

1412



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

Escuela Nacional de Estudios Profesionales
" A R A G O N "

Seminario de Derecho Público. Turno Vespertino

"CENTRALIZACION, DESCENTRALIZACION Y
DESCONCENTRACION EN MEXICO".

T E S I S

Que para obtener el Título de:

LICENCIADO EN DERECHO

Presenta:

Eduardo Aguilar Hernández

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN



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 está 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.

I N D I C E

PROLOGO

Pag.

CAPITULO 1

LA CENTRALIZACION

1.1.- Primero fué la Centralización	1
1.2.- Su significaco gramatical y su acepción jurídica.	1
1.3.- Clases de Centralización y Descentralización.	1
1.4.- La Centralización del mundo en las Tribus originarias.	2
1.5.- Etapa primitiva de la individualización del poder.	2.
1.6.- La clásica Triada Aristotélica de formas de Gobierno.	3
1.7.- El despotismo, fuente de temor.	3
1.8.- Los legendarios países de Oriente.	4
1.9.- Un milagro del Kilo; la Centralización de Egipto.	4
1.10.-Leyes con privilegios en Grecia, Cuna de la Democracia.	4
1.11.-Omnimoda Centralización de los Emperadores de Roma, cuna del Derecho.	5
1.12.-La Tiranía, como actuación de la injusticia.	5
1.13.-El Absolutismo y la Leyenda de las Dos Espadas.	6
1.14.-El "Estado Soy Yo", frase que retrata la Centralización Política.	7
1.15.-El siglo XIX, Centuria de la Centralización Política.	7

1.16.-	Pensamiento jurídico-Español sobre la Centralización.	8
1.17.-	Historia del Caudillaje militar en Hispano-América.	10
1.18.-	La Doctrina Comunista y José Stalin, Eje Cardinal de Rusia.	11
1.19.-	El Fascismo, Régimen Totalitario y Nacionalista.	13
1.20.-	Benito Mussolini y fórmula individuo-Sindicato- Estado.	13
1.21.-	Esencia del Marxismo y Adolfo Hitler como "Führer" Centralista.	14
1.22.-	La Centralización y los problemas jurídico sociales de la guerra.	15
1.23.-	Instrumento al servicio del deseo de paz o de la voluntad incendiadora de conflictos.	16
1.24.-	Creación de la Libertad que levantan para ahogarla.	18
1.25.-	La Centralización frente a la nueva esclavitud de Oligarcas.	18
1.26.-	Relaciones y diferencias entre la Centralización Política y la Centralización Administrativa.	19
1.27.-	Doble sentido de la Centralización Administrativa.	20
1.28.-	Críticas violentas que la rechazan y razones fundamentales que la justifican.	22
1.29.-	Elementos esenciales de un nuevo tipo de Organización Estatal.	23

CAPITULO 2

LA DESCENTRALIZACION

2.1.-	La primera Descentralización.	26
2.2.-	El Feudalismo, puente de la barbarie a la cultura.	26
2.3.-	Creciente avance de los sistemas descentralizados.	29
2.4.-	Definiciones jurídicas sobre la descentralización.	30

2.5.-	Feligrosa sinonimia entre la descentralización y Federalismo.	31
2.6.-	El Régimen Federal y sus ventajas políticas, Económicas y Sociales.	32
2.7.-	Definiciones fundamentales entre la descentralización política y descentralización administrativa.	34

CAPITULO 3

LA DESCONCENTRACION

3.1.-	La jerarquía, columna vertebral de la centralización.	36
3.2.-	El símil de la pirámide y la vinculación entre órganos y Funcionarios.	37
3.3.-	La Desconcentración y sus principales características.	39
3.4.-	Las funciones endoorgánicas y esoorgánicas del Estado.	41
3.5.-	La Descentralización Administrativa, primera figura en el catálogo de las descentralizaciones.	43
3.6.-	El moderno concepto de Autarquía o la capacidad del ente para administrarse a sí mismo.	44
3.7.-	La Descentralización por región, avance dentro de las aspiraciones democráticas.	45
3.8.-	¿Los Municipios son creadores del Estado, o el Estado es el creador de los Municipios?	46
3.9.-	Caracteres de la descentralización por región a la luz de la Teoría clásica y de la escuela realista.	49
3.10.-	La Descentralización y los Entes Autárquicos, por región o territoriales, por servicio o Institucionales.	50
3.11.-	Aspecto técnico y aspecto orgánico de la Descentralización por servicio.	51

CAPITULO IV

SERVICIOS PUBLICOS

4.1.-	Relevante importancia de la noción del servicio público.	54
4.2.-	Deber y no facultad del Estado para la prestación de servicios públicos.	55
4.3.-	Distinción entre servicios públicos propios y servicios públicos impropios.	56
4.4.-	Elementos y caracteres de la definición jurídica de servicio público.	59
4.5.-	Lo que puede "Hacer", lo que no "quiere" hacer y lo que "debe" hacer la Iniciativa Privada.	60
4.6.-	Primeros organismos de Descentralización por servicio en los Estados Unidos de Norteamérica.	62
4.7.-	Sus relaciones con los Poderes Federales.	64
4.8.-	Causales que motivaron la estructura de las Comisiones Regulatorias Independientes.	66
4.9.-	Historia de las Corporaciones Gubernamentales.	68
4.10.-	Organismos que son propiedad del Gobierno, de interés mixto y la colaboración con la Administración.	71
4.11.-	La Descentralización, con sus derechos y deberes bajo el signo supremo de la Justicia Social.	73

CAPITULO 5

ADMINISTRACION PUBLICA MEXICANA

5.1.-	Antes de la Conquista.	78
5.2.-	Después de la Conquista; Eisonomía Municipal del Virreynato.	80
5.3.-	De la Independencia; hasta el Porfirinato.	84

