	5
2.                      La Organización Administrativa	9
3.                      La Administración	13
4.                      La Administración Pública	15
4B.                     La Administración Pública General	24
5.                      La Función Pública	25
6.                      Origen del Municipio	36
<u>CAPITULO II</u> FORMAS DE ORGANIZACION DE LA AD MINISTRACION PUBLICA	44
1.                      Centralización	46
2.                      Desconcentración Administrativa	59
3.                      Descentralización Administrativa	68
<u>CAPITULO III</u> EL MUNICIPIO Y LA DESCENTRALIZA- CION ADMINISTRATIVA	92
A.                      Doctrinas del Federalismo acerca de la Descentralización	94
B.                      La Descentralización por Región	96
C.                      Definiciones que se dan acerca - de la Descentralización por Región	97
D.                      Ventajas de la Descentralización- por Región	98
E.                      Inconvenientes que presenta la -- Descentralización por Región	100
F.                      Caracteres de que goza la Descen- tralización por Región de acuerdo a las Teorías Clásica y Realista	101
G.                      Historia del Municipio	102
H.                      Definiciones que se dan Acerca - del Municipio	104
I.                      Delimitación de Funciones del Mu- nicipio	106
J.                      Principales Rasgos que Presenta - el Municipio	107

	Pág.
K. Conclusión acerca de si: el Municipio es un Organismo Descentralizado por Región o se deriva del Artículo 115 Constitucional	110
<u>CAPITULO IV</u> LA ORGANIZACION MUNICIPAL	114
1. Organos del Municipio	115
2. Facultades de los Municipios	119
3. Autonomía Municipal en el nombramiento de los Funcionarios	121
4. Artículo 115 Constitucional	122
<u>CONCLUSIONES</u>	125
<u>BIBLIOGRAFIA</u>	131

## I N T R O D U C C I O N

En el amplísimo campo del derecho, han surgido problemas que han sido objeto de estudios analíticos a través de los cuales encontramos doctrina abundante, sin embargo, existen otros que no han sido estudiados, como por ejemplo el MUNICIPIO al cual no se le ha dado la importancia debida; ya que encontramos que el avance de las demás ciencias vienen generando planteamientos jurídicos, los cuales deben estudiarse con detenimiento a fin de proponer cambios algunas veces radicales, pues la utilidad de las leyes dependen de las previsiones que puedan aplicarse al grupo humano concreto para el cual se crea.

Un problema importante que se ha presentado, el -- cual fue el principal interés para realizar este trabajo de tesis, fue la constitucionalidad del MUNICIPIO, así como -- también el de plantear los actos que realiza el ayuntamiento en el desempeño de sus funciones como representante del mismo, sujeto a un regimen constitucional.

Partiendo del principio constitucional que considera al MUNICIPIO como la base o célula básica de la división territorial y de la organización política nacional, se ha ido fijando progresivamente su atención en la potencialidad

MUNICIPALIDAD Y DESARROLLO

que entrañan las municipalidades, para el logro extensivo -  
e intensivo de todo programa.

Nos referimos a la municipalidad como una forma --  
esencial irremplazable de organización socio-política y por  
lo mismo nos interesa establecer el grado de interrelación-  
entre el Estado y el MUNICIPIO, o sea entre los poderes del  
Estado y el poder municipal, dentro de la estructura nacio-  
nal.

## C A P I T U L O I

1. LA ORGANIZACION
  - a) Antecedentes
  - b) Conceptos que se dan acerca de la organización
  - c) Principios de la Organización
2. LA ORGANIZACION ADMINISTRATIVA
  - a) Definiciones que se dan acerca de la organización administrativa
  - b) Caracteres de la organización administrativa
  - c) Principios de la organización administrativa
3. LA ADMINISTRACION
  - a) Definiciones que se dan de la administración
  - b) La administración como arte
  - c) La administración como técnica
  - d) La administración como ciencia o sociología administrativa
4. LA ADMINISTRACION PUBLICA
  - a) Las definiciones que se dan de la administración pública
  - b) Característica que reviste la administración pública
  - c) Elementos de la Administración pública
  - d) Sujetos que intervienen en la administración pública
  - e) Objetivos de la administración pública
  - f) Funciones que cumple la administración pública

110030081



4 bis. LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL. SU INTEGRACION

5. FUNCION PUBLICA

- a) Definiciones que se dan acerca de la Función Pública
- b) Naturaleza de la función pública
- c) Organos que intervienen en la función pública
- d) Sujetos que intervienen en la función pública
- e) Derechos de la función pública
- f) Deberes de la función pública

6. ORIGEN DEL MUNICIPIO

## LA ORGANIZACION

### 1) LA ORGANIZACION

#### A) ANTECEDENTES

Antes de hablar de la organización administrativa - primeramente vamos a tratar acerca de la organización en - forma aislada a través de breves antecedentes.

Así tenemos que el fenómeno de la organización surge en la época prehistórica, cuando el hombre como ser eminentemente social tiene la ineludible necesidad de unir sus esfuerzos para producir bienes o servicios que satisfagan - sus necesidades, v.g., recolectar, pescar, cazar, etc., -- siendo esto lo que propició la integración de hordas, familias, clanes, tribus, etc., los cuales una vez que se integraban necesitaban organizarse.

Por otro lado la forma de organización va a depender del tipo de necesidad y sociedad, en la que influyen -- factores étnicos, geográficos, etc., pues a medida que pasa el tiempo y que el hombre va integrando grupos cada vez mayores, la organización se vuelve más compleja.

Ahora bien la organización ha sido objeto de varias definiciones por parte de algunos autores como Gladen E.N., quien manifiesta que "es difícil dar una definición completa de organización, sea como un acto o como un hecho, aunque se ha mencionado que consiste en un sistema de relaciones entre personas y empresas, en forma que permita ejecutar las funciones de ésta". (1)

El fundamento auténtico de toda organización es la comunidad de intereses que llevan en sí una obligación de mutuo servicio y una comunidad de ideas; con el fin de que todos y cada uno de los individuos deban comprender cual es la finalidad perseguida, y cada grupo de la organización debe tener conciencia de que su propósito es esencial para el bienestar de todos y el por qué de que lo es.

#### B) CONCEPTOS QUE SE DAN ACERCA DE LA ORGANIZACION

Antes de mencionar las distintas definiciones de organización, que dan diversos autores desde un punto de vista particular, consideramos que la organización es la colaboración de cualquier asociación humana coordinada sistemáticamente para llegar a realizar determinados fines.

LA ORGANIZACION. "Es el ordenamiento de toda asociación humana para el logro de un determinado propósito" - (2), con esto identificamos a la organización como un puro proceso, indicando con ello una relación dual: primero por que va dirigida hacia los hombres que la crean y utilizan; y segundo porque determina el designio u objeto del proceso.

En la organización como proceso, encontramos que el trabajo de organizar es previo a una administración eficiente; por lo que la administración pre-supone algo tangible que organizar y esto sólo ella puede proporcionarlo.

Mientras que para Mooney James "La organización es el lado formal de la administración, su maquinaria, el canal a través del cual se hacen efectivas las medidas y programas administrativos" (3).

### C) PRINCIPIOS DE LA ORGANIZACION

El autor Mooney James en su libro PRINCIPIOS DE LA ORGANIZACION nos dice que en la doctrina existen 3 principios de la organización que son:

- Principio de Coordinación
- Principio de Degradación, o Escalonamiento o Jerárquico
- Principio Funcional.

Los cuales a continuación los explicaremos brevemente:

#### - PRINCIPIO DE COORDINACION

Es la disposición del esfuerzo del grupo con el fin de conseguir la unidad de acción en la persecución de un propósito en común.

Existen principios subordinados dentro de la coordinación y son los principios por medio de los cuales la coordinación opera y se hace efectiva.

Por lo mismo encontramos que la organización tiene 2 objetivos el interno y el externo; "El interno viene a ser la coordinación y por lo mismo es constante. Mientras que el externo varía según el interés que une al grupo y que en algunas de las esferas de la organización no es continua" (4).

La coordinación tiene su fundamento en la autoridad o supremo poder coordinador, porque si no la tuviera faltaría la dirección para el esfuerzo coordinado.

Una verdadera coordinación debe tener su base en un auténtico interés común en el logro del objeto deseado; ésta lleva en sí el objeto que habrá de lograrse, pero esto - no implica que todos y cada uno de los miembros de la organización, aunque exista un interés común puedan tener conocimiento preciso de ese objetivo y de como ha de lograrse, - en base a ello los altos funcionarios deben tratar de que - se amplíe el conocimiento de los objetivos por todos los - grados de la organización, encontrando así un mayor esfuerzo coordinado.

- PRINCIPIO DE DEGRACION LLAMADO TAMBIEN DE ESCALONAMIENTO O JERARQUICO

Este principio es esencial porque necesita de la - existencia de un proceso formal en el cual la suprema autoridad se encuentra en la cúspide; de ahí encontramos a la cadena de grados sobre todas las partes del cuerpo organizado, como consecuencia de esto vemos que existe una grada -- ción de obligaciones, según los diferentes grados de autoridad y de responsabilidad. (5)

- PRINCIPIO FUNCIONAL

Su principal objetivo es la distinción entre obligaciones de distinta especie, ya que en toda Empresa organizada deben existir 3 funciones las cuales deben ser:

- a) Determinativas: porque determinan el objetivo.
- b) Aplicativas: porque provea su consecución .
- c) Interpretativas: porque están encargadas de in

interpretar las cuestiones de acuerdo con las reglas de procedimiento determinado. (6)

Dichas funciones se relacionan entre sí como principio, proceso, y efecto, que en la organización del Estado reciben el nombre de Legislativas, Ejecutivas y Judiciales respectivamente.

## 2) LA ORGANIZACION ADMINISTRATIVA

La organización administrativa es actualmente una de las mayores preocupaciones que se presentan en ordenamientos jurídicos estatales.

De ahí encontramos que de la organización administrativa propiamente dicha, se habla hasta el S. XVIII, y fue a partir de este siglo cuando ya se hace mención de la juridicidad de la organización y de la distribución de competencias y funciones, que es característica de la misma; por lo mismo, tenemos que, en la actualidad la administración tiene un matiz jurídico, mientras que las antiguas eran ajurídicas. (7)

### A) DEFINICIONES QUE SE DAN ACERCA DE LA ORGANIZACION ADMINISTRATIVA

Para García Trevijano: "Es el conjunto de normas que regulan las atribuciones, la composición y el funcionamiento de un aparato administrativo; y su finalidad esencial es la coordinación entre distintos organismos". (8)

Mientras que para Manuel Ma. Díez: "Es el conjunto de reglas de derecho que determinan la competencia de los órganos por los cuales manifiesta su voluntad el Estado, sus relaciones jerárquicas, su situación jurídica, su forma

de actuar, como debe controlarse su acción, como debe coordinarse su interés de la unidad del Estado, esto es lo que viene a constituir la organización administrativa". (9)

Una vez que han sido descritas las definiciones que dan García Trevijano y Manuel Ma. Díez acerca de la organización administrativa, podemos decir que consideramos a la organización administrativa como un conjunto de normas jurídicas que tienen como finalidad una adecuada repartición de funciones públicas entre los órganos administrativos con el fin de que exista una mejor distribución y formación de funcionarios públicos y así evitar conflictos que puedan suscitarse entre los órganos administrativos.

Generalmente se dice, que la organización de la administración debe estar disciplinada jurídicamente pero divergen respecto a la consideración jurídica de la organización como materia propia del derecho administrativo, es decir, considerando que la teoría orgánica de la administración pública corresponde al Derecho Constitucional, aunque existen autores que consideran que la materia de la organización, como propedeútica del Derecho Administrativo es materia de dicho derecho; ya que encontramos que la organización es ante todo un fenómeno de centros de referencias de personas jurídicas; por esa razón, es lógico que el Derecho Administrativo sea el que trate más directamente este problema, ya que por lo menos uno de los sujetos en toda relación jurídica pública es siempre persona jurídica y éstas engloban siempre una organización.

## B) CARACTERES DE LA ORGANIZACION ADMINISTRATIVA

### a) Unidad o Uniformidad

Consiste en que la organización no debe tener va --

riantes de gran relieve.

b) Independencia

Las organizaciones han de tener vida propia una de-  
otras esto nos conduce al principio de descentralización, -  
con sus principios de autonomía.

c) Responsabilidad

Se dice que a mayor libertad de acción debe corres-  
ponder una mayor responsabilidad ya que la organización es-  
tatal es la que se autodetermina y al mismo tiempo determina  
los intereses inferiores.

d) Subordinación

No por el hecho de que las organizaciones deban ser  
independientes se va a negar de que se encuentren subordina-  
das, en virtud de que forman parte de un organismo jurídico  
complejo que es el Estado, un Municipio, es autárquico y -  
tiene vida propia, independientemente de la provincia en la  
que está situado, lo que no impide que esté subordinado a -  
la misma y sujeto a control administrativo.

e) Precedencia

La organización debe preceder a las necesidades, lo  
que significa que deben establecerse órganos para indagar -  
los intereses a satisfacer, antes de que las necesidades -  
aparezcan. Por lo tanto la administración existe en lo que  
se llama la inmensidad de la omnipresencia de la misma. (10)



## C) PRINCIPIOS DE LA ORGANIZACION ADMINISTRATIVA

El principio de la legalidad es una de las consagra ciones políticas del Estado de Derecho y al mismo tiempo el soporte principal en la cual se encuentra apoyado el Derecho Administrativo; dicho principio encuentra su origen en la teoría de la división de los poderes, debido a que la ad ministración no puede ni debe confundirse con la legisla-- ción, por la razón de que los administradores se converti- rían en opresores si fueran los encargados de dictar normas jurídicas que ellos mismos ejecutan.

Gabino Fraga dice que el principio de legalidad -- "Consiste en que ningún órgano del Estado puede tomar decisi ón individual que no sea conforme a una disposición general anteriormente dictada". (11)

También encontramos que el principio de legalidad - dice que la actuación administrativa debe someterse a las - normas legales, y que las relaciones entre las organizaciones administrativas pueden ser de coordinación y de subordinación por lo tanto las de coordinación vienen a dar lugar al principio de la competencia mientras que los de subordinación al de jerarquía.

Los principios de centralización y descentraliza-- ción aparecen de las relaciones que existen entre los entes llamados intersubjetivos.

Mientras que los principios jurídicos de compe - tencia, jerarquía y colegialidad, surgen de las relaciones entre los organismos denominados inter-organismos.

Muchas veces nos preguntamos cuales son las razones en las que se basa la organización administrativa para su -

buen funcionamiento; y estudiando hemos llegado a la con - clusión que para que exista una buena organización administrativa es necesario que existan normas que las rijan como por ejemplo: las jurídicas y las técnicas, etc...

### 3) LA ADMINISTRACION

La administración ha existido en tanto que ha existido el Estado, ya que no es posible concebir un Estado sin administración; todavía más, la administración es el co -- mienzo de toda actividad estatal. (12) Por lo mismo prime ramente estudiaremos a la administración en general, sus de finiciones y contenido; y con posterioridad a la administra ción pública ya que es ésta uno de los principales puntos a tratar dentro del tema.

#### A) DEFINICIONES QUE DAN DE LA ADMINISTRACION

Antes de mencionar las definiciones que dan los estudiosos del derecho acerca de la administración, y en general, mi opinión acerca de la administración es de que toda persona entregada a una actividad en cooperación trabaja en una administración.

Adolfo Merkl en su obra Teoría General del Derecho-Administrativo (13) nos define a la administración en senti do amplio y en sentido estricto.

SENTIDO AMPLIO. Es toda actividad humana planifica da para alcanzar determinados fines humanos.

SENTIDO ESTRICTO. Es la actividad total del Estado para alcanzar sus fines.

ADMINISTRACION. Para Georges Langrod "Es un proce-

so necesario para determinar y alcanzar un objetivo o una meta, por medio de una estructura que nos lleva a una acción efectiva o esfuerzo humano coordinado eficaz, con la aplicación de técnicas adecuadas y actitudes humanas." (14)

Para Ordway Tead: "Es el proceso y órgano responsable de la determinación de los fines que una organización y sus elementos directivos deben esforzarse en conseguir; que establece amplios programas bajo los que debe actuarse y ofrece una visión general de la continua efectividad de la operación toda en la consecución de los objetivos buscados". (15)

Se ha hablado tanto de la administración que ya son varios los autores que la clasifican según sus puntos de vista ya sea como ciencia, arte o como técnica según lo estableceremos enseguida.

#### B) ADMINISTRACION COMO ARTE

Afirman varios autores que la administración es un arte más que una ciencia, ya que ésta se reduce a un conocimiento general mientras que el arte a su realización hábil. (16)

Puede decirse que la administración es un arte, debido a que reúne conjuntos que se encuentran contados a favor de la creación de colaboración que es trascendental para el gobierno del vivir civilizado de hoy.

#### C) ADMINISTRACION COMO TECNICA

Otros autores han dicho que la administración es una técnica referida a la administración de cosas, en compa

ración con la administración como ciencia referida a la administración de personas. (17)

Cuando la administración que comprende un ámbito limitado de la vida social necesita de los mejores y más indispensables medios para alcanzar las metas que se proponen es cuando se dice que estamos en presencia de una técnica de la administración.

#### D) LA ADMINISTRACION COMO CIENCIA O SOCIOLOGIA ADMINISTRATIVA

Existe la ciencia de la administración cuando el cuerpo de conocimiento acerca de la administración, se propone indagar la naturaleza y objeto de ellas y su contenido específico, a través de un método riguroso que clasifica y valoriza con sentido universal los datos, formulando y probando hipótesis, axiomas o principios generales. (18)

Estudiando los puntos antes mencionados, llegamos a la conclusión que la administración es una ciencia ya que la finalidad que tiene es de indagar la naturaleza, el objetivo y el contenido específico de la misma.

#### 4) LA ADMINISTRACION PUBLICA

Desde los tiempos más remotos de la historia se dice que ha existido la Administración Pública.

En Roma y Grecia antigua se apreciaban ya las estructuras administrativas.

En China, 500 a. de c. existió un manual de administración y Gobierno.

En la edad media y en el Renacimiento existían ya sistemas de administración. (19)

La Administración Pública moderna ha visto extenderse cada vez más sus funciones, por lo que se podría decir que va paralela con la ampliación del Estado, por lo mismo encontramos que día a día la Administración Pública va aumentando sus agencias, oficinas, departamentos o unidades administrativas, el personal de éstas y los medios materiales con que cuenta para ello.

#### A) DEFINICIONES QUE SE DAN DE LA ADMINISTRACION PUBLICA

Los estudiosos del Derecho Administrativo han dado algunas definiciones de la Administración Pública "es la actividad administrativa encaminada a satisfacer las necesidades del interés público por medio de órganos que dependen del Poder Ejecutivo ya sea en forma directa o indirecta".