5.4.-	El cimiento social del Municipio Libre, gran conquista de la Revolución.	87
5.5.-	Visión panorámica del Federalismo, Doctrina de principios renovadores.	90
5.6.-	El Centralismo, apuntalamiento de la vieja estructura colonial.	92
5.7.-	Diversas etapas convulsivas de la República.	93
5.8.-	La Constitución de 1857, triunfo a medias sobre las fuerzas del retroceso.	95
5.9.-	El Liberalismo, doctrina por excelencia de la civilización occidental.	96
5.10.-	Bandera ideológica del espíritu insurgente de 1810.	99
5.11.-	Los postulados de la razón, Libertad, Igualdad y soberanía del pueblo.	100
5.12.-	Otras ideas fundamentales que germinaron con la conciencia liberal.	102
5.13.-	El libro y la Espada en la lucha contra los Conspiradores.	104
5.14.-	Los Tibios, que son siempre muchos; y los acomodaticios que no son pocos.	105
5.15.-	Tumbas en Querétaro, el Militarismo, el Clero y los sueños de conquista.	107
5.16.-	El Positivismo a la Mexicana, con su divisa del orden como base y el progreso como fin.	108
5.17.-	El grupo latifundista y burocrático de la Burguesía Mexicana.	110
5.18.-	Los principios generales del individualismo y la fórmula "Laissez Faire-Laissez Passer".	111
5.19.-	El intervencionismo de Estado y la era de la Justicia Social con sus reivindicaciones humanas.	113
5.20.-	El Pensamiento de los Constituyentes de Querétaro sobre la prestación de servicios públicos.	115
5.21.-	La Descentralización Administrativa en México en el período actual.	117
5.22.-	La Desconcentración, otro tipo de Organismo en México.	120

5.23.-	La Centralización, como Poder Jerárquico en México.	122
5.24.-	Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.	125
5.25.-	Acuerdos de Sectorización.	130
5.26.-	Ley de Presupuesto, contabilidad y Gasto Público.	135
5.27.-	Procedimientos de Control de los Organismos Desconcentrados y Descentralizados.	136

CONCLUSIONES

BIBLIOGRAFIA

PROLOGO

El presente trabajo busca cumplir con el cometido por el que fué creado: optar por el título de Licenciado en Derecho.

El cual contribuye al mejor desempeño en el área Profesional, título que en verdad mentalmente no me proporciona el don de ser más capaz, sin embargo completa una etapa más en mi vida, por lo que el presente estudio espero sirva a las generaciones nuevas de Abogados, el tema que se toca, es del área de Derecho Público, en la Materia de Derecho -- Administrativo y que lleva como título "CENTRALIZACION, DES CENTRALIZACION Y DESCONCENTRACION EN MEXICO" este título a su vez se subdivide en cinco capítulos los cuales tienen como fin encontrar la organización de nuestro Estado y la impartición de la Justicia en niveles gubernamentales; es así como detallo a grandes rasgos y con profunda realidad la creación desde los primeros pueblos de una organización administrativa y social y el cual compete a todos los estudiantes del Derecho y conocerlos y manejarlo ya que hoy en día es la base de organización de nuestro pueblo.

De antemano, reconozco que existen fallas en la elaboración del mismo, pero espero que cumpla con el objetivo -- primordial por el cual fué realizado, esto queda a cargo y a disposición de los Sinodales, quienes han de examinarla.

El Capítulo primero La "Centralización" examinó el por qué de la estructura actual del Poder Ejecutivo Federal, desde el punto de vista jurídico práctico, enfatizando en concreto las primeras organizaciones sociales administrativas; su definición y demás características generales.

El Capítulo segundo La "Descentralización" una mayor conceptualidad de este tipo de organización administrativa - el porqué se dan la Descentralización y su desempeño dentro de la organización del Poder Ejecutivo Federal su aceptación en épocas anteriores, las formas de Descentralización y el debido orden que debe cumplir dentro de una organización.

El Capítulo Tercero La "Desconcentración", esta figura jurídica surge para solucionar los problemas que genera la Centralización Administrativa, existen ambiguamente como figuras administrativas que se acercan y se confunden a ésta y a la Descentralización. Contraresta la Centralización excesiva de autoridad en los titulares de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal.

El Capítulo cuarto "Servicios Públicos", este tema es de relevante importancia ya que reviste el contexto de una organización social y los efectos que producen en el cauce del movimiento administrativo ya que en ese tema me ocupo de enunciar los principios fundamentales, ya que como lo explico, que algunos Tratadistas conocen como Servicio Público a

determinadas funciones esenciales del Estado, como la administración de la justicia, la defensa de la soberanía, la de asegurar la paz interior, la de promover el bienestar general y se olvidan que el concepto de servicio público debe restringirse a la actividad concreta mediante la cual se presta eficazmente un servicio público.

Capítulo Quinto "Administración Pública", es un panorama genérico . abordo desde el punto de vista social la Administración Pública, revisto este tema desde antes de la conquista y aún después de ésta, con la fisonomía principal del Virreynato y las organizaciones actuales como son el Ayuntamiento, el Municipio, Repúblicas, El Federalismo, y que para ello es siempre importante como consumación de un Estado organizado, y para el control del mismo.

CENTRALIZACION.

CAPITULO 1 LA CENTRALIZACION

1.1 Primero fué la centralización.

La centralización aparecerá siempre como la causa primera que viene a originar el efecto posterior de la descentralización.

1.2 Su significado gramatical y su acepción jurídica.

La centralización es un vocablo que puede usarse para describir múltiples formas y aspectos de variada índole. De acuerdo con la semántica, significa:

"Llevar al centro lo que está fuera de él", en cuyo sentido es un fenómeno que puede darse en todas las organizaciones sociales para su acepción más propia, la palabra centralización se ha empleado por los tratadistas para designar las formas de gobierno y la organización política administrativa del Estado (1).

1.3 Clases de centralización y descentralización.

Sobre este particular existen dos tipos fundamentales: los externos de centralización política y centralización administrativa, y esta última se subdivide en:

Descentralización burocrática y autárquica, institucional y técnica, o funcional, así como también descentralización social y orgánica.

(1)- FRAGA, GABINO; DERECHO ADMINISTRATIVO, Decimonovena Edición, Editorial Porrúa, S. A., México, 1979, P.p 185-187

1.4 La centralización del mando en las tribus originarias.

La centralización política en primer término existieron las doctrinas teológicas, racionalistas y positivistas aportaron la integración de los Estados.

El pasado de la humanidad lo encontramos en las más atrasadas tribus nómadas, el principio de autoridad que era ejercido mediante la centralización del mando, por sus antecedentes, edad, sabiduría y cualidades de carácter místico o religioso, por ello se elevan a la categoría de semidioses.

1.5 Etapa primitiva de la individualización del poder.

Los conflictos bélicos surgidos entre esas tribus llamadas "antepolíticas" fueron el motivo que les llevó a darse una organización militar con su jefe guerrero que tenía que ser distinto del patriarca.

Dicha autoridad militar era transitoria, pues una vez pasado el peligro, la jefatura volvía a depositarse en los ancianos y los magos.

Empero, la frecuencia de los choques armados determinó que la organización militar se hiciera permanente, ésta no llegó nunca a subsistir por completo el mando del patriarca sino que se desarrolló a su lado, adoptando diversas formas como sucedía, con la de dar al jefe guerrero una investidura de tipo religioso escogerlo de la misma familia a que pertenecía magos y sacerdotes.

A este proceso se le aplica el calificativo de -

"individualización del poder", este proceso constituye una primitiva centralización política.

1.6 La clásica Triada Aristotélica de Formas de Gobierno.

Las formas de gobierno, como fenómenos de la vida humana no han permanecido inmutables a través de la Historia.

Dentro de las diferentes clasificaciones que se han hecho encontramos la célebre fórmula elaborada por Aristóteles, según el criterio aristotélico, la conformación que asumen las instituciones se divide en formas puras -monarquía aristocracia de democracia- organizadas con vista al interés público, y de las cuales se desprenden las formas más impuras que no toman en cuenta ese interés público, es decir la tiranía, la oligarquía y la oclocracia o demagogia.

Tanto las formas puras e impuras integran la triada del filósofo griego, que sirvieron para aplicarse, y continúan sirviendo en la actualidad a seis tipos de Estado con marcada e inconfundible centralización política.

1.7 El despotismo fuente del Terror.

Siguiendo el desarrollo de las ideas sobre la clasificación de las formas de gobierno, encontramos el criterio sustentado por el Barón de Montesquieu que adicionó una nueva forma de despotismo, a la ya famosa triada aristotélica.

Montesquieu tomó como modelo de despotismo -régimen que tiene como frente el temor- la organización del Estado Oriental, donde el pueblo solo tenía deberes y castigos.

Los caracteres principales del despotismo son:

El cambio de leyes vigentes por el arbitrio, y , en ocasiones por la arbitrariedad del gobernante y la supresión de toda garantía para que las personas individuales y colectivas puedan hacer uso de sus legítimas libertades.

1.8 Los legendarios Países de Oriente.

El Oriente primitivo es el país del clásico despotismo, ejemplos de ello, se localizan fácilmente en la casta cerrada de los brahmanes de la India; en el antiguo imperio chino, en Asiria, Babilonia, Persia y otros nombres de leyenda, donde pueden decirse que todos eran iguales en cuanto - que eran esclavos de los soberanos, este es un claro ejemplo de centralización política.

1.9 Un Milagro del Nilo; la Centralización de Egipto.

Haciendo un paréntesis en el relato de los déspotas es oportuno presentar aquí un ejemplo claro de centralización ocurrido en Egipto, el milagro del Nilo fué tal vez el de -- obligar a los clanes y a las tribus el trabajo en común, al esfuerzo colectivo y en consecuencia después de haber dividido y racionalizado, llega a ser el fundador y el centralizador del Estado.

1.10 Leyes con privilegios en Grecia, cuna de la Democracia.

Si del Oriente pasamos a Occidente y una vez más fijamos en Grecia, cuna de la democracia, no deberíamos encontrar en su antigua organización vestigios de esta nueva - forma de gobierno: el despotismo, sin embargo existía un pri

vilegio, elemento que simboliza la exclusión de los no privilegiados, que es el gobernador del despotismo (2).

1.11 Omnimoda Centralización de los Emperadores de Roma, cuna del Derecho.

En la Roma milenaria la actuación despótica se - inició con la forma de las oligarquías imperiales de la Repú**u**blica, las cuales tuvieron necesidad de establecer las dicta**u**duras como un freno y posteriormente con los Césares a la altura del Imperio, sobre una base aparentemente democrática por lo que ha podido decirse que bajo el influjo de los ju**u**risconsultos romanos y bizantinos se constituyó la teoría - del despotismo.

En todas las épocas del género humano han existido gobiernos de puro arbitrio, es decir, con el hábito de - prescindir de las leyes y costumbres, para no reconocer y - aplicar en cada caso otra norma que la particular.

Desgraciadamente, numerosos pueblos de la tierra todavía padecen en plena mitad del siglo XX la mano dura de los déspotas.

1.12 La Tiranía, como actuación de la Injusticia.

La omnipotencia de que hacen gala estos individuos colocan su propia voluntad exclusivamente, ponen un vicio de tal categoría, el despotismo, entre la tiranía y el absolutis**u**mo que representa la centralización política.

Los tres defectos de la soberanía pueden marcarse las siguientes diferencias:

(2).- FRAGA, GABINO; ob. cit., p. 188.

a) La tiranía es la actuación de la injusticia, es toda acción soberana que no se preocupa de realizar los fines para que fué instruída.

b) El despotismo supone un mayor grado de perturbación, por el obrar haciendo caso omiso de las leyes y costumbres, lo cual implica la privación de garantías de la libertad de las personas individuales y colectivas.

c) El absolutismo supone que el poder soberano, gobierna sin dar participación a los diversos elementos sociales, llegando a ingerirse injustamente en la esfera de la personalidad, con grave daño en la armonía social.