La Administración Pública según Andrés Serra Rojas: "Es una organización que tiene a su cargo la acción continua encaminada a la satisfacción de las necesidades de interés público, con elementos tales como: personal técnico preparado, un patrimonio adecuado y mediante procedimientos administrativos idóneos o con el uso, en caso necesario, de las prerrogativas del Poder Público que aseguran el interés estatal y los derechos de los particulares". (20)

Leonard D. White, afirma que la Administración Pública consiste en todo aquello que tiene como finalidad la aplicación o realización de la política nacional. (21)

Ahora bien para Miguel Acosta Romero "Es la parte -

de los órganos del Estado que dependen directamente o en forma indirecta del Poder Ejecutivo; tiene a su cargo toda la actividad estatal que no desarrollan los otros poderes (Legislativo y Judicial), su acción es continua y permanente siempre persigue el interés público, adopta una forma de organización jerarquizada y cuenta con los siguientes elementos: personales, patrimoniales, estructura jurídica y procedimientos técnicos". (22)

El concepto de Administración Pública está íntimamente ligado con el sector público; ya que es un término que reviste sentidos diversos siendo los siguientes los más generales:

a) La administración en sentido material u objetivo se refiere a la actividad o acción, es decir al hecho mismo de administrar un negocio o administrar los asuntos públicos, (23) correspondiendo a esto la acción o actividad administrativa.

Es la actividad del Estado quien actúa sobre determinados dominios con el fin de que se realicen las necesidades públicas de manera inmediata, por lo que es la administración pública una entidad compuesta por varios órganos del Poder Ejecutivo teniendo como fin realizar las tareas sociales permanentes y eficaces de interés general que la Constitución y las leyes administrativas señalan al Estado para dar satisfacción a las necesidades generales que presenta una Nación.

b) La administración en sentido orgánico, llamada también subjetiva o formal, "Es el conjunto de órganos, servicios o actividades bajo la misma dirección o consejo" (24) con el fin de procurar una tarea determinada de interés pú-

blico o privado.

Se identifica con el Poder Ejecutivo y todos los órganos o unidades administrativas que directa o indirectamente dependen de él.

Este criterio sirve para determinar la administración en el sujeto de la actividad y no el contenido material de la función que desarrolla, por lo mismo surge la interrogante de si el Poder Ejecutivo y la Administración tienen alguna semejanza en su extensión ya que si se entiende por Poder Ejecutivo la idea de Gobierno, atributo común de todos los poderes estatales, pero que sobresale en el Ejecutivo, éste a la vez de que cumple con la actividad administrativa cumple también con la acción gubernamental, es decir, la política es la que da fuerza, impulso supremo e imprime dirección a toda la vida y acción del Estado.

c) La Administración Pública moderna va más allá de la ejecución de la Ley; se ha adentrado en el campo de la economía nacional determinando las bases, los medios y las formas de desarrollo. (25)

Por lo antes mencionado encontramos que la Administración Pública no tiene personalidad propia sino que es un conducto por el cual se manifiesta la personalidad misma del Estado.

#### B) CARACTERISTICAS QUE REVISTE LA ADMINISTRACION PUBLICA

La tarea gubernamental es enorme, compleja y difícil por lo mismo el tamaño de las operaciones, la multiplicidad de los propósitos y la complejidad de los programas -

exigen formas especiales para llevar a cabo una buena administración.

La universalidad y soberanía del Gobierno suponen - que éste ha de resolver los conflictos de interés privado - tratando de alcanzar el máximo posible de bienestar general.

El gobierno viene a ser el responsable ante el pú - blico.

Los gobernantes desde el más alto en jerarquía hasta el de nivel inferior, representan un poder inmenso de - coacción, frente al cual se requiere protecciones especial - les.

La eficiencia de una entidad gubernamental no debe - medirse por la maximización o la minimización de sus actos, - sino por la calidad, identidad y rapidez con que realizan - los propósitos públicos.

La Administración Pública debe ser contemplada como un conjunto de órganos y dependencias para el logro del desarrollo de la actividad administrativa.

### C) ELEMENTOS DE LA ADMINISTRACION PUBLICA

Los elementos de que consta la Administración Públi - ca son cuatro: estructuras, procedimientos, de material y - de personas; como los estudiaremos enseguida, con el fin - de saber en que consiste cada uno de ellos.

a) Estructuras. La morfología de la administraci - ón o estudio de las estructuras gubernamentales dice que - la administración pública es un conjunto de estructuras o -



de organizaciones, por lo que bastaría con revisar el presupuesto anual de la Federación para observar el número de dependencias a quienes se les encarga la realización de los fines públicos. (26)

b) Procedimientos. La dinámica de la administración se encuentra en el procedimiento administrativo; a éste hay que verlo o estudiarlo como las normas jurídicas a las cuales las actividades administrativas deben sujetarse. (27)

c) De Material. Instalaciones Materiales y Equipo. Los procedimientos técnicos científicos, se han perfeccionado en forma extraordinaria en diversos países, ayudando en las labores de la administración, haciendo más rápido y eficiente el servicio. (28)

d) De Personas. El factor humano o psicología de la conducta administrativa, es predominante en el desarrollo de toda actividad administrativa.

El valor y la eficiencia de los servicios públicos dependen principalmente en todos los campos de la capacidad técnica y de la conciencia profesional de los empleados públicos, ya que la verdadera administración, es la que se hace con hombres, para hombres y por hombres.

#### D) SUJETOS QUE INTERVIENEN EN LA ADMINISTRACION PUBLICA

Los sujetos activo y pasivo, son los que componen a la administración como lo veremos enseguida, ya que sin ello no es posible que exista una buena administración.

Sujeto Pasivo. Son los sujetos de derecho, físicos o morales, destinatarios de la actividad del Estado.

Sujeto Activo. Son en forma principal, el Estado y secundariamente los sujetos jurídicos públicos o personas jurídicas de derecho público. (29)

La única persona activa con atribuciones superiores a las demás personas de derecho público es el Estado; las otras personas jurídicas activas dependen de éste, ya que se encuentran subordinadas al régimen jurídico, que establece principios de control y responsabilidad.

#### E) OBJETIVOS DE LA ADMINISTRACION PUBLICA

En la Administración Pública encontramos algunos objetivos que le son esenciales tales como:

- El funcionamiento técnico de las entidades públicas para la realización de los fines públicos.
- La determinación del comportamiento de los agentes de la administración.
- El presupuesto como programa de la administración. (30)
- La responsabilidad social de gobernantes y gobernados.
- La ejecución concreta de la Ley.
- Precisar la importancia del administrador en sus relaciones con los órganos que tienen a su cargo la fijación de la política general del País.

Dichos objetivos nos llevan al conocimiento de como resolver los problemas que se presentan ante la Administración Pública.

Nuestro siguiente punto a tratar es la Administra -  
ción Pública y el Derecho Administrativo, los cuales estu -  
diaremos conjuntamente en virtud de encontrarse íntimamente  
ligados.

La Administración Pública es una organización com -  
puesta por numerosos órganos a quienes legalmente se les de -  
signa una actividad determinada; y es el Derecho Adminis -  
trativo quien asigna las funciones específicas a los  órga -  
nos administrativos; este derecho administrativo se encuen -  
tra disperso en numerosas leyes. (31)

Debido a esto, no hay que confundir a la Administra -  
ción con el Derecho Administrativo, únicamente por el hecho  
de mantener estrechas relaciones, ya que el campo de la Ad -  
ministración es extenso y por lo mismo encontramos que la -  
mayoría de sus problemas no son ajurídicos.

Ahora bien la Administración Pública y la Adminis -  
tración Privada son diferentes como lo veremos enseguida.

La Administración Privada, es la acción encaminada -  
a lograr los rendimientos más útiles, actuando con propósi -  
tos de cooperación social, cuando extienden su acción en be -  
neficio de sus trabajadores, (32) este sector se encuentra -  
formado por los comerciantes, industriales, profesionistas,  
etc...

En tanto que la Administración Pública, es la orga -  
nización del Estado que debe ser eficiente para dar al pú -  
blico el servicio adecuado a las necesidades que satisfacen,  
su organización tiene metas más generales y desinteresadas -  
encaminadas a la protección del interés general. (33)

La administración en el sector privado y en el pú -

blico, surge como el conjunto de actividades ordenadas en forma sistemática con el fin de lograr un propósito en común.

Existen principios que surgieron del campo de la actividad privada pasando más tarde al terreno de la administración pública o viceversa, como ejemplo de empresa privada que pasó a ser pública, se encuentra Ferrocarriles Nacionales de México.

La diferencia entre la Administración Pública y la Privada, estriba en que la privada persigue un propósito de lucro y la satisfacción de un interés particular; mientras que la pública se justifica por tener intereses generales - que la ley le confía; aunque tienen propósitos semejantes - como la eficacia, el rendimiento y la productividad.

En conclusión el fin de la Administración Pública - es la realización del interés general por medio de una acción desinteresada de todo propósito de lujo, que se asegura con determinadas prerrogativas que establecen un régimen jurídico exorbitante respecto del privado, aunque vemos que ambos ya sea el privado o el público, surgen como un conjunto de actividades ordenadas en forma sistemática, con la única finalidad de llegar a un logro en común.

#### F) FUNCIONES QUE CUMPLE LA ADMINISTRACION PUBLICA

Como estudiaremos enseguida, existen diversos tipos de funciones con la finalidad de que exista una buena administración pública.

Primeramente tenemos a las funciones de soberanía, - como ejemplo de ellas tenemos a la Secretaría de la Defensa Nacional, a la de Relaciones Exteriores, a la Policía, etc.

Se encuentran también las funciones económicas como son Ingresos y Egresos del Estado, Agricultura y Recur--

so s Hidráulicos, Comercio, etc..

Otro tipo de funciones que tiene la administración pública son las educativas y culturales, ejemplo de ellas son la Enseñanza en General (Secretaría de Educación Pública), la Investigación Científica, etc. (34)

Existen también funciones sociales como las que realiza la Secretaría de Salubridad y Asistencia, la de alojamiento, las de redistribución de las rentas, etc..

Las funciones de la administración pública, pueden ser en provecho directo, para la colectividad o para el uso interno de la administración.

#### 4.BIS) LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL. SU INTEGRACION

Conforme al Régimen Federal del Estado Mexicano, la administración pública se amplía en diferentes e importantes administraciones tales como: la Administración Pública Federal, la de las Entidades Federativas y las Administrativas Municipales.

La Administración Pública Federal cumple sus funciones a través de un conjunto de órganos jurídicos centralizados, desconcentrados y descentralizados, sujetos a normas jurídicas específicas en las cuales se precisa su organización, su funcionamiento y sus medios de control.

Es función de la Administración Pública, cumplir en forma concreta, continua y espontánea con la ejecución de las leyes administrativas, que encierra los fines de interés general y se traduce en ordenar como autoridad y servir como administrador.

## 5) FUNCION PUBLICA

"La estructura de la administración pública se refiere al estudio de los órganos encargados de realizar la función administrativa", (35) pero para poder realizarla se necesita de una buena organización la cual requiere de personas físicas que viene a ser el personal administrativo que tienen la calidad de funcionarios o empleados públicos, por lo mismo antes de adentrarnos más al tema, primeramente trataremos de estudiar el origen de la función pública y posteriormente el desarrollo que tuvo en nuestro país mencionando únicamente las fechas y acontecimientos más importantes.

Es en Atenas y Esparta donde para poder tener acceso a las funciones públicas era necesario tener la calidad de ciudadano, la cual consistía haber nacido en la ciudad.

La función pública es clásica y hereditaria de la Edad Media, y fue en el S. XVIII donde se dió el concepto de funcionario, pero ya desligado de la casta.

#### Antecedentes de la Función Pública en México

Es en las Leyes de Indias en donde se encuentran disposiciones sobre la función pública.

Y es a partir de la época independiente en que encontramos que la Constitución de Apatzingán ya que nos hace mención de la relación que existió entre el Estado y sus servidores.

Otro de los datos más importantes, lo encontramos en el año de 1848, cuando se dictó una orden que decía: de

la provisión de empleados procede la correspondiente propuesta bajo ciertas formalidades; y otra para evitar la enajenación de sueldos de los empleados.

En 1885 existió un decreto de gobierno que reglamentaba la expedición de despachos y nombramientos de empleados públicos.

Posteriormente vemos que la Ley Federal del Trabajo de 1931 excluía a los trabajadores al servicio del Estado en sus disposiciones.

Y es en 1934 cuando por acuerdo presidencial se estableció el servicio civil denominado Acuerdo Sobre Organización y Funcionamiento de la Ley del Servicio Civil, por un tiempo determinado; y fue a partir de 1941 cuando se expidió el estatuto de los Trabajadores al Servicio del Estado, que formó el primer cuerpo normativo, unificado y sistematizado que rigió a la materia; la reforma y la adición del apartado "B" del Artículo 123 Constitucional, aún cuando se encuentra influido por el Derecho Laboral ordinario; es la culminación del proceso evolutivo que estamos estudiando.

Después de haber mencionado una breve historia de donde se inició la función pública, el siguiente punto a tratar consistirá en las definiciones que se dan acerca de la misma.

#### A) DEFINICIONES QUE SE DAN ACERCA DE LA FUNCION PUBLICA

Comenzaremos por anticipar nuestro criterio acerca de lo que se considera es la Función Pública.

Función Pública. Es la acción llevada a cabo por - personas físicas con el fin de realizar las actividades que se le encomiendan al Estado.

La definición que da la Enciclopedia Universal Ilustrada dice que: "es la que desempeñan los organismos, autoridades, agentes y auxiliares del poder público para el -- ejercicio real y efectivo de este mismo poder, en cualquiera de sus órdenes y aspectos". (36)

Para Rafael De Pina es "la actividad dirigida a la - realización de algunos de los servicios correspondientes - del Estado, Municipio o en general a cualquier organismo público". (37)

La Suprema Corte nos dice que por Función Pública - ha de entenderse como el ejercicio de las atribuciones esenciales del Estado, realizada como actividades del Gobierno, y de poder público que implica soberanía e imperio y si tal ejercicio en definitiva lo realiza el Estado a través de - personas físicas, el empleado público se identifica con el - órgano de la función pública y su voluntad o acción del Estado, lo que justifica la creación de normas especiales para sus responsabilidades, situación ésta de incorporación - a la función pública que no ocurre tratándose de los servidores de los organismos descentralizados, quienes por su peculiar naturaleza quedan fuera de la órbita del poder público dedicados a la realización de servicios públicos que no implican soberanía e imperio". (38)

Guillermo Canabellas afirma: "Que es un círculo de asuntos que deben ser regidos por una persona ligada con el Estado por la obligación de derecho público de servirla". - (39)



## B) NATURALEZA DE LA FUNCION PUBLICA

Existen dos teorías que pretenden precisar la naturaleza jurídica de la función pública y que son una de derecho privado y la otra de derecho público.

En la de Derecho Privado se toman los elementos de este derecho tratando de asignarlos a las relaciones entre el Estado los sujetos que prestan el servicio. Esta teoría tiene como finalidad encontrar alguna categoría jurídica de derecho privado que pueda tener semejanza con la función pública.

En la teoría de Derecho Público "Se trata de buscar sus soluciones, en las que prevalece el interés público, - sin perjudicar cualquier otro interés que pueda ser considerado en la estructura general de una institución administrativa". (40)

## C) ORGANOS QUE INTERVIENEN EN LA FUNCION PUBLICA

La función administrativa debido a su amplitud impone la necesidad de crear esferas de competencia a las que - conocemos con el nombre de órganos administrativos, como - las estudiaremos enseguida.

En los órganos de la administración pública se distinguen dos elementos uno subjetivo y el otro objetivo.

El elemento subjetivo se compone por la (s) persona (s) físicas encargadas del puesto público, a través de las cuales quiere y consigue sus propios fines.

El Elemento Objetivo es dado por el cargo a quien -

le confieren la realización de uno o más de los varios deberes del Estado y que se encuentra dotado de los poderes y - medios necesarios para tal realización. (41)

MAURIOU (42) los clasifica en Representantes y -- Agentes.

Organos Representativos. Son los que operan la realización del cuerpo político. Ej. Jefe de Estado.

Agentes. Son los que tienen poderes que derivan - los representativos.

Después de haber mencionado la clasificación de los órganos de la administración, pasaremos a mencionarlos y explicar por medio de definiciones en que consisten cada - uno de ellos.

Como persona jurídica que es, el Estado actúa a través de personas físicas que ejercen en su representación - los derechos y obligaciones que a aquel corresponden; así - vemos que en todo Estado moderno y de conformidad con su estructura interna, tienen diversas categorías de funcionaria -- rios empleados y trabajadores que van desde la más alta jerarquía, que es la representación misma del Estado a través de sus órganos hasta los empleados y trabajadores que realizan las tareas más simples; por lo consiguiente vemos que dichas personas dependen de la función pública quien es la encargada de distribuir las categorías a los órganos y empleados para un mejor funcionamiento de la misma.

- |   |    |                     |   |  |
|---|----|---------------------|---|--|
|   | 1. | ALTOS FUNCIONARIOS  | } | PUBLICO<br>ADMINISTRATIVO<br>DE DERECHO<br>DE HECHO<br>USURPADOR |
|   | 2. | FUNCIONARIOS        |   |  |
| D) SUJETOS QUE INTER-<br>VIENEN EN LA FUN -<br>CION PUBLICA | 3. | EMPLEADOS PUBLICOS  |   |  |
|   | 4. | SERVIDORES PUBLICOS |   |  |

1. ALTOS FUNCIONARIOS. Encuentran su base en los artículos 108 y 110 Constitucional por lo que consideramos que es la persona física, que conforme a la Ley es titular de los órganos del Estado en la Jerarquía más alta y a quienes se encarga la decisión y responsabilidad de los problemas más importantes que presente la Administración Pública.

2. FUNCIONARIOS. "Persona que desempeña una actividad pública, debiendo estar comprendida en los cuadros - del personal de la administración, pero su principal característica es la de tener una responsabilidad pública y por tanto está sujeto en forma inmediata a la opinión del pue-blo, en el ejercicio de la función que desempeña con carácter de autoridad". La sociedad espera que su actividad la desempeñe con eficiencia y legalidad, que defienda los intereses colectivos en la mejor forma posible y que en su es-fuerzo de concentración capte los anhelos e inquietudes sociales que se presenten, dándoles la satisfacción adecuada, por ello están expuestos a la crítica pública". (43)

#### a) FUNCIONARIO PUBLICO

"Es aquella persona que se caracteriza por expresar y participar en la formación y ejecución de la voluntad estatal, decidiendo y llevando a cabo sus determinaciones por su carácter representativo al participar en los actos públi

cos por no recibir en algunas legislaciones una retribución y por ejecutar las disposiciones legales especiales de su - investidura". (44)

#### b) FUNCIONARIO ADMINISTRATIVO

"Es el que desarrolla funciones por las cuales la - administración cumple con sus fines". (45)

El concepto de administración es variable según el tiempo y el país; debido a que su situación jurídica se en cuenta ligada a un Estado determinado.