1.13 El Absolutismo y la Leyenda de las Dos Espadas.

El absolutismo es la forma de gobierno que concentra en unas solas manos todas las funciones jurídicas.

El absolutismo se tipifica de manera más completa en las monarquías, por que el rey era mandato directo de Dios decontando la leyenda "de las dos espadas", por lo cual se creía en la baja edad media es decir que una vez había descendido un ángel ante uno de los siervos preferidos del creador -El Papa- trayéndole dos espadas que originalmente tenían la misma fuerza, con una para gobernar temporalmente y con la otra para mantener el poder espiritual (3).

(3) ACOSTA ROMERO, MIGUEL; TEORIA GENERAL DEL DERECHO ADMINISTRATIVO; Sexta Edición, Editorial Porrúa, S. A., México 1984, p. 79.

El rey era el gran señor Feudal, cuyo dominio se
 bre todo el territorio como dueño absoluto de la vida de sus
 súbditos. También era el representante de la Nación.

1.14 El "Estado soy Yo", frase que retrata la Centrali-
 zación Política.

Esta centralización en una sola persona de todos
 los poderes humanos y divinos que podían existir sobre la
 tierra.

El fundador de la monarquía absoluta en Francia -
 fué el "Rey Sol" Luis XIV, al decir que el "Estado soy Yo",
 esta acepción es la viva centralización política.

Es oportuno reconocer en este tema, que fué el -
 Cardenal Richelieu quien modeló con sus manos el Estado abso-
 luto como un todo, asentando las bases sobre las que más tar-
 de iba a fundarse la extrema centralización de la monar-
 quía francesa.

1.15 El siglo XIX se considera como la centuria de la
 centralización política, sobre todo en Europa, ese fué el -
 lapso histórico de los grandes Estados unitarios.

Sin embargo, los legisladores y "publicistas" no
 llegaron a definir la palabra centralización con la connota-
 ción que actualmente tiene en el lenguaje jurídico.

En el "Diccionario Político" redactado en 1845, -
 se dice que el vocablo aludido encierra una idea compleja, -
 añadiendo por centralización:

"La atracción de todas las fuerzas al centro, si-
 no que es la vuelta de esas fuerzas aumentadas del centro a

la circunferencia. La centralización no es otra cosa más - que la circulación intelectual, política e industrial de un pueblo".

Después de una larga exposición elaborada para -- destruir las objeciones que se presentaban en contra de la - centralización, de la cual se decía que era apoplejía en el corazón y parálisis de las extremidades, los autores de este "Diccionario Político" manifestaron que "no se debe jugar - la centralización por lo que recibe, sino por lo que da".

Partiendo de este criterio los autores franceses pasan a explicar que la centralización tiene una condición - material, que la obliga a efectuarse en una ciudad que por - su posición política o industrial exceda en poder a todas las que le rodean, originando una serie de relaciones que produz can un cambio continuo de comunicación y riqueza.

A este intercambio es lo que llamamos centraliza- ción. Esta centralización "según ellos" era París por que - era la única ciudad del mundo como centro político, indus- trial y científico, por eso lleva el nombre de capital del - mundo.

1.16 Años más tarde Joaquín Estriche y Martín en su no table "Diccionario de Legislación y Jurisprudencia" editado- en 1874, superó ampliamente los erróneos conceptos parisinos sobre la centralización (4).

(4).- LEY DE SECRETARIAS DE ESTADO Y DEPARTAMENTOS ADMINIS- TRATIVOS.- Diario Oficial de la Federación del 24 de diciembre de 1950; p. p. 1- 108.

Después de definirla como un sistema por el cual - "todas las atribuciones del poder público se encuentran reunidas en un gobierno único y central", el escritor español - manifiesta que la centralización como sistema no puede defenderse ni condenarse en absoluto y que su aplicación racional han de decidirla las circunstancias de la nación, agregando - que la estima conveniente en un estado de civilización y adelantados.

Dice también que la centralización dá fuerza a la colectividad y que es una máquina poderosa que emplea todas - sus fuerzas con regularidad admirable. Su pensamiento es el siguiente:

Al referirse concretamente a la centralización política, sea la que cualesquiera que sean las condiciones de atraso o de progreso de las provincias, siempre existen en - las que forman una nación, intereses colectivos; negocios -- que tienden a la unidad, impuestos generales, gravámenes, - que si se dejaran a cargo de las provincias rehuirían cumplirlos, de donde se desprende lo necesario e indispensable - que es la centralización política, es decir, un poder central que mande, y delegados que ejecuten las órdenes hasta en los más apartados rincones de la nación, sin permitir la oposición ni la independencia de las provincias.

Este escritor español se pronuncia en el sentido - de que puede reducir la doctrina de la centralización en las circunstancias ordinarias a proclamar fuerte y robusta en política y con descentralización racional en la parte administrativa.

1.17 Historia del Caudillaje Militar en Hispano América.

Sin embargo, muy contados países son los que han guiado su destino por las rectas directrices trazadas por los hombres con pensamiento iluminado por la justicia y la sensatez.

En pleno siglo XX, el mundo es un mosaico de formas de gobierno con los más variados matices de centralización. Hispanoamérica parece aún regimenes de caudillaje militar cuyos antecedentes se remontan hasta la organización misma de las monarquías indígenas con una mezcla de la doctrina de mano de hierro de los gobiernos virreynales impuestos por la Corona Española.

La historia puede resumirse así:

Al morir los héroes que consumaron la Independencia de los pueblos indohispanos, surgió la contienda por la conquista del poder entre los capitanes que militaron a sus órdenes.

El estadista argentino Domingo F. Sarmiento en su visionario libro "Facundo", explica que este sistema se divide en varias etapas:

"Estas etapas según este estadista dice que los caudillos cumplen una misión histórica importante, puesto que su obra no es nada más la expresión de la violencia, sino que equivale a la tarea de unidad que realizaron los monarcas

absolutos. Esto es que los caudillos van sometidos a los caciques locales, bien elevándolos a la categoría de autoridad o castigándolos por medio de la fuerza bruta".

Novedosas manifestaciones ha tenido a últimas fechas en hispanoamérica el régimen de caudillaje militar, aunque lo que ha variado son las formas que se invocan para hacer caer un gobierno pero no así el fondo, orientado a la conquista del poder para ponerlo al servicio de los explotadores de la riqueza material y humana de un país.

1.18 La Doctrina Comunista y José Stalin, Eje Cardinal de Rusia.

Por lo que corresponde al viejo mundo, con el advenimiento de los Estados Totalitarios o "Estados de Partido" aparecieron insólitas formas de gobierno con una radical e indomable centralización política. Estos partidos fueron el Socialista Soviético en Rusia, el Nacional Socialista en Alemania y el Nacional Fascista en Italia, los cuales después de las grandes revoluciones que provocaron, vinieron a fusionarse con sus respectivos estados para luchar por la importancia de sus programas y la consecución de sus ideales.

Rusia, en octubre de 1917, elevó al poder el comunismo, preparado por los social-demócratas y la propaganda bolchevique e inspirado en el pensamiento de Carlos Marx y Federico Engels, cuya esencia doctrinaria está asentada a perseguir el derrocamiento del capitalismo y la implantación

de una dictadura del proletariado que impida el desarrollo de otras clases sociales y que administre todo el capital productivo a través del Estado centralizado.

Como medios para llegar a estos fines, el marxismo propone que quede abolido la propiedad de la tierra, que las ventas rústicas se apliquen a fines públicos, que se imponga un fuerte y gradual tributo sobre la venta; que quede abolido el derecho de herencia; que se confisque la propiedad de los inmigrantes y rebeldes; que todo crédito se centralice en un Banco Nacional estatificado, que tenga un monopolio exclusivo; que todas las comunicaciones, medios de producción la educación, la producción industrial, se hallen en manos del Estado.

Lenin proclamó la República socialista federativa de los soviets, que se convirtió en la Unión de la República Socialista Soviética compuesta de soviets (consejos) municipales y rurales, de cantón, de distrito, de provincia, de República y de Federación, e instauró la dictadura del proletariado, con el monopolio de la prensa, el ejército y la escuela.

A la muerte de Lenin le sucedió por decisión del Comité Central del Partido Comunista, el Mariscal José Stalin quien en 1937, se convirtió en mandatario absoluto del destino de Rusia y figura cardinal de un gobierno centralista.

1.19 El Fascismo, régimen totalitario y nacionalista.

En 1919 Italia elevó al poder al Fascismo el cual va en régimen totalitario, porque organizaba el Estado a base de una comunidad política única, equivalente a una centralización del poder en grado superlativo y era autorizado y nacionalista, porque dotaba al Estado de fuerte organización interior y exterior, frente al liberalismo, el parlamentarismo y la francmasonería.

1.20 Benito Mussolini y fórmula Individuo-Sindicato--Estado.

Groppali ha venido estudiando los órdenes manifestó que el Estado Fascista por más que en teoría se afirma que a través del trinomio individuo-sindicato-Estado, se garantizaba la libertad de los ciudadanos, ésta en la práctica estaba sofocada bajo la capa de plomo de la dictadura y de una organización corporativa pesada.

Modelo típico de este sistema de gobierno fué el de Benito Mussolini a quien se debió la formación del primer grupo de hombres preparados para luchar por esa doctrina.

El gobierno fascista el poder ejecutivo residía en Mussolini y aunque en el ejercicio de sus funciones estaba asistido por el gran consejo Fascista, el cual actuaba con el carácter de asamblea constitutiva, a tal extremo llegó su afán de centralizar el poder que tras de continuos - -

fracasos en la II Guerra Mundial, destituyó a los correspondientes ministros y se hizo nombrar titular de las carteras de asuntos exteriores, interior, Guerra, Marina y Aviación.

Benito Mussolini fué él sólo el Estado Fascista-Italiano.

1.21 Esencia del Marxismo y Adolfo Hitler como "Führer centralista.

Alemania elevó al poder en 1934 el nacional-socialismo o marxismo, por medio de un "caudillo" que a esto equivale en español la palabra "Führer".

El caudillo fué Adolfo Hitler, que como organizador y jefe del Partido Nacional-Socialista, logró en 1930 un gran número de puestos en el Reichstag-Cámara de Diputados y tres años más tarde, después la elección de canciller por el Presidente Hindenburg, a quien sucedió al morir en 1934, con una completísima e impresionante centralización de Poderes.

El marxismo es una doctrina política y social que hitler divulgó y formuló en su discurso de Munich, el 24 de febrero de 1930, a base de los siguientes puntos fundamentales en lo que se refiere a programa de régimen interior y como orientación exterior de su país.

Reunión de todos los alemanes en una Alemania única, abolición de los Tratados de Versalles y de Saint -

Germain; concesión de colonias a Alemania, creación de una comunidad nacional limitada tan sólo a los individuos de - sangre germana; antisemitismo a ultranza; emancipación del interés; abolición de las rentas no procedentes del trabajo; — estabilización de los "trusts", expropiación de los terrenos agrarios; eliminación del Derecho Romano; difusión del deporte, y, en orden a la organización estatal, creación del poder central, plena subordinación del individuo al Estado y antiparalelismo.

Adolfo Hitler que tuvo como causa visible la incorporación de Dantzing al Reich y que soñó con ofrecer a sus enemigos un bloque homogéneo con base en el famoso eje-Roma-Berlín-Tokio, se suicidó cuando las tropas rusas penetraron en 1945 en la ciudad de Berlín.