#### c) FUNCIONARIO DE DERECHO

Consideramos que es aquella persona designada por - autoridad competente y apoyada en la ley respectiva, con el fin de que realice las actividades que le encomienda la administración pública.

#### d) FUNCIONARIO DE HECHO

Puede decirse que es aquel que en determinado tiempo y por circunstancias excepcionales goza de un nombramiento aparentemente regular pero jurídicamente nulo.

#### e) FUNCIONARIO USURPADOR

Consideramos que es aquel que desempeña determinada función pública sin ninguna investidura al ejercer su fun - ción, excluyendo por la fuerza dolosamente a quien de derecho ejercía el cargo y por lo mismo contrariando y violando la Constitución.

3. EMPLEADO PUBLICO. Una de las características - principales de que goza, es que carece de atribución espe - cial designada por la ley, por lo tanto su obligación con - siste en colaborar únicamente en la realización de las fun - ciones conforme a las circunstancias siguientes:

- Incorporación voluntaria a la organización públi ca.
  - No, participación en la formación o ejecución de la voluntad pública .
  - Por carecer de representación.
  - Por hacer del ejercicio de la función pública su medio habitual de vida.
  - Por estar siempre retribuido.
  - Por qué su relación con el Estado es contractual.
- (46)

En las relaciones laborales los conceptos de funcio nario y empleado público, se adopta como sinónimo de traba jador.

4. SERVIDORES PUBLICOS. Son los que trabajan para Instituciones de interés general, constituyéndose en ínti - mos colaboradores en el ejercicio de la función pública. -

(47)

El régimen normativo de la función pública se en -- cuentra compuesto por leyes y reglamentos o disposiciones - de carácter general que regulan la condición jurídica del - personal administrativo, sus derechos, obligaciones y situa ción frente a terceros.

La función pública se forma, por el conjunto de de - beres, derechos y situaciones que se originan entre el Esta

do y sus servidores, como lo estudiaremos enseguida.

#### E) DERECHOS DE LA FUNCION PUBLICA

- a) Al sueldo o salario. (Art. 138 de la Ley Federal -- del Trabajo Burocrático).
- b) Al cargo o empleo. (Art. 73 Frac. XI Const.)
- c) Al Ascenso. (Art. 48 de la Legislación Federal del Trabajo Burocrático).
- d) A licencias y vacaciones (Art. 30 Legislación Fral. del Trabajo Burocrático).
- e) De Sindicalización. (Art. 69 de la misma Ley)
- f) A la Seguridad Social. (Art. 43 de la misma Ley)
- g) De huelga. (Art. 94 de la misma ley).
- h) Ventajas Económicas (Art. 38 de la ley de I.S.S.S.T. E.)
- i) Prestaciones. (Art. 30 Ley del I.S.S.S.T.E.)
- j) Derecho a ser juzgado por el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje. (Art. 124 de la Ley Fral. - del Trabajo Burocrático).

Estos son unos de los principales derechos que goza el trabajador en relación al Estado, dichos trabajadores -- son empleados en calidad de titulares o instrumentos de la función administrativa o de personas físicas que piden a la organización gubernamental los elementos necesarios para - subsistir decorosamente y enfrentarse a sus necesidades per- sonales y familiares y así atender con eficacia los servi- cios públicos.

#### F) DEBERES DE LA FUNCION PUBLICA

Tienen su fundamento en el Artículo 44 de la Ley Fe- deral del Trabajo Burocrático, los cuales son:

I. Desempeñar sus labores con la intensidad, cuidado y esmeros apropiados, sujetándose a la dirección de sus jefes y a las leyes y reglamentos respectivos.

II. Observar buenas costumbres dentro del servicio.

III. Cumplir con las obligaciones que les impongan las condiciones generales de trabajo.

IV. Guardar reserva de los asuntos que lleguen a su conocimiento con motivo de su trabajo.

V. Evitar la ejecución de actos que pongan en peligr su seguridad y la de sus compañeros.

VI. Asistir puntualmente a sus labores.

VII. No hacer propaganda de ninguna clase dentro de los edificios o lugares de trabajo.

VIII. Asistir a los Institutos de Capacitación para mejorar su preparación y eficiencia.

Debemos aclarar que éstos no son todos los deberes que tiene un trabajador, aunque sí los principales.

Los deberes impuestos al trabajador al servicio del Estado, se encuentran derivados de los propósitos que las leyes determinan, para realizar mejor las funciones públicas; por lo tanto encontramos que dichos deberes pueden ser generales o especiales de acuerdo a la naturaleza de los servicios.

### Deberes Generales

Son los que se encuentran encaminados a los principales deberes comunes a todos los servicios públicos.

### Deberes Especiales

Se refieren a los deberes específicos propios de determinados sectores de la administración. (48)

Las extralimitaciones que dentro de las funciones públicas cometan las autoridades y funcionarios merecen una sanción por parte del legislador, definiéndose y castigándose dicho delito, el cual es conocido con el nombre de abuso de funciones públicas.

La falta de cumplimiento de sus obligaciones produce consecuencias de derecho, incurriendo en responsabilidades ya sean civiles, penales o administrativas, como veremos enseguida.

### Responsabilidad Civil

Se produce cuando el incumplimiento causa menoscabo en el patrimonio del Estado.

### Responsabilidad Penal

Aparece cuando la acción es imputable solamente a los que tienen esa calidad jurídica, independientemente de que puedan cometer ilícitos de otra naturaleza como particulares.



## Responsabilidad Administrativa

Surge con motivo de cualquier falta cometida en el desempeño de la función pública, pudiendo coexistir con la responsabilidad penal. (49)

### 6. ORIGEN DEL MUNICIPIO

Han surgido polémicas entre varios estudiosos del derecho respecto a:

- Si el municipio es de origen natural, anterior al Estado.
- Si es mera creación del Estado .
- Una posición ecléctica al respecto.

La primera dice que el municipio proviene del orden natural ajeno a la voluntad del legislador; ya que la finalidad de este último consiste simplemente en darle vida a la organización política jurídica del municipio, afirmando con esto la existencia espontánea del mismo, conforme a necesidades mutualistas que se presentaren, como por ejemplo: ayuda, defensa, trabajo, etc.

Se dice que el municipio es de origen natural debido a los siguientes elementos que mencionaremos:

a) El municipio es una comunidad natural de familias.

b) Su nacimiento espontáneo, es producto de la necesidad natural de la convivencia social.

c) En cuanto al ser, y en cuanto al tiempo, se di-

ce que es anterior al Estado, efecto de ello es que éste no puede crear lo que ya está creado por sí, por lo mismo debe limitarse a reconocerlo.

El municipio es una entidad previa al Estado, en base a que su nacimiento es una invención del hombre, con el fin de asegurar la subsistencia de su comunidad natural con un orden social y político determinado.

El municipio nace a la luz del derecho, en el momento mismo que agrupa todos aquellos elementos que conforman su naturaleza, y al suceder ésto, corresponde al Estado reconocerle validez jurídica a través de una ley.

Hay que hacer notar que el término reconocer no significa crear sino admitir la existencia de algo; y por lo mismo no se origina el municipio por un querer del legislador sino debido a un acontecer natural que determina la conurrencia de varios elementos.

Aún cuando el Estado se niegue a dar ese reconoci-miento de validez legal ese conglomerado tiene y conserva el derecho de exigir respeto y reconocimiento a su nueva si-tuación; además de que el derecho está por encima del Est-ado, y éste como el municipio nacen a la vida jurídica y ac-túan conforme a las normas de aquél, por lo mismo el Estado tiene el deber jurídico de reconocerle al municipio su vali-dez jurídica tomando en cuenta que los municipios se encuen-tran sujetos al Estado, por lo tanto encontramos que no son entidades esencialmente independientes y autónomas.

Autores que sostienen esta teoría son Tena Ramírez, García Oviedo, Posada, Ochoa Campos, etc..

La segunda considera que la existencia del municipio se encuentra determinada por la voluntad del Estado, sosteniendo que antes de que el Estado decretase su existencia jurídica, el municipio no existía y por lo tanto es el Estado quien le da nacimiento, genera sus fines y asegura su su pervivencia.

Tenemos como elementos respecto a este punto de vista:

a) El municipio es una creación del Estado, ya que según Kelsen, cuando el Estado tiene una forma esencialmente democrática, el otorgamiento de la autonomía local a un cuerpo territorialmente definido solo vendría a implicar una descentralización, o viceversa. Si el Estado no tiene una forma democrática no existirá una autonomía local y por lo mismo el municipio será un organismo centralizado.

b) El origen natural del municipio es falso, ya que nace como un acto constitutivo estatal, en tal forma que sin este otorgamiento del Estado, el municipio carece de validez jurídica; y entonces será atribución exclusiva del Estado determinar si conviene a los intereses que él protege mantenerlo como órgano ya sea centralizado o descentralizado.

La tercera y última postura es la ecléctica que puede unir corrientes que aparentemente están muy separadas y al parecer es una forma conciliatoria.

Se dice que el municipio es una creación del instinto social del hombre, pero cuando deviene el instinto en la inteligencia del mismo, llega a superar los límites de la comunidad social y política, y una vez integrado al Estado,

recibe de éste su forma jurídica ya no como un acto de creación natural sino como de reconocimiento legal.

## INDICE DE CITAS

- (1) Gladden E. N. Principios Esenciales de la Administración Pública. Pág. 19 en Manuel Ma. Diez. Derecho Administrativo Tomo II Edit. Plus - Ultra Madrid, España, pág. 18.
- (2) IBIDEM Pág. 19.
- (3) Mooney James D. Principios de Organización. Pág. 53 en Manuel Ma. Diez. Ob. Cit., pág. 19.
- (4) IDEM.
- (5) Manuel Ma. Diez. Derecho Administrativo Tomo II. - Edit. Plus Ultra. Madrid, España. Pág. 20.
- (6) IBIDEM. Pág. 21.
- (7) Jorge Olivera Toro. Manual de Derecho Administrativo. Edit. Porrúa. México 1976. Pág. 281.
- (8) Manuel Ma. Diez. Ob. Cit. Pág. 21.
- (9) IBIDEM.
- (10) IBIDEM. Pág. 26.
- (11) Gabino Fraga. Derecho Administrativo. Edit. Porrúa. México. 1974. Pág. 96.
- (12) Adolfo Merkl. Teoría General del Derecho Administrativo. Edit. Porrúa. México. 1935. Pág. 65.
- (13) IBIDEM. Pág. 67.

- (14) Georges Langrad. Tratado de Ciencia Administrativa en Andrés Serra Rojas. Derecho Administrativo Tomo I. Edit. Porrúa. México 1974. Pág. 47.
- (15) Ordway Tead. El Arte de la Administración en Andrés Serra Rojas. Ob. Cit. Pág. 53.
- (16) Andrés Serra. Derecho Administrativo. Tomo I. Editorial Porrúa. México 1974. Pág. 53.
- (17) IDEM.
- (18) IDEM.
- (19) Miguel Acosta Romero. Teoría General del Derecho - Administrativo, UNAM. México, 1973. Pág. 41.
- (20) Andrés Serra Rojas. Ob. Cit. Pág. 55.
- (21) Leonard D. White. Introducción al Estudio de la Administración Pública. Edit. Fourth. Pág. 616.
- (22) Miguel Acosta Romero. Ob. Cit. Pág. 43.
- (23) Andrés Serra Rojas. Ob. Cit. Pág. 54.
- (24) IDEM.
- (25) Andrés Serra Rojas. Ob. Cit. Pág. 54
- (26) IBIDEM. Pág. 62.
- (27) IDEM.
- (28) IBIDEM. Pág. 63.
- (29) IBIDEM. Pág. 61.

- (30) IBIDEM. Pág. 66.
- (31) IBIDEM. Pág. 64.
- (32) IBIDEM. Pág. 58.
- (33) IDEM.
- (34) Bernard Gournay. La Administración Pág. 9 en Serra Rojas. Ob. Cit. Pág. 65.
- (35) Andrés Serra Rojas. Ob. Cit. Pág. 373.
- (36) Enciclopedia Universal Ilustrada. Edit. Espasa-Calpe, S.A. Madrid S/Edic.
- (37) Rafael De Rina. Diccionario Jurídico. Edit. Porrúa México. S/Edic. Pág. 22.
- (38) Informe del Presidente de la Suprema Corte. 1a. Sa la 1959. México. Pág. 36.
- (39) Diccionario de Derecho Usual. Guillermo Cabanellas. México. S/Edic. Pág. 44.
- (40) Andrés Serra Rojas. Ob. Cit. Pág. 394.
- (41) IBIDEM. Pág. 376.
- (42) Jorge Olivera Toro. Ob. Cit. Pág. 335.
- (43) IBIDEM. Pág. 341.
- (44) Andrés Serra R. Ob. Cit. Pág. 381.
- (45) Jorge Olivera Toro. Ob. Cit. Pág. 337.

- (46) Andrés Serra R. Ob. Cit. Págs. 383 y 384.
- (47) IBIDEM. Pág. 393.
- (48) IBIDEM. Pág. 408.
- (49) Jorge Olivera Toro. Ob. Cit. Pág. 359.



## C A P I T U L O II

### FORMAS DE ORGANIZACION DE LA ADMINISTRACION PUBLICA

#### 1. CENTRALIZACION. DEFINICIONES

- A) Supuestos de la centralización administrativa
- B) Ventajas que presenta la centralización administrativa
- C) Inconvenientes que presenta la centralizaa -  
ción administrativa
- D) Regimen presidencial y regimen parlamentario
- E) Organización de cada Secretaría.

#### 2. DESCONCENTRACION ADMINISTRATIVA

- A) Definiciones que se dan acerca de la desconcentración administrativa
- B) Los caracteres de la desconcentración administrativa
- C) Las formas que reviste la organización desconcentrada
- D) Inconvenientes y ventajas de la desconcentración
- E) Justificación de la desconcentración
- F) Semejanzas y diferencias con la centralización
- G) Ejemplos.

#### 3. DESCENTRALIZACION ADMINISTRATIVA

- A) Definiciones que se dan acerca de la descentralización administrativa
- B) Características de la descentralización administrativa.

- C) Ventajas de la descentralización administrativa
- D) Inconvenientes que presenta la descentralización
- E) Semejanzas y diferencias de la descentralización administrativa
- F) Descentralización territorial o regional
- G) Descentralización institucional o por servicios
- H) Descentralización por colaboración
- I) Sociedades mercantiles y empresas públicas.

## FORMAS DE ORGANIZACION DE LA ADMINISTRACION PUBLICA

Después de haber mencionado en el capítulo anterior que las principales formas que reviste la organización de la administración pública son:

1. Centralización
2. Desconcentración
3. Descentralización
4. Sociedades Mercantiles y Empresas Públicas.

Es en este capítulo donde nos ocuparemos de estudiar las, ya que son uno de los temas principales que se encuentran dentro de este trabajo de tesis.

### 1. CENTRALIZACION. DEFINICIONES

Dentro de este capítulo el primer punto a tratar es la centralización, por lo que primeramente mencionaremos las definiciones que dan diversos autores acerca de la misma.

Para Gabino Fraga: "La centralización existe cuan-

do los órganos se encuentran colocados en diferentes niveles pero todos en una situación de dependencia en cada nivel hasta llegar a la cúspide en que se encuentra el Jefe Supremo de la Administración Pública". (1)

Según María Díez es: "La que otorga la totalidad de las atribuciones a los órganos centrales que tienen poderes de decisión para todo el territorio del Estado". (2)

Miguel Acosta Romero dice: "Que es la forma de organización administrativa en la cual las unidades y los órganos de la Administración Pública, se ordenan y se acomodan articulándose bajo un orden jerárquico a partir del Presidente de la República, con el objeto de unificar las decisiones, el mando, la acción y la ejecución". (3)

Tomando en cuenta las definiciones antes mencionadas consideramos que la CENTRALIZACION, es una forma de organización administrativa en la cual los órganos de la Administración Pública se encuentren colocados en diversos niveles pero enlazados bajo la dirección de un órgano central en el cual se encuentran concentrados todos los poderes.

Cuando hablamos de centralización administrativa, es común hacer uso de la expresión en doble sentido.

En primer término porque al hacer un examen de la organización administrativa en su conjunto en un país determinado, afirmase que hay centralización o descentralización, y esto quiere decir que el conjunto de órganos administrativos de dicho país se encuentran enlazados bajo la dirección de un órgano central único jerarca de la administración y por lo mismo hay centralización administrativa.

Y en segunda porque se dice que existe centralización administrativa para señalar la manera de como se vinculan y coordinan entre sí los diferentes órganos que dependen de un mismo jerarca quien concentra en sus manos la dirección.

En el primer punto la centralización se refiere a la totalidad de las administraciones públicas en un país determinado; mientras que el segundo se refiere a la forma de como se enlazan internamente los órganos de cada administración.

La centralización administrativa implica la unidad de los diversos órganos por la cual se encuentra compuesta, y entre ellos existe un acomodo jerárquico de subordinación frente al titular del Poder Ejecutivo, de coordinación entre las Secretarías y Departamentos de Estado, y de subordinación en el orden interno en lo que se refiere a los órganos de cada Secretaría y Departamento de Estado.

#### A) SUPUESTOS DE LA CENTRALIZACION ADMINISTRATIVA

Como estudiaremos enseguida los principales supuestos de la centralización administrativa son:

a) El Estado viene a ser persona jurídica total, titular de derechos que se traducen en poderes públicos originarios.

b) La centralización en un régimen administrativo que coordina y vincula a los demás órganos públicos.

c) Las facultades de mando y decisión se encuentran en el Poder Ejecutivo.

d) La existencia de un régimen jerárquico. (4)

La Autoridad Administrativa central concentra va - rios poderes con el fin de fortalecer la unidad y la unifor - midad de acción de sus órganos, como lo estudiaremos ense - guida:

a) Poder de Nombramiento. "Es la facultad que gozan las autoridades superiores para hacer por medio de nombramientos la designación de los órganos subordinados". (5)

En nuestra organización al Presidente de la Republi - ca Mexicana le corresponde la designación de los empleados - de la administración.

La facultad de nombramiento es en principio donde - se encuentra establecido el punto de partida de la relación jerárquica, ya que a través del nombramiento se establece - un vínculo jurídico entre el Presidente y Funcionarios, con - servando el Presidente la facultad de libre remoción al -- igual que la facultad discrecional.

b) Poder de Decisión. "Es la facultad de resolu - ción de los asuntos de la administración, de realizar actos jurídicos creadores de situaciones de derecho". (6)

"La concentración del poder de decisión que tiene - lugar en el régimen centralizado abarca el aspecto técnico - de los asuntos administrativos por medio de órdenes e ins - trucciones que los superiores dirigen a los inferiores". (7)

Decidir es ejecutar un acto volitivo para resolver - alguna cuestión ya sea en sentido positivo, negativo o de - abstención.

Por lo mismo encontramos que el poder de decisión - es muy amplio ya que éste se encarga desde dar orientación y sentido político a la actividad de la administración pública, hasta las cuestiones de mero trámite.

c) Poder de Mando. Consiste en la facultad de las autoridades superiores, autoridad suprema del poder público, de dar órdenes e instrucciones a los órganos inferiores, ya sea en forma verbal o escrita, señalándoles los lineamientos a seguir para el ejercicio de sus funciones, este poder se ejercita por medio de órdenes, instrucciones o circulares. (8)

Por lo tanto encontramos que las órdenes e instrucciones pueden gozar del carácter de individuales o generales, mientras que las circulares siempre tendrán el carácter de generales.

El empleado inferior tiene la obligación de cumplir las disposiciones del superior pero no por esto la obligación de cumplir órdenes ilegales o que la orden implique la comisión de un acto sancionado por la Ley penal, para evitar esta situación la tesis más aceptable es que le dé una solución intermedia.

Por lo que consideramos que el poder de mando debe reunir, determinados requisitos:

Que se refiera a la materia, que se encuentra dentro de sus facultades, competencias y horas de servicio.

Ya que cuando se reúnen estos requisitos deben ser obedecidos debido a que la orden que no sea obedecida dé lugar a la terminación del nombramiento.

c) Poder de Vigilancia. Son actos materiales que consisten en exigir rendición de cuentas, en practicar in - investigaciones o informaciones sobre la tramitación de los - asuntos y vigilar los actos, para informar acerca de la regularidad o pormenores de los actos realizados por las auto - ridades inferiores; y cuando existe una irregularidad en - las actividades de los inferiores se origina el procedimien - to de responsabilidad de dichos empleados. (9) Este es - uno de los poderes más importantes; ya que por medio del - mismo nos damos cuenta si en realidad se cumplen o no las - funciones de la administración Pública.

d) Poder Disciplinario. "Es un procedimiento de - represión administrativa contra todo lo que perjudique a la administración pública y a los particulares por la acción - indebida o irregular de los servidores del Estado". (10)

En incumplimiento en los deberes da origen a una - responsabilidad que no sale fuera de la administración por - lo que únicamente se le llama falta disciplinaria, por lo - tanto la sanción a esta falta es una pena disciplinaria, y - la autoridad que la impone es el superior al empleado que ha cometido la falta.

Las penas disciplinarias pueden consistir en:

- Apercibimiento
- El extrañamiento, la amonestación y la censura
- La multa
- La privación al derecho de ascenso
- El descenso
- Suspensión temporal del empleo
- Privación del empleo



f) Poder de Revisión. Consiste en aprobar, suspender, anular o modificar los actos e inferiores, es decir - que la Autoridad inferior dicta un acto y el superior lo revisa y al revisar y aprobar, está obligado a la autoridad - inferior o subordinarse a la Ley. (11)

La facultad de suspender, anular o modificar los actos realizados por empleados inferiores tiene como motivo - la falta de oportunidad de los propios actos o su ilegali-dad; el poder jerárquico sobre los actos puede ejercitarse oficiosamente o a petición de parte, según lo disponga la - Ley.

g) Poder para la Resolución de Conflictos de Competencia. Consiste en delimitar los campos de acción de los-órganos administrativos", (12) o cuando entre los órganos- ligados por una relación jerárquica surgen conflictos de - competencia.

Por ejemplo: cuando uno de ellos se atribuye facultades que otro reclama, o por que ninguno se considera competente para actuar en un caso especial, con esto la autoridad jerárquica tiene la facultad de resolver los conflictos de competencia que surjan entre las autoridades inferiores.

En conclusión encontramos que a través de estos po-deres se logra la unidad de acción, de mando, y la coordinación de todos los órganos de la administración pública para la realización de los fines del Estado.

## B) VENTAJAS QUE PRESENTA LA CENTRALIZACION ADMINIS- TRATIVA

Primeramente enunciaremos las ventajas, las cuales-

son:

1. El poder político el cual encuentra en la centralización administrativa, un medio de afirmarse y extenderse.

2. Los administrados tienen en la centralización - grandes comodidades como consecuencia de un mejoramiento en los servicios.

3. A través del contralor jerárquico se asegura la regularidad y la moralidad administrativa, ya que la centralización, es imparcial como la Ley. (13)

4. En la Administración centralizada, la concentración y la coordinación de los asuntos de los administrados - no se encuentran desorientados por la uniformidad de - los procedimientos administrativos.

5. En el Estado moderno, para conservar la supremacía del poder civil sobre el militar, es necesario centralizar a la administración.

6. La centralización es también indispensable en - un régimen democrático porque son encuadradas por la administración y los partidos políticos.

#### C) INCONVENIENTES QUE PRESENTA LA CENTRALIZACION - ADMINISTRATIVA

1. La centralización conduce al centralismo burocrático, que viene a ser contrario al regimen político administrativo.

2. Debe deshecharse el centralismo, para que así - se pueda administrar de cerca.

3. Debe dejarse a los habitantes una mayor esfera - de acción.

4. Alejado el administrado de la administración, - la burocracia retarda la acción expeditiva dentro de la -- práctica administrativa y dejándola trabada y obstaculizada en la tela del pedante mecanismo oficinista. (14)

5. Uno de los peligros de la centralización es el - de la ingerencia o intromisión política.

Después de haber explicado brevemente los caracte - res de la Centralización Administrativa como una forma de - la Administración Pública, trataremos de ubicarla dentro de la organización administrativa en México ya que viene a ser la organización del Poder Ejecutivo en donde se concentra - la mayor parte de la función administrativa. Por lo mismo, debemos distinguir dos elementos que existen dentro del Po - der E cutivo; el tutelar del poder y el conjunto de órga - nos que le están subordinados.

Las funciones del Presidente de la República, como - Jefe de Estado tienen su fundamento en el Artículo 89 de - nuestra Constitución Federal, las cuales son muy amplias ya que van más allá de lo que da a entender su denominación, - porque no abarca solamente las diversas actividades realiza - das para ejecutar las Leyes, sino especialmente indica toda la compleja y multiforme acción desarrollada, sin interrup - ciones por el Estado para alcanzar los propios fines inme - diatos y concretos.

El Presidente de la República según nuestra Constitución es la más alta jerarquía política y administrativa, debido a esto, estudiaremos la diferencia que existe o que tiene como órgano político y órgano administrativo.

El Presidente de la República en su carácter de órgano político se deriva de la relación directa e inmediata que guarda con el Estado, o sea que su voluntad constituye la voluntad del Estado y asume una tarea gubernamental de dirección de los negocios públicos.

Su carácter de órgano administrativo, se deriva de la función que tiene encomendada; que es la de gobernar y administrar, tal carácter se configura al realizar administrativa bajo el orden jurídico establecido por el Poder Legislativo. (15)

El Presidente de la República obra como órgano político cuando realiza su propia voluntad que es la voluntad del Estado, además de integrar uno de los Poderes de la Federación, tiene relaciones jurídico políticas con los otros poderes, con las Entidades Federativas, con los Municipios y con los otros Estados Soberanos; y obra como autoridad Administrativa cuando realiza o sigue la voluntad del legislador y porque además de que es el órgano jerárquico superior de la Administración Pública Federal no sólo centralizada sino en su totalidad. (16)

Como Autoridad Administrativa, el Presidente de la República constituye al Jefe de la Administración Pública Federal quien concentra en sus manos los poderes de decisión, mando y jerárquico con el fin de mantener una unidad a la administración.

La situación legal del Presidente de la República - se encuentra regulada por el Derecho Constitucional.

El sistema adoptado por nuestra Constitución para - la organización del Poder Ejecutivo presenta un predominio de los caracteres de un régimen presidencial a pesar de que se encuentran algunos del régimen parlamentario.

#### D) REGIMEN PRESIDENCIAL Y REGIMEN PARLAMENTARIO

DENTRO DEL REGIMEN PRESIDENCIAL SE ENCUENTRAN:

a) El Presidente de la República es el Jefe de Estado y del Gobierno.

b) El Presidente de la República tiene el goce y - el ejercicio de las facultades otorgadas al Poder Ejecutivo.

c) Los Secretarios de Estado no funcionan en gabinete o Consejo de Ministros, solamente en casos excepcionales.

d) Los Secretarios de Estado no se encuentran subordinados al Congrero.

e) Como consecuencia de lo anterior los Secreta -- rios de Estado no son responsables políticamente ante el - Congreso.

f) El Congreso sólo en forma excepcional tiene facultades de intervenir en el funcionamiento del Poder Ejecu tivo.

g) El Presidente de la República no tiene facultad

de disolver el Congreso. (17)

#### DENTRO DEL REGIMEN PARLAMENTARIO

- a) El derecho de iniciativa de las leyes
- b) La irresponsabilidad del Presidente (Art. 108 - Const.)
- c) La existencia de Secretarios de Estado
- d) La obligación de los Secretarios de Despacho de informar al Congreso. (18)

#### E) ORGANIZACION DE CADA SECRETARIA

Al frente de cada Secretaría se encuentra un Secretario, un Subsecretario y el número de Subsecretarios auxiliares que determine el presupuesto de egresos, un Oficial-Mayor, Directores, Jefes de Departamentos, de Oficinas o de Sección; estos últimos elementos carecen de situaciones políticas y sus facultades de decisión son restringidos.

Las dependencias de las Secretarías encargadas a Directores y Jefe de Departamentos forman un todo con la Secretaría respectiva, que obran según el acuerdo de la superioridad para ejecutar determinados actos.

El titular de cada Dependencia debe expedir manuales de organización y manuales de procedimientos totalmente actualizados para el mejor funcionamiento.

El Presidente de la República obra por conducto de los Secretarios de Estado y por mediación de los Departamentos Administrativos.

Los Secretarios de Estado son órganos políticos ad-

ministrativos, y vienen a ser los auxiliares más inmediatos del Presidente de la República; su calidad de órgano político se debe a la facultad que le otorga el Artículo 92 de nuestra Constitución Federal.

En los Departamentos Administrativos se encuentra - el Jefe del Departamento Administrativo que no tiene ninguna situación política sino que es un agente del Poder Ejecutivo, aunque la Ley dice que tiene la categoría de un Secretario de Estado.

Por lo que enseguida mencionaremos los Departamentos Administrativos y Secretarías de Estado con que cuenta nuestro país.

#### SECRETARIAS DE ESTADO Y DEPARTAMENTOS ADMINISTRATIVOS

1. Secretaría de Gobernación
2. Secretaría de Relaciones Exteriores
3. Secretaría de la Defensa Nacional
4. Secretaría de Marina
5. Secretaría de Hacienda y Crédito Público
6. Secretaría de Programación y Presupuesto
7. Secretaría de Comercio
8. Secretaría de Comunicaciones y Transportes
9. Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas
10. Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos
11. Secretaría de Educación Pública
12. Secretaría de Salubridad y Asistencia
13. Secretaría del Trabajo y Previsión Social
14. Secretaría de la Reforma Agraria

15. Secretaría de Turismo
16. Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial
17. Departamento de Pesca
18. Departamento del Distrito Federal.

## 2. DESCONCENTRACION ADMINISTRATIVA

El fundamento de la desconcentración se encuentra - radicado en una necesidad originada en el hecho de que la - administración no es capaz por sí misma, ni ejecuta adecuadamente todas las funciones que le corresponde, por esto debe recurrir a los centros administrativos a los cuales demanda el logro de determinados fines y con ello el ejercicio de - determinadas actividades.

La desconcentración ha nacido a la vida pública como una cuestión ligada a la Reforma Administrativa.

La desconcentración es contraria a la centralización

Para otros autores la desconcentración se encuentra ubicada entre la centralización administrativa y descentralización administrativa. (19)

La desconcentración es un sistema de organización - administrativa en que el poder de decisión y competencia - son para realizar actos jurídicos que corresponden a personas públicas, dichos actos son atribuidos a órganos que le están subordinados jerárquicamente.

Para la existencia del principio de desconcentra -- ción dentro de la Administración Pública se necesita la a - tribución de una competencia en forma exclusiva. A un órga no que no ocupe la cúspide de la jerarquía pero que esté -



encuadrado dentro de la misma, con un ámbito territorial - dentro del cual el órgano ejerza su competencia; este último requisito es necesario únicamente en la descentralización periférica.

En las Leyes Administrativas de México, la desconcentración es una especulación teórica, para diferenciarlas de ciertos organismos que tienen estas características de los verdaderamente descentralizados. (20)

#### A) DEFINICIONES QUE SE DAN ACERCA DE LA DESCONCENTRACION ADMINISTRATIVA

Ahora trataremos de dar las diferentes definiciones, para saber en que consiste la desconcentración.

Segun Gabino Fraga:

"Consiste en la delegación de facultades de los órganos superiores en favor de órganos inferiores internos -- de la misma administración o en órganos externos a ella, - distribuidos en regiones geográficas adecuadas pero en todos los casos quedan sujetos al poder jerárquico de la autoridad central". (21)

Mientras que para Sayagués Lazo:

"Es la transferencia a un órgano inferior de una - competencia o un poder de decisión ejercido por los órganos superiores, disminuyendo relativamente la relación de jerarquía y subordinación". (22)

Por lo que consideramos que la DESCONCENTRACION su-

pone una relación entre órganos de la misma persona jurídica, por la sencilla razón de que se encuentra vinculada a la --centralización en la cual existe una subordinación de mayor a menor, por lo tanto no desaparece la jerarquía aunque sí gozan de autonomía técnica.

De ahí que encontramos que la delegación de facultades, de firmas y decisiones que le corresponden al titular se encuentran subordinados jerárquicamente.

En la desconcentración a un órgano se le asigna determinada competencia, sin llegar a romper vínculos jerárquicos.

Para la doctrina italiana la desconcentración y la descentralización son dos modalidades de una misma institución porque expresan realidades dentro del cual existen la descentralización administrativa o autárquica y la descentralización burocrática o jerárquica, las cuales equivalen a la descentralización y a la desconcentración, como las estudiaremos enseguida:

Administrativa o Autárquica. Porque a través del mismo el Estado reconoce personalidad jurídica a Entidades que se presentan frecuentemente frente a él con fines propios y específicos.

Burocrática o Jerárquica. Por que en este supuesto se trata de los propios órganos del Estado que están insertos en un ordenamiento jerárquico independientemente de que les atribuyen competencia propia.

Por lo mismo para poder comprenderlas mejor trataremos de ver en que consiste la autarquía y en que la jerarquía.

Autarquía. Es una relación entre sujetos.

Jerarquía. Es una relación entre personas de un mismo órgano.

Es mejor utilizar la terminología empleada por los tratadistas españoles, franceses y alemanes de hacer uso de la palabra desconcentración en lugar de descentralización; ya que ambas tienen entre sí marcadas diferencias que no hacen posible su equiparación ya que son distintas por el objeto y la sustancia.

Por lo tanto encontramos también que a la desconcentración la clasifican de dos maneras que son las siguientes:

#### Desconcentración Central o Interna

Que es la atribución de competencia en forma exclusiva a un órgano central, medio e inferior a la jerarquía administrativa.

#### Desconcentración Periférica o Externa

Es donde las competencias desconcentradas lo son a favor de un órgano periférico de la administración que tiene su potestad determinada por un criterio territorial. (23)

La desconcentración debe ser establecida por una norma jurídica que tenga el mismo rango jurídico de aquella que había atribuido la competencia que se trata de desconcentrar; como la competencia es atribuida a la administración por Ley, es este el procedimiento para llegar a la desconcentración, aunque también puede llegarse por mérito de un-

acto del Ejecutivo dictado en virtud expresa Delegación del Legislativo para casos determinados; estos dos sistemas - dan lugar a una desconcentración que tiene extrema rigidez, debido a esto la administración no estará libre para ratificar o dictar nuevas medidas desconcentradas.

A continuación hablaremos de:

B) LOS CARACTERES DE LA DESCONCENTRACION ADMINISTRATIVA

1. Es una forma que se sitúa dentro de la centralización administrativa.
2. La relación jerárquica se atenúa, pero no se elimina; en base a que el poder central se reserva amplias facultades de mando y decisión, de vigilancia y competencia.
3. No gozan de autonomía económica.
4. Gozan de autonomía técnica, que es la verdadera justificación de la desconcentración.
5. La competencia se ejerce dentro de las facultades del Gobierno Federal.
6. El traspaso de poderes se realiza del órgano central hacia los órganos subordinados.
7. El jerarca mantiene un contralor sobre las actividades que el órgano desconcentrado desarrolla un ejercicio de los poderes que le otorgan.
8. El traspaso de poderes debe tener origen legal,

ya que sólo puede hablarse de desconcentración cuando la -  
Ley establece la competencia propia del órgano. (24)

Según Acosta Romero: la Ley determina las caracte-  
rísticas de la desconcentración en la forma siguiente:

- Son organismos federales autónomos.
- Tienen autonomía técnica que equivale a tener fa-  
cultades de decisión.
- Se encuentran supervisadas por un órgano central.
- Pueden tener o no personalidad jurídica.
- Gozan de autonomía financiera. (25)

#### C) LAS FORMAS QUE REVISTE LA ORGANIZACION DESCON- CENTRADA

Se resumen de la siguiente manera:

1. Se encuentra dotada de personalidad jurídica -  
propia.
2. Dispone de un patrimonio que se origina del -  
Presupuesto de Egresos de la Federación.
3. Tienen un regimen establecido por la Ley.
4. Sus relaciones con el poder central son direc -  
tas a través de la Secretaría de Estado.
5. El organismo desconcentrado dispone de una orga-  
nización para el ejercicio de las facultades que les señala  
la Ley. (26)

D) INCONVENIENTES Y VENTAJAS DE LA DESCONCENTRACION

La desconcentración al igual que las otras formas de organización administrativa; también reúne tanto ventajas como inconvenientes, siendo las ventajas las siguientes:

1. Mediante este sistema la administración se acerca a los administrados y la acción administrativa a las necesidades generales.

2. La desconcentración presenta ventajas como técnica de la organización interna de las entidades centralizadas ya que obliga a los funcionarios superiores de los Departamentos Ministeriales a tomar decisiones sin respaldarse, por lo mismo, esto hace rápida la solución de los asuntos y que la acción administrativa sea flexible y ubica mejor las responsabilidades, con lo que acrecienta el espíritu de iniciativa de los órganos desconcentrados y la identificación con la tarea que a los funcionarios se les encomienda. (27)

3. Con la desconcentración las autoridades superiores se descargan de una parte de las múltiples labores de su competencia, permitiéndole a las autoridades de nivel inferior tomar decisiones rápidas y oportunas en beneficio de la agilidad y eficiencia en el despacho de los asuntos.

4. Evita los inconvenientes y las limitaciones de una larga línea jerárquica con muchos grados y niveles.

5. Se obtiene un efecto benéfico al dar amplia satisfacción a las reivindicaciones regionales y locales, sin poner en peligro a la unidad administrativa.