1.22 La Centralización y los Problemas Jurídicos-Sociales de la Guerra.

A nadie escapa que dentro de esa vida jurídica, es el Derecho Administrativo el que nutre mejor sus disciplinas cuando las fuerzas desencadenadas de las grandes catástrofes provocan hondas transformaciones o ponen a prueba la estructura, los métodos de gobierno, la ideología política.

1.23 Instrumento al Servicio del Deseo de Paz o de -
Voluntad Incendiadora de Conflictos.

"Corresponde al tratadista Maurice Hauriou, ana lizar magistralmente los influjos ejercidos por la Primera - Guerra Mundial de 1914, para luego llegar a un razonamiento en particular sobre la estructura característica típica del Estado francés, al que, se le ha definido como Estado centra lizado por excelencia y que ha servido de modelo a los paí-- ses que en los tiempos modernos se han querido regir siguien do la técnica y las exigencias de este sistema. Un sistema de centralización hace notar Hauriou que es el resultado de una evolución que se remonta muy lejos en nuestra historia, - que se ha desarrollado bajo régimenes políticos más diversos y a través de las épocas más turbulentas, por lo que se debe responder a alguna necesidad". (5)

Agrega que Francia no es libre de adoptar un ré gimen cualquiera porque ahí está Alemania unificada y centra lizada, acampada en medio de Europa como amenaza perpetua, - imponiendo a su alrededor la paz armada y siendo preciso que las naciones pacíficas que montan la guardia, pongan al ser- vicio de su deseo de paz el mismo instrumento perfeccionado

(5) HAURIOUR, MAURICE; PRINCIPIOS DE DERECHO PUBLICO Y CONS TITUCIONAL, Segunda Edición en Español, Instituto Edito rial Reus, Madrid, P.p. 185.

que aquella pone al servicio de su voluntad guerrera: la centralización.

Este sistema nacional de la centralización francesa fué puesto en duda y suscitó críticas de parte de pensadores y juristas de Inglaterra, modelo de descentralización, de donde volvió a surgir la gran interrogante acerca de cuál de los dos siguientes procedimientos cumplen mejor su afán de hacer realidad los ideales de sus pueblos: si el de Inglaterra con la energía que da una libertad, de autonomía individual colectiva, hombres formados en el culto de la personalidad y de la responsabilidad, o el sistema de Francia con un mecanismo humano-burocrático que se mueve al impulso de una organización directora, concentrada y previsora.

Hauriou manifiesta que la connotación más clara se dió durante la Guerra de 1914. Diciendo que un Estado a la defensiva, prendido sobre el abismo de la guerra o bien, un Estado incendiador de conflictos, aunque viva el espejismo de una ruinoso paz armada, debe favorecer y hasta imponer un régimen de impermeable centralización de fuerzas y el predominio de la preocupación, de la eficacia en la organización política y en la estructura administrativa.

1.24 Creación de la libertad que levantan para ahogar la.

Antes de la contienda de 1914-1918, se inicia en los países con regímenes centralizados, fuertes movimientos de descentralización dentro de las autonomías locales y profesionales, el sindicalismo y, principalmente, en la rama de los servicios públicos.

Pero no es solamente la situación guerra internacional lo que obligó a los Estados a imponer el régimen de centralización, sino que tienen también mucho peso, consideraciones basadas en la situación interior de los Estados modernos. Es decir, las potentes creaciones sugeridas en el régimen de libertad de comercio, trabajo e industria de las grandes compañías nacionales, a los "Trusts" explotadores de gigantes monopolios, al servicio de oligarquías financieras e industriales y a las empresas de un feudalismo económico que se dedican a saquear el patrimonio de un país o de varios, con su acción absorbente y abusiva.

1.25 La centralización frente a la nueva esclavitud de oligarcas.

Fundamentalmente aun más su tesis en favor de un Estado centralizado, como el mejor instrumento defensivo de la democracia, se recuerda la actitud mantenida por el Presidente de los Estados Unidos de Norteamérica Woodrow Wilson, en su libro "La Nueva Libertad". Wilson escribió que --

"No bastan la ley y la represión judicial para someter a los poderosos y a oligarquías a las exigencias de la justicia y de la equidad. Es preciso una inteligencia directa entre el pueblo y el ejecutivo, a fin de destruir la nueva esclavitud y fundar la nueva libertad, es decir, que es preciso una fuerte centralización ejecutiva que pueda ejercer una acción preventiva, gracias a la omnipresencia de un policía gracias a una participación directa en las empresas, si son de interés público".

1.26 Relaciones y Diferencias entre la centralización política y la centralización administrativa.

Ya quedó explicado que la centralización política o bien la descentralización en el mismo aspecto, tiene por objeto la organización del Estado, es decir, su constitución orgánica, mientras que la centralización o descentralización administrativa, tiene por objeto el funcionamiento de los órganos administrativos, o sea los que corresponden en nuestro régimen al Poder Ejecutivo.

Esta diferencia confirma que hay dos centralizaciones: la centralización política que conduce a la unidad del derecho o de la ley y la centralización administrativa que conduce a la unidad en la ejecución de las leyes y también en la gestión de los servicios.

Villegas Basavilboa este autor se basa en lo dicho por José Gascón y Martín, quien señaló la existencia de Estados unitarios que adoptan la forma de centralización política con autonomía local y Estados Federales que tienen el sistema de descentralización, con subordinación de los organismos locales, en cada Estado particular, a sus autoridades centrales.

Otros juristas dicen que el problema de la centralización se refiere al conjunto de las funciones del Estado y de organización, y así hay una centralización social que convierte al Estado en supremo rector de la vida; una centralización política que conduce a la organización administrativa que absorbe en el estado nacional toda función ejecutiva.