6. Se encuentra frecuentemente una competencia técnica en el agente desconcentrado, que forma parte de la administración centralizada que en el agente descentralizado de los antes autárquicos territoriales.

7. El funcionario del ente desconcentrado tiene - una mayor preocupación en el manejo del dinero público.

8. El problema de la desconcentración administrativa está ligado al reclutamiento del personal, o sea el tener personal administrativo capaz.

Algunos estados le otorgan personalidad a los órganos desconcentrados, y otros simplemente les destinan ciertos presupuestos o patrimonio para que puedan cumplir mejor con sus finalidades.

Mientras que encontramos que los inconvenientes que presenta la desconcentración son:

a) Los funcionarios del ente desconcentrado pueden iniciarse fácilmente a la tiranía o al favoritismo al resolver el caso.

b) Muchos asuntos del mismo género podrían ser resueltos en conjunto y así se ahorraría personal.

c) Los funcionarios pueden tener poco criterio para resolver los problemas. (28)

#### E) JUSTIFICACION DE LA DESCONCENTRACION

La acumulación de asuntos, la urgencia para resolverlos y la cercanía que permite el poder central de vigil-

lancia, es por lo que no se vacila en otorgarle ciertas facultades o poderes de administración y en el mismo sentido-democrático de un gobierno, que sin soltar los lazos de una institución centralizada, permite una cierta ingerencia de los particulares o de los órganos que atienden las instituciones. (29)

La administración tiene que adaptarse a las exigencias del interés general porque la desconcentración administrativa requiere de una cuidadosa reglamentación en las leyes orgánicas de la administración pública.

#### F) SEMEJANZAS Y DIFERENCIAS CON LA CENTRALIZACION

##### SEMEJANZAS

- Depende de una Secretaría o Departamento de Estado.
- Su competencia se deriva de las facultades de la administración central.
- Su patrimonio es el mismo que el de la Federación, aunque pueden gozar de presupuesto propio.
- Las decisiones más importantes que se dan requieren de la aprobación del órgano al que dependen. (30)

##### DIFERENCIAS

- Goza de autonomía técnica.
- La relación de jerarquía se atenúa.
- No se trata de un órgano superior que siempre depende de otro.



- Su nomenclatura puede ser variada.
- Su naturaleza en cada caso se debe determinar -  
teóricamente
- A veces tiene personalidad propia. (31)

#### G) EJEMPLOS:

La desconcentración administrativa ha revestido en nuestro sistema administrativo las formas de:

JUNTAS, Como la Junta Federal de Mejoras Materiales  
 INSTITUTOS, como el Instituto Politécnico Nacional  
 COMITES, como el Comité de lucha contra la Tuberculosis

CONSEJOS, como el Consejo de Salubridad General.

COMISIONES, como la Comisión Nacional de Valores.

DIRECCIONES, como la Dirección de Aeronáutica Civil.

PATRONATOS, como el Patronato para la Investigación y Defensa Agrícola

UNIONES, como la Unión de Permisarios de Trans -  
 portes de Pasajeros en Camiones y Autobuses del Dis  
 trito Federal.

### 3. DESCENTRALIZACION ADMINISTRATIVA

La descentralización administrativa tuvo su desarrollo y origen técnico en Francia, por medio de la Institu --  
ción a la que llamaban establecimiento público descentralizado, con el fin de atender a un servicio público, con personal técnico especializado con libertad de presupuesto y a la vez libre de los factores y problemas de la burocracia centralizada, ya que conforme a estas ideas el personal era distinto al de burocracia y tenían un estatuto jurídico. -

Al hablar de descentralización administrativa hay - que abarcar lógicamente todas las etapas del proceso por me dio del cual se retiran los poderes de la administración de la autoridad central, para así distribuirlos en órganos múl tiples que adquieren capacidad de autodeterminación en una forma más o menos amplia.

Históricamente la descentralización presupone la - centralización en base a que es un procedimiento que se apli ca al ente centralizado, ya que consiste en separar del cen tro del poder la facultad de decisión de atribuirle a otros órganos administrativos con personalidad jurídica; las entidades que así nacen se dice que son descentralizadas admi nistrativamente o entidades autárquicas.

Los órganos autárquicos forman parte de la adminis tración, administrando directamente los intereses que les - son propios. Estos entes son personas jurídicas estatales que pueden cumplir fines públicos específicos.

Existe una etapa de mayor descentralización cuando en lugar de conferirle al órgano, determinados poderes de - administración le otorgan la totalidad de los poderes, pero sin atribuirle personalidad jurídica.

#### A) DEFINICIONES QUE SE DAN ACERCA DE LA DESCENTRA LIZACION ADMINISTRATIVA

Para Gabino Fraga en términos generales consiste en "confiar la realización de algunas actividades administrati vas a órganos que guardan con la administración central una relación diversa de la jerarquía". (33)

Según M. Waline "es una organización mediante la -

cual se integra legalmente una persona jurídica de derecho-para administrar sus negocios y realizar fines específicos-del Estado, sin desligarse de la orientación gubernamental, ni de la unidad financiera del mismo"(34).

Dice Miguel Acosta Romero, que es "una forma de organización que adopta la administración pública para desarro-llar, o bien actividades que competen al Estado o que son -de interés general en un momento dado, a través de organis-mos creados, especialmente para ello, dotados de personali-dad jurídica, patrimonio y regimen jurídico propio" (35).

Desde un punto de vista particular consideramos que-la descentralización administrativa es una organización de-la administración pública a través de la cual se realizan --actividades generales o que competen al Estado por medio de organismos creados para ello los cuales tienen la personali-dad jurídica y autonomía orgánica propia con relación al -órgano central.

La descentralización administrativa en algunos casos de satisfacción a las ideas democráticas y a la convenien-cia de dar mayor eficacia a la gestión de intereses locales, la naturaleza técnica de los actos que realiza la adminis-tración la obliga a sustraer a dichos actos del conocimien-to de los funcionarios y empleados centralizados y se les -encomienda a los elementos que tengan la preparación sufi-ciente para atenderlos.

El proceso de descentralización puede abarcar todas-las funciones jurídicas estatales, constituyente, legislativa, administrativa y jurisdiccional, aunque generalmente se avoca a la función administrativa.

Ahora estudiaremos el proceso de formación de la descentralización el cual gira alrededor de dos elementos fundamentales que son:

1. El traspaso de poderes de la Administración a los órganos descentralizados.

2. El contralor que la autoridad central ejerce sobre dichos órganos.

En los regímenes actuales la descentralización tiene distintos orígenes, en algunos casos es producto de la resistencia a la centralización, por ejemplo: en los países europeos, con los gobiernos municipales que lograron resistir los avances de la monarquía, en otros países la descentralización surge como una creación del legislador; y en algunos otros la descentralización es la consecuencia de una transferencia de poderes de los órganos centrales hacia los órganos descentralizados.

#### B) CARACTERISTICAS DE LA DESCENTRALIZACION ADMINISTRATIVA

Las características esenciales de los órganos descentralizados, según Miguel Acosta Romero (36), son nueve, los cuales describiremos enseguida:

- a). La existencia de una personalidad jurídica especial.
- b). Un patrimonio propio.

Estas dos características obedecen a dos motivos fundamentales:

- Una el de dar a un organismo determinado una sim -

ple autonomía técnica que consiste en que los órganos administrativos no estén sometidos a las reglas de gestión administrativa y financiera que son aplicables a todos los servicios descentralizados del Estado, y

- Otros es la de concederle una verdadera autonomía orgánica, ésta consiste en la existencia de un servicio público que tiene prerrogativas propias y ejercidas por autonomía del poder central y que pueda oponer a éste su esfera de acción.

- No hay que confundir que por el hecho de tener una personalidad y un patrimonio especial constituyen personas distintas del Estado, con un patrimonio también distinto al patrimonio del Estado.

Con esto encontramos que el régimen descentralizado es el que los funcionarios y empleados que lo integran gozan de una autonomía orgánica y no están sujetos en una forma determinada a los poderes jerárquicos.

c). Organos de representación.

d). Denominación, con el fin de diferenciarlos de los demás entes públicos y privados.

e). Régimen jurídico propio, su finalidad es regular su personalidad, su patrimonio, su denominación y actividad; este régimen se encuentra constituido por una Ley orgánica emitida ya sea por una Ley del Congreso o por un Decreto del Ejecutivo.

f). Objeto, es muy variado ya que puede abarcar los siguientes aspectos: realización de actividades correspondientes al Estado; prestación de servicios públicos y admi

nistrativos; administración y explotación de determinados bienes ya sean públicos o privados del Estado; la realización coordinada de actividades federales, estatales, locales y municipales o con organizaciones internacionales, de actividades de asistencia técnica y desarrollo económico; y la distribución de productos y servicios que se consideran de primera necesidad o que le interesa al Estado intervenir en su comercio.

g). Finalidad, para la satisfacción del interés general en una forma rápida, idónea y eficaz.

h). Régimen fiscal, en su mayoría los organismos descentralizados se encuentran exentos del pago de impuestos federales, locales y municipales, como un ejemplo encontramos a Petróleos Mexicanos.

i). Régimen de Jerarquía, conservan los poderes de vigilancia, decisión y revisión, mientras que el de nombramiento en ocasiones se encuentra limitado y otras suprimido y substituído por el sistema de elección, mientras que el mando y discreción desaparecen.

El auge extraordinario de las instituciones descentralizadas obligó al Estado a reglamentar esta materia, sometiéndolas a una inspección de vigilancia y revisión de sus actos, por el Ejecutivo.

#### C). VENTAJAS QUE PRESENTA LA DESCENTRALIZACION ADMINISTRATIVA

Las ventajas que comprende la descentralización administrativa, son:

1. Responde a un ideal técnico y científico.

2. La organización burocrática centralizada no está lo suficientemente preparada para los nuevos derroteros de la administración pública.

3. La insuficiencia de un régimen burocrático, que impide un adelanto en la Nación.

4. Un presupuesto especial revisado y vigilado por el Poder central da lugar a una inversión adecuada de los elementos económicos.

5. Un organismo descentralizado permite el manejo de un sistema de crédito apropiado a su organización.

6. El público llega a tener confianza.

7. El poder para comercializar e industrializar determinadas actividades que están en manos de los particulares, es apropiada en estos tiempos (37).

#### D) INCONVENIENTES DE LA DESCENTRALIZACION ADMINISTRATIVA

Los inconvenientes que presenta la descentralización administrativa pueden resumirse en:

1. Rompe con la unidad que se tiene de la idea de personalidad, patrimonio y presupuesto del Estado.

2. Estimula los despilfarros por influencia de criterios políticos.

3. Plantea el control de presupuestos.

4. En los países en que se goza de buena organiza -

ción financiera, el régimen apropiado es la descentralización.

5. La unidad del Estado se ve destruída por la multiplicidad que existe en los organismos descentralizados.

6. Los países que carecen de desarrollo cultural - adecuado, viven de la ficción del descentralismo, es decir, crean instituciones descentralizadas con la finalidad de -- cubrir una fuerte centralización administrativa (38).

7. Abusando del descentralismo la administración pública, puede llegar al desorden o a la inmoralidad (39).

Encontramos también que existen ciertas semejanzas y diferencias en la descentralización respecto de la desconcentración de las cuales enumeramos las más importantes.

#### E) SEMEJANZAS;Y DIFERENCIAS DE LA DESCENTRALIZACION-ADMINISTRATIVA

##### SEMEJANZAS:

- El descenso de poderes en general y total en la-- medida establecida.

- El traspaso de poderes en base al origen legal es en forma expresa o implícita.

- El contralor que ejerce el órgano superior ya no es jerárquico, ya que a través de la Ley se pueden establecer sus condiciones y formas.

- La transferencia de poderes se efectúa del órgano central hacia los órganos inferiores, sean estos locales o no.



Hay que hacer mención también que dentro de la des-centralización se encuentra la descentralización administrativa y la política, por lo que estudiaremos cuales son las diferencias que existen en ambas.

- La descentralización administrativa es creada por el poder central, mientras que en la descentralización política los Estados miembros son los que crean el Estado Federal.

- En la descentralización administrativa los órganos de los entes descentralizados carecen de representación ante el órgano central; y en la descentralización política los Estados miembros de un Estado Federal tienen participación en la formación del órgano legislativo del Estado Federal.

- La descentralización administrativa únicamente -- se realiza dentro del ámbito del Poder Ejecutivo, mientras que la política implica un régimen especial de los poderes estatales frente a los poderes federales.

- La competencia de la descentralización administrativa es derivada, mientras que la de la política es originaria (40).

Sayagués Laso, Acosta Romero y otros autores dicen - que no existe división en la descentralización, mientras - que Fraga y Serra Rojas aceptan la división de la descentralización, la cual enumeran en la forma siguiente:

Descentralización Territorial o Regional  
Descentralización por Servicio  
Descentralización por Colaboración.

Las que serán explicadas en los renglones subsecuentes.

#### F) DESCENTRALIZACION TERRITORIAL O REGIONAL

Dentro de este capítulo de descentralización, se darán únicamente dos definiciones acerca de la descentralización territorial o por región, ya que este punto es un capítulo aparte que se estudiará en forma más amplia con posterioridad.

Para Gabino Fraga: "Es el establecimiento de una organización administrativa destinada a manejar los intereses colectivos que corresponden a la población radicada en una determinada circunscripción territorial" (41).

Según Carlos Román Celis: "Es un procedimiento por el que se concede autarquía a una autoridad cuya competencia está limitada a un determinado territorio" (42).

Las razones de este régimen de descentralización por región consiste en que se adapta de una manera más efectiva a las aspiraciones democráticas, porque da oportunidad a los interesados de hacer la designación de las autoridades que han de manejar los negocios comunes y de ejercer sobre dichas autoridades un control por la vía de la opinión pública, ya que constituye una participación del pueblo en los negocios públicos que la afectan.

#### G) DESCENTRALIZACION INSTITUCIONAL O POR SERVICIOS

Llamada también técnica o especial, se dice que ésta desconcentración tiene como finalidad conferir autarquía a un servicio público determinado, dotándole de personalidad jurídica.

El procedimiento técnico de la descentralización por servicio viene a ser establecido o denominado establecimiento público.

Gabino Fraga, expone que la descentralización por servicio, constituye una tendencia para hacer participar a los agentes o a los administrados en una medida más o menos amplia en la gestión de sus propios intereses.

Ahora bien, la descentralización por servicio cuenta con algunos elementos que le son esenciales, tales como:

a). La existencia de un servicio público de orden técnico.

b). Un estatuto legal para los funcionarios encargados de dicho servicio.

c). La existencia de un control del gobierno por medio de la revisión de que los actos realizados por el servicio descentralizado sean legales.

d). Responsabilidad personal y efectiva de los funcionarios (43).

Admitida en la doctrina y en la legislación a la descentralización por servicio dió origen a controversias, porque existen autores que niegan la conveniencia de dicha descentralización y otros que reducen su campo de aplicación, como lo estudiaremos enseguida, así como también mencionaremos las ventajas que existen.

#### VENTAJAS DE LA DESCENTRALIZACION POR SERVICIO

- El desarrollo de la gestión de los servicios téc-

nicos se encuentra en manos de personas que tienen una preparación técnica adecuada, con el fin de procurar una verdadera satisfacción en las necesidades colectivas cuya atención corresponde al Estado.

- Se descarga el poder central del cumplimiento de determinadas obligaciones.

- Tienen cierta independencia técnica.

- Crea un patrimonio especial afectado al funcionamiento del ente autárquico institucional, independizándolo del patrimonio general del Estado.

- Puede llegar a sostenerse con sus propios recursos (44).

#### INOCONVENIENTES QUE PRESENTA LA DESCENTRALIZACION POR SERVICIO

- Dada su autonomía puede ofrecer serias resistencias a la realización de las reformas necesarias, para ir las adaptando a las necesidades que deben satisfacer.

- La existencia de diversos entes descentralizados por servicio dan lugar a que existan rivalidades, trayendo como resultado desórdenes en la administración.

- Debe existir un control desde el órgano central.

- El ente autárquico institucional con un presupuesto especial, contraría un principio técnico fundamental que es el de la unidad del presupuesto del Estado en las consecuencias de incertidumbre y desorden financiero (45).

## H) DESCENTRALIZACION POR COLABORACION

Se origina cuando el Estado va adquiriendo mayor ingerencia en la vida privada, y como consecuencia se le van presentando problemas para cuya resolución se requiere de una preparación técnica adecuada, de la que carecen los funcionarios políticos y los empleados administrativos.

La descentralización por colaboración es una de las formas del ejercicio privado de las funciones públicas.

Existe una teoría que menciona que dos son los elementos, por los que se caracteriza la descentralización por colaboración y que son:

- a). El ejercicio de la función pública, y
- b). El ejercicio de dicha actividad en nombre propio de la organización privada (46).

Las instituciones que colaboran por descentralización deben reunir los requisitos de aprobación, autorización, incorporación o reconocimiento para que así se le considere investida de facultades excepcionales, lo que implica su colaboración a la función administrativa.

Las leyes establecen mayores requisitos para el personal asociado en las funciones más importantes, requiriéndoles a la vez que tengan una actividad.

La función descentralizada no sólo tiene en la administración el poder de retirar la autorización y la vigilancia en la selección del personal, sino también de comprobar en una forma continua el funcionamiento de la institución autorizada.

En las instituciones asociadas, el ejercicio de la -  
decisión y la ejecución son más amplias las facultades de -  
la administración, ya que no sólo gozan de los poderes de -  
autorización, selección de personal y vigilancia, sino que -  
se llega a tener un control con el cual se faculta a la au-  
toridad a revisar los actos del organismo colaborador.

#### EJEMPLO DE ORGANIZACIONES DESCENTRALIZADAS EN MEXICO

- Universidad Nacional Autónoma de México
- Instituto Mexicano del Seguro Social
- Petróleos Mexicanos
- Ferrocarriles Nacionales de México.

#### CREACION DE INSTITUCIONES DESCENTRALIZADAS EN OTROS PAISES

Andrés Serra Rojas en su libro Derecho Administrativo, hace una comparación de Instituciones descentralizadas en otros países, las cuales mencionaremos enseguida.

BELGICA. En el derecho belga el legislador tiene fa  
cultades para crear personas públicas.

URUGUAY. En la Constitución Uruguaya se establece -  
que la creación de los organismos descentralizados debe ha-  
cerse por medio de una Ley.

FRANCIA. En su Constitución se habla de que la Ley-  
es quien fija las reglas referentes a la creación de catego-  
rías de establecimientos públicos (47).

#### I) SOCIEDADES MERCANTILES Y EMPRESAS PUBLICAS

Existe variedad en las sociedades mercantiles en las

cuales la participación del Estado es creciente y en otras decrecientes, aunque encontramos que en México el Estado es el único propietario tanto del capital como de los elementos de la Empresa; ya que a veces su intervención es mayor que la de los particulares por lo que encontramos que a veces esto resulta inoperante o insignificante, pero no por eso se va a negar que existen ciertos tipos de sociedades en donde la colaboración del Estado con los particulares es en forma simultánea, aunque su número decrezca y su importancia sea menor.

La creación de las sociedades mercantiles requiere de la decisión de un acuerdo administrativo que la ordene, y una vez que se ejecuta dicho acuerdo, el titular de la Secretaría correspondiente, se presentará ante el notario con el fin de celebrar la escritura constitutiva, aunque encontramos casos en que es el Estado quien adquiere la mayoría de las acciones de las sociedades mercantiles, mediante la compra de las mismas (48).

La administración pública como accionista del Estado, cuando se trata de este tipo de sociedades tiene determinados derechos y obligaciones, los cuales se derivan del carácter que tienen, que es la de ser socio.

Las sociedades mercantiles son del Estado cuando éste tiene más del 51% de las acciones y controla en forma definitiva a la sociedad decidiendo trascendentalmente sobre sus actividades; cuando la participación del Estado es minoritaria e interviene con los particulares se dice que existe participación estatal.

La aportación del capital social puede ser a través de diferentes formas jurídicas, tales como: aportación en bienes, dinero, etc.

Algunos de los objetivos de las sociedades mercantiles del Estado pueden resumirse en:

- a). Administrar bienes del Estado.
- b). Producir bienes.
- c). Prestar o administrar servicios sean o no públicos.
- d). Realizar actividades en las que los particulares no tienen capacidad de inversión.
- e). Fomentar nuevas ramas de actividad.
- f). La conservación de Empresas que han quebrado o han sido abandonadas por particulares, para que existan -- fuentes de trabajo (49).

El Estado reviste varias formas por medio de las cuales determina su participación, así tenemos:

- La existencia de un control absoluto de capital, -- en donde la administración pública tenga más del 51% del capital social, con la finalidad de ser el accionista mayoritario (50), porque cuando el Estado tiene una participación en el capital social menor al 50%, se está ante una participación estatal.

Que existe una reglamentación jurídica de derecho público a la que se sujete la sociedad anónima, con el fin de que la administración central regule sus actividades y decisiones, y

Que la administración central goce de voz y voto en-



las asambleas generales de accionistas o ante el Consejo de Administración (51).

#### EMPRESAS PUBLICAS:

Las exigencias de la actividad económica-industrial y de una actividad en constante cambio y con grandes avances científicos y tecnológicos han orientado al Estado a que utilice técnicas e instrumentos que antes correspondían al campo de la actividad de los particulares o de sus empresas, y es así como casi todos los Estados, recurren a las técnicas empresariales o a las estructuras de las sociedades mercantiles.

Los países industrializados también acuden a las Empresas públicas con estructuras de organización mercantil para la prestación de determinados servicios públicos que dejan de ser lucrativos para los particulares.

Las empresas públicas y semipúblicas tienen su origen en México al impulso de las ideas provenientes de la Revolución de 1910, inspiradas en una distribución de la riqueza en forma justa y equitativa.

El concepto de Empresa Pública es nuevo dentro del Derecho Administrativo, por lo mismo los autores no han llegado todavía a un criterio uniforme sobre el mismo.

Se dice que lo general en el uso de esta expresión se refiere a toda Empresa Pública en sentido económico que se encuentra en el sector público de la economía, mientras que en lo estricto se excluye a las sociedades de economía mixta y en las que el Estado participa en la formación del capital, caracterizándose por ser íntegramente estable, por no adoptar una forma externa de sociedad privada, tener per

sonalidad propia, dedicarse a una actividad económica y por estar sometida en forma alternativa al derecho público y al privado, con preponderancia de aquél.

#### DEFINICIONES QUE SE DAN ACERCA DE LA EMPRESA PUBLICA

Consideramos que Empresa Pública es el conjunto de los factores de la producción con el único fin de obtener bienes y servicios que en determinados momentos el Estado llega a considerar que son para satisfacer un interés general.

El autor Serra Rojas, dice que: "Las Empresas Públicas con entidades de derecho público, con personalidad jurídica, patrimonio y régimen jurídico propio, creadas o reconocidas por medio de una ley del Congreso de la Unión o por Decreto del Ejecutivo Federal para la realización de actividades mercantiles, industriales u otras de naturaleza económica" (52).

Enseguida mencionaremos los elementos que debe reunir una Empresa Pública:

- a). Régimen Jurídico permanente.
- b). Personalidad jurídica con finalidad establecida por el Estado.
- c). Una forma jurídica a fin de descentralizar funciones específicas del Estado.
- d). Un capital social proporcionado por el Estado.
- e). Tener la dirección del Estado a través del nombramiento de los altos cargos directivos, existiendo un con

trol general del mismo según la ley.

f). Aún cuando la Empresa Pública no tenga propósito de lucro, ésta debe ser manejada con criterio económico.

g). La existencia de una relación de tutela.

h). Las actividades que tenga la Empresa en relación con los particulares se puede encontrar subordinada al derecho privado.

i). La existencia de su organización y funcionamiento de un régimen jurídico de derecho público (53).

Después de haber mencionado los principales elementos de la Empresa Pública, describiremos los principales puntos por los que se llega a caracterizar a la Empresa Pública, esto es: que el Estado aporte el capital, la naturaleza y su organización a la vez que regula el elemento de trabajo, encargándose de controlar y vigilar la actividad, que con la producción de bienes y servicios la finalidad de la Empresa sea la satisfacción del interés general, y la existencia del régimen de las mismas normas, tanto de derecho público como del privado.

Nuestro siguiente punto a tratar son los medios de que difiere la Empresa privada de la pública.

- La existencia de diverso régimen jurídico.

- La Empresa Privada se forma con capitales de los particulares mientras que la Pública es con bienes del Estado.

- La Empresa Privada se encuentra dirigida por par-

ticulares, mientras que la Pública por elementos técnicos - del Estado.

Por otro lado, la finalidad de la Empresa Pública es atender el interés general o las necesidades colectivas con la independencia de rentabilidad o utilidad pecuniaria que se puede obtener de ella.

## INDICE DE CITAS

- (1) Gabino Fraga. Derecho Administrativo. Edit. Porrúa Edic. 1973, México, pág. 16.
- (2) Manuel Ma. Diez. Derecho Administrativo. Edit. - Plus-Ultra S/Edic., pág. 21.
- (3) Miguel Acosta Romero. Teoría General del Derecho Administrativo. U.N.A.M. Edic. 1974, México, pág. 215.
- (4) Andrés Serra Rojas. Derecho Administrativo. Tomo I, Edit. Porrúa, México, Edic. 1974, pág. 495.
- (5) Gabino Fraga. Ob. cit., pág. 167.
- (6) IDEM.
- (7) Jorge Olivera Toro. Manual de Derecho Administrativo. Edit. Porrúa, México, 1976, pág. 290.
- (8) Gabino Fraga. Ob. cit., pág. 167.
- (9) IBIDEM., pág. 170.
- (10) Andrés Serra Rojas. Ob. cit., pág. 499.
- (11) Jorge Olivera Toro. Ob. cit., pág. 292.
- (12) Andrés Serra R. Ob. cit., pág. 499.
- (13) Manuel Ma. Diez. Derecho Administrativo, Tomo II. - Edit. Plus--Ultra. S/Edic. Madrid, pág. 33.
- (14) IBIDEM, pág. 34.
- (15) Gabino Fraga. Ob. cit., pág. 175.
- (16) IDEM.

- (17) IBIDEM., pág. 177.
- (18) IBIDEM., pág. 176.
- (19) Miguel Acosta Romero. Ob. cit., pág. 87.
- (20) Andrés Serra Rojas. Ob. cit., pág. 503.
- (21) Gabino Fraga. Ob. cit., pág. 199.
- (22) Enrique Sayagués Lazo. Tratado de Derecho Adminis --  
trativo. Edic. Especial. Buenos Aires, Arg., pág. 224
- (23) Buttgenbach en Andrés Serra Rojas. Ob. cit., pág. 503
- (24) Andrés Serra Rojas. Ob. cit., pág. 503.
- (25) Miguel Acosta Romero. Ob. cit., pág. 88.
- (26) Andrés Serra Rojas. Ob. cit., pág. 506.
- (27) Miguel Acosta Romero. Ob. cit., pág. 89.
- (28) Manuel Ma. Diez. Ob. cit., pág. 34.
- (29) Andrés Serra Rojas. Ob. cit., pág. 504.
- (30) Miguel Acosta Romero. Ob. cit., pág. 89.
- (31) IBIDEM., pág. 90.
- (32) IBIDEM., pág. 95.
- (33) Gabino Fraga. Ob. cit., pág. 201.
- (34) Andrés Serra Rojas. Ob. cit., pág. 580.

- (35) Miguel Acosta Romero. Ob. cit., pág. 93.
- (36) IBIDEM., pág. 97-101.
- (37) Andrés Serra R. Ob. cit., pág. 600.
- (38) IBIDEM., pág. 599 y 600.
- (39) IBIDEM., pág. 599.
- (40) Gabino Fraga. Ob. cit., pág. 201.
- (41) IBIDEM, pág. 205.
- (42) Carlos Román Celis. El Centralismo y el Descentra -  
lismo en el Pensamiento Político de México. 1956. Te-  
sis, pág. 33.
- (43) Gabino Fraga, Ob. cit., pág. 212.
- (44) IDEM.
- (45) IBIDEM., pág. 213.
- (46) IBIDEM., pág. 233.
- (47) Andrés Serra Rojas. Ob. cit., pág. 585.
- (48) Miguel Acosta Romero. Ob. cit., pág. 112.
- (49) IDEM.
- (50) Jorge Olivera Toro. Ob. cit., pág. 325.
- (51) Miguel Acosta Romero. Ob. cit., pág. 111.

(52) Andreï Serra Rojas. Ob. cit., pág. 676.

(53) IBIDEM., pág. 677.



### C A P I T U L O    I I I

#### EL MUNICIPIO Y LA DESCENTRALIZACION ADMINISTRATIVA

- A).        DOCTRINAS DEL FEDERALISMO ACERCA DE LA DESCENTRALIZACION
- B).        LA DESCENTRALIZACION POR REGION
- C).        DEFINICIONES QUE SE DAN ACERCA DE LAS DESCENTRALIZACION POR REGION
- D).        VENTAJAS DE LA DESCENTRALIZACION POR REGION
- E).        INCONVENIENTES QUE PRESENTA LA DESCENTRALIZACION POR REGION
- F).        CARACTERES DE QUE GOZA LA DESCENTRALIZACION POR-REGION DE ACUERDO A LAS TEORIAS CLASICAS Y REALISTAS
- G).        HISTORIA DEL MUNICIPIO
- H).        DEFINICIONES QUE SE DAN ACERCA DEL MUNICIPIO
- I).        DELIMITACION DE FUNCIONES DEL MUNICIPIO
- J).        PRINCIPALES RASGOS QUE PRESENTA EL MUNICIPIO
- K).        CONCLUSION ACERCA DE: SI EL MUNICIPIO ES UN ORGANISMO DESCENTRALIZADO POR REGION O SE DERIVA-  
DEL ARTICULO 115 CONSTITUCIONAL

## EL MUNICIPIO Y LA DESCENTRALIZACION ADMINISTRATIVA

Antes de estudiar a la descentralización administrativa por región y al municipio dentro de éste, es necesario establecer cómo funcionan los órganos centrales, ya que trataremos de determinar si el Estado es un órgano central.

Los órganos centrales, generalmente llamados Federales, no son simplemente titulares de la porción de facultades sustraídas a los Estados, sino que además son representantes del todo llamado Nación.

Mientras las Entidades Federativas no posean la Facultad de otorgarse su propia Constitución no existe el Estado Federal; ya que es precisamente el otorgamiento de aquella lo que caracteriza el surgimiento de la Federación.

Por lo que encontramos que "el orden jurídico -- central que constituye a la comunidad jurídica central forma junto con los órdenes jurídicos locales que constituyen a las Autoridades Juridico locales; el orden jurídico total o nacional que constituye al Estado o comunidad jurídica total". (1)

Los órganos centrales además de ejercer sus propias funciones como son las extensas en paridad con los Es tados miembros, asumen la representación de la Nación como tal; es el ejercicio de esta representación lo que nos ha ce afirmar que el derecho emanado del órgano central priva sobre el local, y aún prevalecería sobre el Derecho Fede - ral específico, si no fuere porque se comprenden dentro de la misma competencia el Derecho Nacional y el Derecho Fede - ral.

#### A). DOCTRINAS DEL FEDERALISMO ACERCA DE LA DESCENTR ALIZACION

Respecto al Federalismo como una forma de descen tralización encontramos que existen dos doctrinas, que son la alemana y la francesa, las cuales las estudiaremos ense guida:

##### LA DOCTRINA ALEMANA

Esta doctrina se basa en las ideas de Kelsen cu yo pensamiento acerca del Federalismo es que éste es una - forma de descentralización y tres son los grados de la mis ma:

a). La comuna o municipio, que goza de cierta - autonomía administrativa dentro del marco y bajo la tutela del Estado Central.

b). La provincia autónoma, que alcanza determi nada autonomía política pero cuya Constitución le es im - puesta por el Estado dominante; y

c). El Estado miembro o federado, que goza de - autonomía constitucional. (2)

El concepto de descentralización que da Kelsen - acerca del Estado Federal es que "el orden jurídico de un - Estado Federal se compone de normas centrales válidas para todo su territorio, y de normas locales que valen solamente para partes de este territorio, los territorios de los Estados miembros. Las normas centrales generales o leyes federales son creadas por un órgano legislativo central, la legislatura de la Federación, mientras que las normas generales las cuales son creadas por órganos legislativos locales o legislativo de los Estados miembros. Esto presupone en el Estado Federal, el ámbito material de validez del orden jurídico, o en otras palabras la competencia de la legislación del Estado se encuentra dividida entre una Autoridad central y varias Autoridades locales"(3).

#### LA DOCTRINA FRANCESA

Es Hauriou el principal exponente de esta doctrina y en su concepto dice: "que no hay otra descentralización que la descentralización administrativa; ni otra centralización que la centralización administrativa" (4).

La diferencia entre la doctrina alemana y la francesa estriba en que mientras la primera plantea el problema de la descentralización en las tres funciones del Estado; - la que sólo se ubica en la administración, es la francesa.

La centralización aparece siempre como la causa - primera que viene a originar el efecto posterior de la descentralización, es decir que ésta no tendría porqué realizarse, si no existiera con anterioridad aquella.

La centralización establece mayor contacto con - las formas de Gobierno; en tanto que descentralización - mantiene concordancia con las formas del Estado.

La descentralización, no implica a pesar de la - antítesis de los vocablos autarquía y jerarquía, la ausen- - cia de control por parte del poder central ya que es el mí- nimo o máximo de contacto con el poder central, lo que da - los grados de los sistemas de descentralización.

#### B). LA DESCENTRALIZACION POR REGION

La idea de la descentralización por región como - una entidad unida a otra colectividad más amplia que la con tiene, está comprendida por los vocablos Selbstvermalfung - alemán, selfgovernment inglés, y la autodeterminación france - sa ya que expresan la idea de una cierta autonomía local co mo base a la descentralización.

Por la combinación que en esta forma de organiza - ción hay de lo político y de lo administrativo, puede consi - derarsele como la manifestación más palpable de una adminis - tración autónoma. Es decir, al incorporarse al municipio - como forma de organización administrativa queda en virtud - de sus atributos y características políticas como una forma de administración autónoma de descentralización en grado má - ximo pero no debe entenderse con esto que constituya una -- entidad soberana y antagónica frente al Estado.

La descentralización por región como una forma de organización administrativa que es oponible a la exagerada - y absolutista organización centralizada, se inicia en las - regiones o circunscripciones territoriales que son identifi - cables social económica y geográficamente, y cuyo interés - primordial es el de gestionar sus propios asuntos de acuer - do con el interés local colectivo, circunstancia que tiene - como finalidad inmediata hacer propicio el campo para aus - - piciar un sistema de descentralización que les permita la - resolución eficaz de los problemas inherentes a dichas ---

localidades (5).

C). DEFINICIONES QUE SE DAN ACERCA DE LA DESCENTRALIZACION POR REGION

Antes de mencionar las definiciones que dan los - estudiosos del derecho administrativo, podemos decir que la Descentralización por Región, es una forma de organización - administrativa cuyo fin es la creación de una institución - pública con el objeto de agilizar los servicios públicos en una determinada circunscripción territorial, siempre y cuando tenga patrimonio propio, un régimen jurídico establecido, y se encuentre dotado de personalidad jurídica.

Para Gabino Fraga, "consiste en el establecimiento de una organización administrativa destinada a manejar - los intereses colectivos que corresponden a la población -- ubicada en una determinada circunscripción territorial"(6).

Esto es, el Estado distribuye su competencia administrativa hacia órganos distintos de la administración que están limitados en su acción por una determinada circunscripción territorial; debido a que el elemento territorial es parte característica de su existencia y elemento integrante de su personalidad.

Según Buttgenbach, "es una forma de organización - administrativa descentralizada, que tiene por finalidad la - creación de una institución pública, dotada de personalidad jurídica, patrimonio propio y un régimen jurídico establecido por la Constitución en el artículo 115, y que atiende - las necesidades locales o específicas de una circunscripción territorial" (7).

Serra Rojas dice que "es una forma mixta, administrativa y política, que organiza una entidad autónoma, de ciertas necesidades ciudadinas o municipales, bajo un régimen jurídico especial con los siguientes elementos: a).- Un núcleo de población agrupado en familias; b). Una porción determinada del territorio nacional y, c). Determinadas necesidades ciudadinas o municipales, relacionadas principalmente con el gobierno de la ciudad y del territorio - que comprende con exclusión de los servicios federales y de las Entidades Federativas" (8).

Por lo que concluimos que la descentralización por región significa la posibilidad de una gestión más eficaz de los servicios públicos y de una tramitación más expedita de los asuntos, en virtud de que se cuenta con los elementos suficientes para conocer detalladamente las necesidades de cada localidad, por lo que se puede llegar a dar una solución satisfactoria al problema.

La descentralización por región coincide con la descentralización política, respecto a la intervención de factores de esta índole, por ejemplo: en lo que se relaciona con el nombramiento del personal para los cargos, dichos nombramientos traen como resultado un deficiente funcionamiento de los servicios.

Hay que hacer notar que hablamos de descentralización por región y no territorial, ya que región es un término más amplio, es decir, es el género, mientras que territorio viene a ser la especie.