1.27 Doble sentido de la Centralización Administrativa.

Dice Sayagués Laso que puede centralizarse o descentralizarse cualquiera de las funciones jurídicas estatales, o sea la constituyente, la legislativa y la jurisdiccional, es común que el problema sólo se enfoque refiriéndolo a la función administrativa.

El mismo autor manifestó que cuando se habla de centralización administrativa, es corriente utilizar la expresión con un doble sentido, que conviene puntualizar a fin de evitar equívocos.

a) Al examinar en su conjunto la organización administrativa de un país dado, dícese que hay centralización o descentralización administrativa. Con esto se quiere indicar que el conjunto de órganos administrativos de dicho país está envasado bajo la dirección de un órgano central único y en cuyo caso hay centralización administrativa; o que tales órganos están vinculados dependiendo de diversos órganos que actúan con cierta libertad de acción, lo cual implica descentralización administrativa más o menos amplia.

b) Pero también se habla de centralización administrativa para indicar la manera como se vinculan y coordinan los diversos órganos que dependen de un mismo jerarca. Examinando internamente cada uno de dichos conjuntos orgánicos, se observa que los órganos que los integran están vinculados en forma tal que el jerarca concentra en sus manos la dirección del conjunto. Esta forma de organización interna se denomina centralización administrativa.

Se entiende que en el primer sentido, la centralización o descentralización están referidos a la totalidad de las administraciones de un país dado y que con el segundo se alude a la forma como se enlazan internamente los órganos dentro de cada administración.

1.28 Críticas violentas que la rechazan y razones fundamentales que la justifican.

La centralización administrativa, principalmente en la forma que Vilegas Basavilbaso denomina "pura", toda vez que pertenece a un régimen en el cual el poder público se afirma y se extiende sin contradictores y donde los órganos locales son meros delegados del poder central, es objeto de oposición y críticas violentas, así como también motivo de encendidos elogios.

Quienes se oponen a este tipo de organización, manifiestan que el mismo conduce al centralismo burócrata, - que es contrario a todo buen régimen político administrativo, por cuanto se administra mejor de cerca, y que debe dejarse al individuo la mayor esfera de acción.

En cambio, sus partidarios alegan que la centralización es el único medio de asegurar ciertos servicios muy generales distribuyendo las cargas sobre todos los individuos es un sistema que asegura por la jerarquía, la regularidad y la moralidad administrativas, y que otorga, por la uniformidad de los procedimientos administrativos, la cooperación y la concentración de los asuntos, los medios indispensables - para que los administrados encuentren sin desorientación la autoridad que debe resolver dichos asuntos.

Además de estas razones la centralización se -
justifica:

- 1º Porque es necesario para conservar al poder civil su supremacía sobre el poder militar, centralizar la administración civil dándose al respecto el hecho de que la centralización administrativa ha - constituido una condición del régimen civil en un Estado de servicio militar permanente.
- 2º Que la centralización es también una condición del régimen democrático, en razón del principio de - igualdad que mantiene, máxime que la ciudadanía - debe ser encuadrada y esta labor la llevan a cabo la administración y los partidos políticos.

1.29 Elementos esenciales de un nuevo tipo de Organización Estatal.

El Derecho Administrativo moderno resume, que la centralización administrativa significa la concentración de facultades en el órgano ejecutivo supremo, así como que se - caracteriza por los siguientes elementos:

- 1º Concentración de la designación de la competencia técnica.
- 2º Concentración de la designación de los trabajadores al servicio del Estado.
- 3º Concentración del poder público y de la coacción.

El primer elemento presupone una diferencia, en virtud del principio de la división del trabajo, entre la desición y la preparación y la ejecución. En esta forma se logra reunir sólo órganos todas estas actividades completándolas con las supletorias en lo que se refiere a la competencia técnica, la incorporación al poder central de los órganos consultivos.

La designación de lo que nosotros nombramos trabajadores al servicio del Estado, o sean los funcionarios a quienes otros autores llamaron "agentes", no depende de la centralización, de los organismos locales, ni de cuerpos especiales, ni se entrega a la elección popular, sino que es el poder central el que absorbe íntegramente esta facultad, designándolos directamente y reservándose el derecho de revocación de los nombramientos de acuerdo con las necesidades del servicio.

Por último el tercer elemento consiste en la asunción de la facultad de dictar disposiciones ejecutivas y hacerlas ejecutar de oficio. Manifiesta Villeras Basavilbaso que esta facultad supone previamente la concentración de la fuerza pública y en opinión de Hauriou, esta concentración ha sido la condición de la desaparición de las guerras privadas y el afianzamiento de la paz interior y agrega que en los Estados modernos la fuerza pública, principalmente la fuerza armada, está absolutamente centralizada, a tal extremo

que en la nación ninguna fuerza armada puede existir sino - vinculada al poder central.

Un testimonio de ello lo tenemos en México, donde de el Presidente de la República es el Jefe Nato del Ejército Nacional, institución que se rige por estatutos especiales - en las ramas terrestre, marítima y aérea a lo ordenado por - la suprema Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Para finalizar este capítulo, es conveniente recordar que toda evolución representa un cambio lento y pacifico dentro de cualquier orden, y que toda revolución significa un cambio agresivo y violento, lo mismo en las ideas - que en las cosas.

Como actualmente las centralizaciones políticas y administrativas están en crisis, se confían en que los juristas y los hombres públicos encargados de resolver el problema, han de encontrar la línea que de acuerdo con las exigencias histórico sociales, marque un tipo de organización - estatal, corregidas y perfeccionadas, los beneficios que indudablemente han venido reportando a los pueblos, tanto el primario sistema de centralización, como el novedoso procedimiento de la descentralización.

DESCENTRALIZACION.