#### D). VENTAJAS DE LA DESCENTRALIZACION POR REGION

Ahora mencionamos algunas de las ventajas que trae consigo la descentralización por región:

a). El fundamento político que dice que la descentralización es una institución liberal, toda vez que la descentralización se presenta como la democracia aplicada a la administración.

b). El fundamento administrativo, en éste la descentralización descongestiona al poder central que está muy alejado de la vida local para que pueda apreciar sus necesidades.

c). Los administrados tienen la posibilidad de ejercer sobre las autoridades electas un control por vía de la opinión pública.

d). La descentralización territorial permite hacer la educación política y administrativa de los futuros hombres públicos.

e). Los partidarios de ella se basan en la tradición histórica de los municipios, que representan la defensa de los intereses locales o regionales frente a un poder central lejano e indiferente a las causas de sus problemas, aquellos consideran que los intereses locales difieren del interés general (9).

f). Es la descentralización por región un factor importante en el desarrollo del espíritu público, al iniciar a los habitantes en la gestión de sus propios asuntos dentro de la entidad (10).

g). La descentralización por región acelera la marcha de los servicios públicos en descarga del Estado que se encuentra recargado por su régimen de centralización (11).



E). INCONVENIENTES QUE PRESENTA LA DESCENTRALIZACION  
POR REGION

a). La descentralización administrativa por región coincide con la descentralización política, ya que en las dos encontramos los mismos órganos, ello trae como consecuencia la intervención de factores de esta índole en la administración, con perjuicio de ésta.

b). Dicho régimen debilita al poder central, - disminuye su fuerza y le impide atender eficazmente la satisfacción de las necesidades colectivas.

c). Como es un sistema de defensa de los intereses locales, esto impulsa a la primacía de sus intereses - a veces mezquinos (12).

d). La descentralización por región es más costosa que la centralización y menos hábil.

e). Los encargados de llevar a cabo la administración local son elementos políticos o bien que se encuentran relacionados con ellos, constituyendo un factor nefasto en la administración municipal, pues el nombramiento de estas personas para ocupar los cargos directivos, no se hacen conforme a su capacidad y competencia sino que obedece generalmente a cuestiones políticas.

f). Porque no se pueden adaptar las formas descentralizadas con la misma facilidad que lo hacen con las centralizadas a través de sus autoridades subordinadas.

g). Con la desconcentración se puede llegar a los mismos resultados.

F). CARACTERES DE QUE GOZA LA DESCENTRALIZACION POR --  
REGION DE ACUERDO A LAS TEORIAS CLASICA Y REALISTA

#### TEORICA CLASICA

- a). Existencia de una personalidad jurídica.
- b). La concesión por el Estado de derechos públicos en favor de esa personalidad.
- c). La creación de un patrimonio cuyo titular es la propia personalidad.
- d). La existencia de uno o varios órganos con representación de la persona moral (13).

#### TEORIA REALISTA

- a). La existencia de un vínculo de los funcionarios de la organización descentralizada por región.
- b). El nombramiento de los propios funcionarios mediante elecciones.
- c). La existencia de un patrimonio autónomo que garantice la libertad (14).

La escuela realista ha considerado el régimen de descentralización más que el origen de los poderes; el modo de ejercicio de los mismos.

Como consecuencia de lo antes expuesto estudiaremos el ejercicio de los poderes de las autoridades descentralizadas:

Gabino Fraga nos menciona en su libro de Derecho Administrativo, que Bonnard sostiene que el ejercicio de los poderes de las autoridades descentralizadas deben reunir las características siguientes:

a). Por una acción de la opinión pública de la colectividad local.

b). Por una cierta autonomía del poder local.

c). Por una limitación de esta autonomía a causa de la acción que el poder central puede ejercer sobre las autoridades locales (15).

#### G). HISTORIA DEL MUNICIPIO

Tenemos que el ejemplo más evolucionado de descentralización por región es el MUNICIPIO; y ya que el objeto de nuestro estudio es el mismo, mencionaremos a continuación todo lo que a él se refiere.

Desde que el hombre social busca arraigarse a un lugar determinado y lo convierte en un medio para la convivencia, con sus semejantes, construyendo viviendas y formando poblaciones ya sean concentradas o dispersas en pequeños grupos, pero relacionados entre sí, existiendo más que un nexo de parentesco; aparece de una manera más elemental -- un sistema de preocupaciones generadoras de servicios comunes, que el paso del tiempo llega a constituir la materia de un régimen que al diferenciarse de otras manifestaciones de la vida común territorial, con posterioridad llegará a convertirse primeramente en un régimen de policía, y llegando después por fin a un régimen local o municipal.

Según el desenvolvimiento histórico del municipio,

este régimen se aplica en agrupaciones territoriales diversas, de condición política y administrativa distinta, para alcanzar en nuestros días un valor o significado general en la sociología, en el derecho y en la ciencia del Estado.

### EL MUNICIPIO EN MEXICO

La historia ha fundido dos nombres que son: La Gran Tenochtitlán y Nueva España en una sola voz: MEXICO, por eso se considera correcto afirmar que México fue el primer país de la América Continental donde se conoció la descentralización por región cuando Cortés el 22 de abril de 1519, fundó el primer Ayuntamiento en la Villa Rica de la Veracruz.

La fisonomía municipal del virreynato ofreció las siguientes características, las cuales eran principalmente sus funciones y quienes se encontraban divididas en judiciales y administrativas.

En el aspecto judicial los ayuntamientos estaban autorizados para conocer las causas y procesos civiles y militares; y en el administrativo figuraban el cuidado de obras públicas; en materia legislativa tenían la facultad de darse sus propias Ordenanzas las cuales debían ajustarse a las disposiciones generales expedidas por el rey, ser examinadas por las audiencias y confirmadas por el Consejo de Indias.

En la segunda mitad del S. XVIII, los ayuntamientos iniciaron una etapa de plena decadencia, considerando una serie de disposiciones centralistas; como la creación de una Contaduría General que llevaba las cuentas de todas las municipalidades, la disminución de sueldos y gratificaciones a los funcionarios y otras que viciaron su adminis-

tracción hacendaria.

Como institución el Ayuntamiento había declinado, pero la calidad humana de algunos regidores inspirados en las ideas libertarias de Francia iba en ascenso, ellos constituyeron a fines del S. XVIII y principios del XIX la mejor fuerza moralizadora en contra de los abusos de la Real Audiencia.

#### H). DEFINICIONES QUE SE DAN ACERCA DEL MUNICIPIO

Después de haber mencionado brevemente el nacimiento del municipio, ahora nos toca dar las diferentes definiciones que se dan acerca del mismo; partiendo de la base de que el Municipio es un núcleo de población que se encuentra dentro de determinado territorio y al frente de un titular denominado Presidente Municipal, teniendo como función primordial satisfacer las necesidades públicas que se presenten en el mismo.

El Municipio según Posada es el núcleo social de vida humana total, determinado o definido naturalmente por las necesidades de la vecindad (16).

En tanto que para Gabino Fraga es "una forma en que el Estado descentraliza los servicios correspondientes a una circunscripción territorial determinada" (17)

El Municipio es una sociedad necesaria orgánica y estatal establecida en determinado territorio, con personalidad jurídica definida, tendiente a la realización de aquellos fines públicos que trascendiendo de la esfera de la familia no llegan sin embargo a la en que se desenvuelven otras entidades de carácter político, ejemplo el Estado (18).

En cuanto a sus raíces, etimológicamente proviene del latín municipium, que entre los romanos significaba la ciudad principal y libre que se gobernaba por sus propias leyes y cuyos vecinos podían obtener los privilegios y gozar de los derechos de la Ciudad de Roma.

En nuestra legislación el municipio goza de las siguientes prerrogativas:

1). Los municipios serán investidos de personalidad jurídica para todos los efectos legales.

2). El municipio libre constituye la base de la división territorial de los Estados Federativos y de su organización política y administrativa.

3). Los municipios administrarán libremente su hacienda.

4). Cada municipio será administrado por un ayuntamiento de elección popular directa (19):

La existencia de las bases Constitucionales sobre el municipio, se encuentran dentro del artículo 115 de la Constitución Federal de la República.

Como vimos, las bases de la organización municipal coinciden con los caracteres de la escuela Clásica que estudiamos ya con anterioridad.

La circunstancia de que el municipio constituye una unidad incorporada a la estructura del Estado, impone la necesidad de que dentro de la organización legal de éste quede incluida esa institución básica con definidos caracteres que sólo la ley puede precisar, en consecuencia, el --

municipio así considerado tiene en la ley que lo crea o -  
que lo reconoce su Carta Constitutiva.

La libertad del municipio como lo enuncia el artículo 115 Constitucional debe entenderse como una autonomía de la organización municipal frente a la organización central del Estado; por una parte en el sistema de elecciones que se establece para designar a los representantes del municipio, y por otra en el relajamiento de los vínculos de la autoridad municipal respecto a las autoridades centrales.

#### I). DELIMITACION DE FUNCIONES DEL MUNICIPIO

Nuestro siguiente punto a tratar se refiere a la delimitación de funciones del municipio.

Estas delimitaciones que mencionaremos son según la opinión de varios autores entre los que encontramos en primer término a Posada, quien considera que la Constitución es su área de acción, dice que como ente autárquico debe funcionar únicamente en un administrar libremente los asuntos municipales, no tanto con independencia lo que resultaría excesivo, sino sin dependencia de la autoridad central (20).

Mientras que para Austin F. Mc Donald, no se trata de que el pueblo de una municipalidad pueda controlar -- su gobierno completamente, sino simplemente se trata de que la supremacía estatal sea ejercitada únicamente con respecto a asuntos de interés estatal, y que en los asuntos locales la autoridad permanezca en cada comunidad (21).

Ahora bien, Gabino Fraga afirma que "el municipio no constituye una unidad soberana dentro del Estado, ni un-

poder que se encuentra al lado de los poderes expresamente establecidos en la Constitución pues en todo caso el municipio es una forma en que el Estado descentraliza los servicios públicos correspondientes, a una circunscripción territorial determinada (22).

Por lo que decimos que la intervención del municipio dentro del territorio que geográficamente le corresponde, es la de ocuparse de los servicios públicos que le incumben.

#### J). PRINCIPALES RASGOS QUE PRESENTA EL MUNICIPIO

Los principales rasgos que presenta el municipio son: la autonomía, el control, la personalidad, los representantes, el patrimonio y el objeto, los cuales los estudiamos a continuación pero por separado.

LA AUTONOMIA. Es el primer elemento, ya que es la separación que frente al poder central se realiza entre estos entes y los poderes de que disponen para realizar sus cometidos (23).

Siendo la organización descentralizada parte integrante de la estructura jurídica del Estado, su inclusión en el orden legal debe estar señalado con sus características por la Ley Constitutiva.

Al establecerse la libertad del municipio como lo dijimos anteriormente, se hace latente la autonomía de que goza para su actuación, así como la separación que se corrobora aún más por lo dispuesto en el artículo 115 Constitucional, en el párrafo primero de la fracción I, al establecer que no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el gobierno del Estado.



EL CONTROL. Es el segundo elemento; y la forma en que se realiza éste sobre su actividad, presenta diversas manifestaciones especiales.

Atendiendo a la base democrática de su funcionamiento, el poder de vigilar a la autoridad administrativa radica primeramente en los propios administrados quienes al elegir directamente a sus representantes están ejerciendo un control de actividades<sup>(24)</sup>. Y es así como la opinión pública es la que está vigilando la realización de las actuaciones administrativas por los representantes que han designado.

El poder central vigila la actuación de los municipios, para que se desarrollen dentro de los lineamientos del orden jurídico general, cuidando de que no se contraríen sus normas; y además se mantiene en contacto con el funcionamiento interior de la entidad al establecer el presupuesto que cubrirá las necesidades del municipio.

Por lo tanto, encontramos que el control aparece en la fracción I, del artículo 115 Constitucional, al establecerse que los Presidentes Municipales, Regidores y Síndicos de los ayuntamientos serán electos popularmente y por elección directa.

LA PERSONALIDAD. Encontramos que la personalidad se encuentra encuadrada dentro de la fracción III, del artículo 115 Constitucional, ya que tiene por efecto la actividad administrativa municipal que se desarrolla dentro del orden legal.

LOS REPRESENTANTES. El municipio como persona moral necesita de órganos que lo representen, por lo que en

contramos que las personas que representan al municipio tienen su base en la fracción I del 115 Constitucional.

EL PATRIMONIO. Tiene su fundamento en el artículo 115 Constitucional; comprende los recursos y medios de que dispone el municipio para realizar sus cometidos administrativos. Por lo tanto, encontramos que los bienes que constituyen el patrimonio, dependen de la actividad que desarrolle la administración local encaminada a buscar subsistencia sobre la base de sus propios recursos.

EL OBJETO. La actividad municipal tiene su objeto, que es el de administrar y gestionar los asuntos propios de su circunscripción territorial, esta gestión debe enmarcarse dentro del ámbito de competencia que la ley le fije al municipio para su actuación administrativa (25).

Después de haber estudiado los rasgos que presenta el municipio, ahora haremos mención de ciertas consideraciones respecto del mismo.

No corresponde al municipio señalar las necesidades que deberán satisfacerse con la creación y prestación de servicios, sino que en principio sólo el Estado es competente para determinar los fines públicos que siendo comunes a todos los habitantes, le son suyos y en última instancia es la ley quien determina cuando estos fines públicos son del dominio de la localidad.

Cabe advertir que los rasgos fundamentales le hacen ser dentro del proceso de descentralización una forma con cierta individualidad frente a las otras maneras de realizarse éste, sobre todo si se considera la influencia que en su desarrollo tiene tanto en los factores históricos co-

mo en su base política. Ambas circunstancias le hace ser - una organización peculiar dentro de la estructura adminis - trativa y la señala frente a las otras formas de descentra - lización con rasgos muy particulares.

El municipio libre es un fenómeno de descentralii zación; y aún cuando el municipio se gobierna por sí mis - mo, encontramos sin embargo que la ley que crea a los órgan - nos municipales y los dota de competencia, no es la ley - que se dá a sí mismo los habitantes del municipio, sino - que la legislatura del Estado; la expide para todos los - municipios; esta característica es considerada como un fen - ómeno de la descentralización, aunque vemos que se diferenc - cía de las demás descentralizaciones por elementos cualitat - tivos y no cuantitativos, porque es la calidad de las funn - ciones de que disfrutaban las Entidades Administrativas y no su número o cantidad lo que determina la existencia de una Federación.

K). CONCLUSION ACERCA DE SI: EL MUNICIPIO ES UN ORG - NISMO DESCENTRALIZADO POR REGION O SE DERIVA - DEL ARTICULO 115 CONSTITUCIONAL

Consideramos que el municipio se deriva de la - ley, ya que encontramos su base en el artículo 115 Consti - tucional.

Como se comprende el municipio no puede ser un - organismo descentralizado por región, ya que el vocablo - descentralización puede llegar a comprender dos significa - dos uno político y uno administrativo.

En virtud de que el político viene a ser la for - ma de Estado o forma de gobierno; y el administrativo se - refiere a la organización de los elementos administrativos

que dependen del Poder Ejecutivo, ya sea este Federal, local o municipal.

Por lo anteriormente expuesto encontramos que -- "el vocablo descentralizar tiene el sentido opuesto a cen - tralizar o concentrar y se deriva del griego centro; y si entendemos al municipio como un órgano político administrativo y si entendemos al municipio como un órgano político - administrativo concebido en la Constitución desde un punto - político entonces no puede hablarse de descentralización -- por región, ya que existen características teóricas comú - nes entre el municipio y las Entidades Federativas; y por lo mismo resultaría que las Entidades Federativas son organismos descentralizados por región, por lo que hay que considerar al municipio como una de las esferas previstas en - la Constitución dentro del Estado Federal, según ya se indi - có, pero que no tiene como tal ninguna característica de or - ganismo descentralizado administrativo, en virtud de que el municipio en sí constituye una persona jurídica de derecho - público eminentemente político cuya forma de gobierno puede variar (26).

## INDICE DE CITAS

- (1) Felipe Tena Ramírez. Derecho Constitucional - Mexicano. Edit: Porrúa. México 1976, pág. 134 - de la cita No. 9.
- (2) IBIDEM., pág. 135.
- (3) IDEM.
- (4) IBIDEM, pág. 136.
- (5) Jorge Hernández Septián. El Descentralismo Mexicano. México, 1963. Tesis, pág. 42.
- (6) Gabino Fraga. Derecho Administrativo. Edit. Porrúa. México, 1974.
- (7) Buttgenbach. Théorie générale des modes de gestion des services publiques en Belgique pág. 86 - en Andrés Serra Rojas. Derecho Administrativo - Tomo I, Edit. Porrúa, México 1974, pág. 570.
- (8) Andrés Serra R. Derecho Administrativo, Tomo I, - Edit. Porrúa, México, 1974, pág. 570 y 571.
- (9) Bjorn Basilio Badillo P. La Descentralización -- Administrativa en el Derecho Administrativo Moderno. 1960. México, Tesis, pág. 28.
- (10) IBIDEM., pág. 29.
- (11) IBIDEM., pág. 28.
- (12) IBIDEM., pág. 29.
- (13) Gabino Fraga. Ob. cit., pág. 206.
- (14) IDEM.
- (15) IBIDEM., pág. 207.
- (16) Moisés Ochoa C. La Reforma Municipal. Edit. Porrúa. México, 1968, pág. 29.
- (17) Gabino Fraga. Ob. cit., pág. 206.

- (18) Enciclopedia Universal Ilustrada. Edit. Espasa - Calpe, S.A. Madrid, S/Edic. pág. 331.
- (19) Gabino Fraga. Ob. cit., pág. 208.
- (20) Carlos Román Celis. El Centralismo y el Descentralismo en el Pensamiento Político de México. 1956. pág. 4.
- (21) IBIDEM., pág. 13.
- (22) IBIDEM., pág. 14.
- (23) Bjorn Basilio Badillo P. Ob. cit., pág. 29.
- (24) IBIDEM., pág. 30.
- (25) IBIDEM., pág. 32.
- (26) Miguel Acosta Romero. Teoría General del Derecho Administrativo. U.N.A.M. México, 1973, pág. 124.

## C A P I T U L O    I V

### LA ORGANIZACION MUNICIPAL

1.            ORGANOS DEL MUNICIPIO
  - A).    AYUNTAMIENTO
  - B).    EL PRESIDENTE MUNICIPAL
  - C).    EL SINDICO
  - D).    LOS REGIDORES
  - E).    LOS ORGANOS CONSULTIVOS Y DE COLABORACION
2.            FACULTADES DE LOS MUNICIPIOS
3.            AUTONOMIA MUNICIPAL EN NOMBRAMIENTO DE FUN-  
                  CIONARIOS
4.            ARTICULO 115 CONSTITUCIONAL

## LA ORGANIZACION MUNICIPAL

### 1. ORGANOS DEL MUNICIPIO

Ya en el capítulo anterior, comenzamos a estudiar al Municipio en sí, y es en este capítulo donde estudiaremos más a fondo el contenido del mismo, por lo tanto, en nuestro primer punto a tratar serán los órganos del municipio.

El municipio como entidad pública del Estado, -- cuenta con una organización indispensable para su funcionamiento, el cual se integra con los siguientes órganos:

- A). El Ayuntamiento
- B). El Presidente Municipal
- C). El Síndico
- D). Los Regidores
- E). Los Organos Consultivos y de Colaboración
- F). Las Juntas de Mejoramiento Cívico, Moral y -  
Material.

Al Municipio como persona moral, al igual que al Estado (Entidad Federativa), le es indispensable la presencia de órganos para que lo representen, ya que por medio de



éstos manifiesten la voluntad de realizar o llevar a cabo -  
determinados fines para su comunidad.

De acuerdo con nuestra Constitución, el órgano su  
premo del municipio es el Ayuntamiento, debido a que es el-  
órgano que tiene como finalidad realizar las funciones Eje-  
-cutivas dentro del municipio; por lo tanto, para saber en  
que consiste el municipio y como se encuentra compuesto, da  
remos la definición del Ayuntamiento, así también su compo-  
sición.

#### A). AYUNTAMIENTO

A este se le define como "un cuerpo de represen--  
tación popular al cual corresponde exclusivamente el gobier  
no y administración de los intereses peculiares del munici-  
pio".

Siendo el ayuntamiento un cuerpo colegiado, se --  
encuentra constituido de la siguiente manera:

- El presidente municipal, quien es el órgano -  
ejecutivo del Ayuntamiento.

- El Síndico, que es la persona que representa -  
los intereses del municipio.

- Los regidores, quienes son los encargados de --  
los diversos ramos de la administración municipal.

Encontramos también que la mayoría de las Consti-  
tuciones locales en lo que se refiere a la duración de las-  
personas que forman el ayuntamiento, su cargo se desarrolla  
dentro de un lapso de tres años, celebran sus sesiones pe -  
riódicamente y sus resoluciones son llamadas Resoluciones -

de Cabildo, las cuales se encuentran registradas en el li -  
bro de cabildos.

El ayuntamiento como órgano municipal reúne dos -  
características que son: el de autoridad y el de agentes.

COMO AUTORIDAD, sus actos tienen el poder de decisi  
sión y ejecución, y el de administrar libremente su hacien-  
da, según lo determina el artículo 115 Constitucional, en -  
sus fracciones I y II asimismo tienen la encomienda de rea-  
lizar actos jurídicos que afectan la esfera jurídica de los  
particulares, imponiéndoles sus determinaciones además de -  
concentrar en sus manos el mando de la fuerza pública del -  
lugar que se señale, conforme a lo establecido en la fracci  
ción III del artículo antes citado.

EN SU PAPEL DE AGENTES, como órganos de la admini  
stración local, cuando sus facultades se reducen a deter-  
minados casos, como ejemplo tenemos, el de auxiliar ya sea  
a la Federación o al Estado, así como la de preparar a tra-  
vés de elementos técnicos los asuntos que se les ordenan, -  
en base al conocimiento directo que tienen de las necesida-  
des de la localidad; respecto a la educación están encargada  
dos de distribuir la función social educativa y conforme al  
Congreso, a fijar las aportaciones económicas corresponde  
dientes a ese servicio público; mientras que en materia -  
religiosa su función es cuidar del cumplimiento respecto -  
a que se le debe pedir autorización para abrir al público -  
un nuevo templo así como el registro del mismo, como tambi  
én para intervenir como auxiliares cuando lo designen -  
las leyes.

Las facultades antes mencionadas no son todas, -  
únicamente se mencionaron las que creemos son de mayor im-  
portancia, ya que las facultades que se les conceden a los-

ayuntamientos investidos en la personalidad de agentes, se concreta a darle competencia a determinadas materias, auxiliando ya sea a las autoridades federales o estatales, o dándoles amplios poderes de ejecución en los casos determinados con anterioridad con el fin de ejecutar las órdenes y decisiones de las autoridades que les conceden esos poderes.

Las funciones a realizar por cada uno de los integrantes del ayuntamiento pueden resumirse de la siguiente manera:

#### B). PRESIDENTE MUNICIPAL

El presidente municipal es el representante del ayuntamiento en la parte administrativa, y en lo político es el encargado de ejecutar las Leyes Federales y del Estado en las municipalidades; es nombrado por elección popular directa; y constituye el órgano ejecutivo a través del cual se cumplen las determinaciones del ayuntamiento; teóricamente es el funcionario encargado de cumplir y ejecutar las resoluciones de cabildo y de llevar a cabo la administración del municipio.

#### C). EL SINDICO

Es un órgano auxiliar del municipio; y viene a ser el representante legal del municipio ya cuando es necesaria la intervención del municipio en asuntos donde pudieran verse perjudicados sus intereses, es este funcionario quien se encarga de intervenir en defensa de los mismos.

#### D). LOS REGIDORES

Estos también son órganos auxiliares del Presiden

te Municipal; la distribución de sus actividades es por me dio de ramos, sobresaliendo una división del trabajo con forme a la importancia del municipio, por ejemplo: regidores- de panteones, de mercados, de obras públicas, etc.

Además de los integrantes del ayuntamiento exis-- ten dentro del municipio:

#### E). LOS ORGANOS CONSULTIVOS Y DE COLABORACION

Los órganos consultivos pueden ser establecidos - por las leyes municipales con el propósito de auxiliar al - ayuntamiento en sus labores, v.g. Comité de Planificación.

Mientras los órganos de colaboración, se encargan de aglutinar a los clubes de servicio tales como: Club de Leones, Club Rotario, Asociaciones Civiles, etc., que en un momento dado cooperan con el municipio; estos organismos - por ningún motivo deben invadir las funciones propias de - los municipios, por lo que limitarán su actuación a colabo- rar con el mismo, sin ejercicio efectivo de funciones públi- cas, porque sino implicaría una invasión a la soberanía lo- cal y un certero ataque a la autonomía del municipio libre.

#### 2. FACULTADES DE LOS MUNICIPIOS

Es difícil determinar cuales son las facultades - de los municipios, debido a que no existe unidad en las le- gislaciones locales, por lo mismo sólo mencionaremos en for ma general algunas de ellas, las cuales se encuentran en la mayoría de dichas legislaciones:

- Facultad en la iniciativa de leyes ante la le-- gislatura local.

- La administración de los bienes del dominio público así como del privado.

- El manejar libremente su hacienda.

- Organizar la administración y los servicios municipales tales como: agua potable, rastros, mercados, drenajes, pavimentación y limpia, policías, parques y jardines, panteones, transportes municipales y registros de diversas índoles entre los cuales se encuentran el del comercio y el de la propiedad, etc.

- Atribuciones encomendadas a cumplir y hacer cumplir las disposiciones de acción política y gubernativa tanto de la Federación, como estatales, v.g. elecciones, censos, etc.

- Fomentar el espíritu cívico y de solidaridad entre los habitantes.

La construcción de obras municipales, dentro de las cuales se encuentran incluidos los edificios de la administración local del ayuntamiento.

- Cumplir y hacer cumplir los reglamentos de policía y buen gobierno.

- Atribuciones fiscales: existen ingresos en donde los mismos municipios obtienen los impuestos, derechos, productos y aprovechamientos, cuya naturaleza es meramente municipal; sin embargo, existen también ingresos fiscales que el municipio obtiene del Estado o de la Federación, mismos que son recaudados de otros municipios.

Hay que hacer notar que para la creación de municipios, no existe un sistema definido a seguir, por la sencilla razón de que existen contrastes entre municipios pobres de escasos recursos y municipios urbanos ricos y de gran importancia, además de que existen otros problemas que influyen en el mismo como son el demográfico, el geográfico, el turístico, etc., y por lo mismo, es difícil precisar los requisitos para su formación, toda vez que influye a sí mismo en las funciones que desarrolla, como ya lo mencionamos con anterioridad.

### 3. AUTONOMIA MUNICIPAL EN LOS NOMBRAMIENTOS DE FUNCIONARIOS

Una vez electo el ayuntamiento y conferidas las funciones al mismo, el Presidente Municipal se avoca a nombrar a sus colaboradores más cercanos, siendo personas que ocupan los puestos de confianza.

Estos colaboradores son: el tesorero municipal, el secretario municipal, el juez municipal, el jefe de policía y en algunos casos un encargado de las relaciones públicas; dichos nombramientos son hechos basados en la moral y solvencia de estas personas dentro de la sociedad.

Las actividades de estos funcionarios dependen directamente y en forma exclusiva del presidente municipal, como lo mencionaremos a continuación.

#### TESORERIA MUNICIPAL

El tesorero municipal, es el encargado de manejar la economía municipal, llevando a cabo la recaudación de impuestos, nombrando recaudadores y cobradores, etc.

## SECRETARIA MUNICIPAL

El secretario municipal, es el coordinador de las actividades del Presidente Municipal con las demás Entidades del poder municipal, con otras autoridades y con los conciudadanos.

## JUZGADO UNICO MUNICIPAL

El juez municipal es la persona encargada de ejercer las funciones jurídicas en materia local.

## JEFATURA DE POLICIA

El jefe de policía es el encargado de vigilar y mantener el orden público.

## RELACIONES PUBLICAS

El encargado de las relaciones públicas, es el vocero oficial ante los medios masivos de comunicación tales como: radiodifusión, prensa, televisión, etc.

## 4. ARTICULO 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 Libre conforme a las bases siguientes:

I. Cada municipio será administrado por un ayuntamiento de elección popular directa y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el gobierno del Estado.

Los Presidentes Municipales, regidores y síndicos de los ayuntamientos, electos popularmente por elección directa, no podrán ser reelectos para el período inmediato. - Las personas que por elección indirecta o por nombramiento o designación de alguna autoridad, desempeñan las funciones propias de esos cargos, cualquiera que sea la denominación que se le dé, no podrán ser electas para el período inmediato. Todos los funcionarios antes mencionados, cuando tengan el carácter de propietarios, no podrán ser electos para el período inmediato con el carácter de suplentes, pero los que tengan el carácter de suplentes sí podrán ser electos para el período inmediato como propietarios, a menos que hayan estado en ejercicio;

II. Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de las contribuciones que señalen las legislaturas de los Estados y que, en todo caso, serán las suficientes para atender a las necesidades municipales;

III. Los municipios serán investidos de personalidad jurídica, para todos los efectos legales ....

... De acuerdo con la legislación que se expida en cada una de las Entidades Federativas se introducirá el sistema de diputados de minoría en la elección de las legislaturas locales y el principio de representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de los municipios - cuya población sea de 300 000 o más habitantes;

IV. Los Estados y municipios, en el ámbito de sus competencias, expedirán las leyes, reglamentos y disposiciones administrativas que sean necesarias para cumplir con los fines señalados en el párrafo 3° del artículo 27 de esta Constitución en lo que se refiere a los centros urba -



nos y de acuerdo con la Ley Federal de la Materia, y

V. Cuando dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas formen o tiendan a formar una continuidad geográfica, la Federación, las entidades federativas y los municipios respectivos en el ámbito de sus competencias, planearán y regularán de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros con apego a la Ley Federal de la Materia.

## C O N C L U S I O N E S

## C O N C L U S I O N E S

1. Un conglomerado humano con normas para regirse, no será tal si le falta la organización.
2. La administración pública es realizada por el Poder Ejecutivo a través de actos jurídicos o materiales, señalados por la ley con el propósito de dar satisfacción a las necesidades generales de una Nación.
3. La administración pública tiene como fin, la realización del interés general; esto es mediante una acción desinteresada que carece de todo propósito de lucro y que se asegura mediante determinadas prerrogativas en que se establece un régimen jurídico exorbitante a diferencia del privado.
4. La centralización, descentralización, desconcentración o cualquier forma de organización administrativa, puede ser ventajosa siempre y cuando se realice debidamente.
5. Se deben elaborar manuales de organización y método

- dos para las distintas unidades administrativas - con el fin de mejorar y agilizar la administra -  
ción pública.
6. Se deben organizar cursos de capacitación para -- funcionarios y empleados de los ayuntamientos sobre su área de competencia.
  7. El Distrito Federal es una unidad administrativa centralizada que depende del Poder Ejecutivo, el cual ejerce sus funciones a través del Jefe del - Departamento; por lo mismo carece de personalidad -  
jurídica.
  8. El Municipio como una entidad sociológica no es - creado por el legislador sino que es una mera a -  
grupación primaria y espontánea, que surge por ne -  
cesidades comunes al grupo, sin embargo, como una entidad pública con personalidad jurídica se en -  
cuentra encuadrada dentro del derecho por volun -  
tad del legislador.
  9. Debe reformarse la fracción I, del artículo 115 - Constitucional, en la forma siguiente: la califi -  
cación definitiva del proceso electoral, será facultad de un consejo integrado por un representan -  
te del ayuntamiento, un representante del Ejecuti -  
vo Federal y un representante de cada uno de los -  
partidos políticos municipales o nacionales, esta -  
blecidos conforme a la ley. Los ayuntamientos -  
llevarán un registro de dichos partidos o delega--  
ciones de partidos nacionales y las legislaturas -  
de los Estados a la mayor brevedad posible expedi -  
rán una Ley que reglamente el funcionamiento de -  
dichas entidades políticas.

Se objetará que este punto de vista constituye - una invasión de facultades del Estado Federal hacia los Estados Federados. Estamos en lo cierto - en que así sería, si con anterioridad no se promoviera la reforma constitucional respectiva. Una-vez que la Constitución hubiese sido reformada dicha invasión dejaría de ser tal, porque toda modificación del Pacto Federal se entiende hecha en - virtud del acuerdo y aceptación de los Estados Federados y éstos son libres para imponerse autolimitaciones que estimen pertinentes.

Es indudable que los peores enemigos de la libertad municipal, son los gobernantes de los Estados, porque del mismo modo que el Presidente de la República impone a los Gobernadores, éstos imponena los Presidentes Municipales. Es pues absolutamente indispensable que el Ejecutivo de la Unión-que sería el menos interesado en la violación del sufragio municipal, tenga alguna participación y pueda ejercer cierta vigilancia sobre el proceso-electoral aludido.

10. Debe reformarse la fracción III, del artículo 115 Constitucional en la forma siguiente: el Estado-reconoce la personalidad jurídica de los munici-pios cuando las comunidades, poblados y núcleos -tengan capacidad para administrarse y subsistir -por sí mismos.
  
11. Sus funciones políticas deben circunscribirse a -la designación de autoridades locales, desaten---diendo en absoluto a las generales por ser noci-vas a su propio bienestar.

12. La realidad administrativa mexicana no corresponde al ideal forjado por el Constituyente de 1917.
13. El municipio para la obtención de su fin deberá - estar capacitado para realizar actos reglas y actos condición.
14. La calidad de primera autoridad política otorgada a los ayuntamientos, ha creado la situación de delegación en que se encuentran con respecto a los gobiernos de los Estados Federales.
15. El municipio nace en el artículo 115 Constitucional.

Como lo estudiamos anteriormente, el Municipio no puede ser organismo descentralizado por región, - ya que la palabra descentralizar puede comprender dos significados y que son: el Político y el Administrativo.

El político viene a ser la forma de Estado o forma de Gobierno, y el Administrativo se refiere a la organización de los elementos administrativos que dependen del Poder Ejecutivo, ya sea este Federal, Local o Municipal.

El vocablo descentralizar tiene el sentido opuesto a centralizar o concentrar, y se deriva del griego centro; y si entendemos al municipio como un órgano político administrativo concebido en la Constitución; desde un punto de vista político, - entonces no puede hablarse de descentralización - por región, ya que existen características teóricas comunes entre el Municipio y las Entidades Fe

derativas; y por lo mismo resultaría que las Entidades Federativas son organismos descentralizados por región, por lo que hay que considerar al municipio como una de las esferas previstas en la Constitución dentro del Estado Federal, según ya se indicó, pero que no tiene como tal ninguna característica de organismo descentralizado administrativo; en virtud de que el municipio en sí constituye una persona jurídica de derecho público - eminentemente político cuya forma de Gobierno puede variar.

Por otra parte, vemos que el artículo 115 Constitucional dice que el municipio es un órgano autónomo, y si esto lo es teóricamente; en virtud de que no puede existir un organismo al cual esté subeditado; ya que si lo vemos, como un órgano descentralizado por región, encontramos entonces que está supeditado al Estado.

También encontramos que los encargados de llevar a cabo la administración local son elementos indeseables que constituyen un factor nefasto en la administración municipal, pues el nombramiento de dichas personas para ocupar los cargos directivos, no se hacen conforme a su capacidad y competencia, sino que es debido a favoritismos y por lo mismo dichos funcionarios no tienen interés en el buen funcionamiento del municipio.

B I B L I O G R A F I A



## B I B L I O G R A F I A

## CITADA:

1. Acosta Romero Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo. UNAM, 1979. México.
2. Bjorn Basilio Badillo. La Descentralización Administrativa en el Derecho Administrativo Moderno. (Tesis), 1960. México.
3. De Pina Rafael. Diccionario Jurídico. Edit. Porrúa, México.
4. D. White Leonard. Introducción al Estudio de la Administración Pública. Edit. Fourth.
5. Díez Ma. Manuel. Manual de Derecho Administrativo.- Edit. Plus-Ultra, Tomo II, S/Edic. Madrid.
6. Fraga Gabino. Derecho Administrativo. Edit. Porrúa, 1974, México.
7. Hernández Septién Jorge. El Descentralismo Mexicano (Tesis), 1963, México.
8. Merkl Adolfo. Teoría General del Derecho Administrativo. Edit. Nacional, 1935. México.

9. Ochoa Campos Moisés. La Reforma Municipal. Edit. - Porrúa, 1968. México.
10. Olivera Toro Jorge. Manual de Derecho Administrativo. Edit. Porrúa, 1976. México.
11. Román Celis Carlo. El Centralismo y el Descentralismo en el Pensamiento Político de México. (Tesis), -- 1956. México.
12. Sayagués Laso Enrique. Tratado de Derecho Administrativo. Edit. Montevideo, 1963. Argentina.
13. Serra Rojas Andrés. Derecho Administrativo I. Edit. Porrúa. 6ta. Edición, 1974. México.
14. Tena Ramírez Felipe. Derecho Constitucional. Edit. - Porrúa, 1976. México.
15. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 1978.
16. Diccionario de Derecho Usual. Guillermo Cabanellas. - S/Edic. México.
17. Enciclopedia Universal Ilustrada Europea -- Americana Edit. Espasa--Calpe. Madrid, España.
18. Informe del Presidente de la Suprema Corte de Justicia. Ira. Sala, 1959. México.

#### CONSULTADA:

1. De la Garza Francisco. El Municipio, Historia, Naturaleza y Gobierno. Edit. Jus S/Edic. México.
2. De Coulanges Fustel. La Ciudad Antigua. Edit. Porrúa. Colección Sepan-Cuanto. 1970. México.

3. López Luis Humberto. El Municipio Universal y la Reforma Municipal Mexicana. (Tesis). México.
4. Métodos de Supervisión en la Administración Munici-pal. Franck P. Sherwood y Wallace H. Best.
5. Técnica de la Administración Municipal. Instituto - de Adiestramiento en Administración Municipal. Edit. Continental.