CAPITULO 2

1. LA DESCENTRALIZACION

2.1 La primera Descentralización.

Aunque no tan antiguo como el de la centralización, es indiscutible que el sistema de la descentralización es de tipo histórico. Se trata de una de las concepciones - más recientes en el campo de Derecho. Sin embargo, no estaría muy alejado de la verdad hacer hincapié en el sentido de que la primera vez que se dió en el mundo dicha forma de organización naturalmente política, fué en aquella etapa de - las Tribus originarias, cuando el patriarca, para conducir - al grupo de choques armados, delegaba el mando militar en un jefe guerrero.

2.2 El Feudalismo, puente de la Barbarie a la Cultura.

Históricamente constituye un caso de descentralización, casi anárquica la desintegración política representada por el feudalismo, que al concluir la soberanía con la propiedad, sustituyó la unidad del Estado clásico con la multiplicidad de los señores.

En este aspecto encontramos en la Roma antigua, fuente imperecedera de enseñanzas jurídicas, el contraste - que se daba entre la política y lo administrativo. Mientras dominaba una centralización tan grande que las "civitas" lo

era todo, hasta el punto de no poderse ejercer los derechos políticos fuera de ella, en lo administrativo cada municipio cuidaba de los derechos, intereses y oficios a él inherentes con verdadera autonomía. El régimen municipal romano se conserva y renació durante la Edad Media con las modificaciones y rasgos característicos del feudalismo. al que muchos no consideran como un sistema de gobierno y de organización de la propiedad, sino como un tránsito simplemente es algo así como un puente subterráneo tendido de la barbarie a la cultura.

Etimológicamente, feudalismo viene de dos palabras germanas que significan "propiedad dada en recompensa" y ha sido una institución tan discutida que mientras para unos representa un formidable estorbo en la marcha ascendente y progresiva del Estado, es para otros expresión acabada de lo que debe ser éste, contra cualquier manifestación que en una forma u otra forma muestre para la vida del mismo Estado unitario o el régimen cesarista.

El sistema feudal ha sido considerado como verdadera descentralización por región diríase doctrinalmente en nuestros días, porque sin proponérselo, originó el desarrollo del Municipio, denominado entonces "común", toda vez que para defenderse de los regímenes, correrías y caprichos de los señores, nacieron los gremios, corporaciones, gremios, hermandades y otros grupos como las juntas de feligres-

ses o cabildos, formados exclusivamente por los sectores sociales sobre los que caían la opresión y las amenazas.

De este modo se planteó la revolución comunal - que abarcó los siglos IX y XI, fomentada en parte por la - Iglesia Católica con el derecho de asilo y ayudada por la - acción de los obispos que obtenían de los señores, exencio-- nes y privilegios en favor de las ciudades.

Fué así como lograron formarse los Consejos o Comunas, que ya por la fuerza, ya con el apoyo de los reyes y emperadores, quienes a su vez se amparaban en ellos para combatir al propio feudalismo, ya que por el establecimiento de pactos o convenios pacíficos con los feudatarios, obtuvie-- ron al correr de las décadas una plena autonomía política y administrativa, con leyes y magistrados peculiares, que sir-- vió a dichas colectividades para alcanzar los máximos circun-- los de la descentralización y aún incurrir en el abuso de - ella.

Es oportuno decir que los monarcas después de haber reducido los privilegios de la nobleza con ayuda de - los Consejos, fueron quitando a éstos las ventajas que ha-- bían obtenido; auxiliados a su vez por los legistas que mira-- ban la organización del Estado a través del prisma de la vie-- ja legislación romana.

Posteriormente, los emperadores se aprovecharon de las luchas intestinas y de la negligencia de los municii--

pios para introducirse y anular la vida interior de los mismos, los oficiales al servicio de los reyes fueron asumiendo gran parte de la jurisdicción y de las atribuciones municipales, finalmente, al instituirse los oficios "enajenados"-empleos o destinos vendidos por la Corona- y al cesar en unos países y languidecer en otros la fastuosa vida de las cortes, volvería a levantarse triunfadora la centralización.

2.3 Creciente avance de los Sistemas descentralizados.

Como claro reverso de estos y otros regímenes unitarios y centralizados a partir, principalmente se ha ido operando un avance creciente de los sistemas de descentralización, motivado a veces por el descongestionamiento de las tareas que la vida social va imponiendo a los órganos nacionales, es decir, por la descentralización de servicios tradicionalmente centralizados, o por la creación de este tipo de entidades descentralizadas, hecha directamente por el legislador.

Por último, lo cierto es que en el momento actual se ha producido dentro de la organización de los Estados gracias a las experiencias y beneficios de este moderno procedimiento, una necesaria dispersión de potestades públicas, las cuales se encuentran distribuidas entre múltiples órganos y reguladas por toda una gama de interesantes gradaciones jurídicas.

2.4 Definiciones jurídicas sobre la Descentralización.

Ya se dijo que los tratadistas de Derecho Administrativo no manifestaron un criterio unánime en lo que se refiere al concepto de la descentralización, concepto que -- presenta por la variedad de subdivisiones de que pueda ser -- objeto, lógicas dificultades para que se logre circunscribir dentro de una breve y exacta explicación de Derecho.

En este punto, Sazaqués Lásó manifiesta: " como se pasa gradualmente de las situaciones de mínima descentralización a las de máxima descentralización, resulta muy difícil, establecer etapas o categorías claramente diferenciadas".

Sin embargo, mientras para Villegas Baezvilboa, la descentralización "es un proceso de organización que tiene por objeto disminuir los efectos de llevar a un solo organismo administrativo todas las funciones ejecutivas del Estado", para Adolfo Fosada "es un procedimiento que implica un criterio de justo medio entre las aspiraciones de la centralización y las del sistema de autonomía", y en tanto para el mexicano Gabino Fraga, la descentralización, en términos generales, "consiste en confiar la administración de algunas actividades administrativas a órganos que guardan con la administración central una relación que no es la de jerarquía" Rafael Biesa advierte "que en su empleo se incurre con frecuencia en peligrosa sinonimia "regionalismo", "federalismo"

"localismo", según el concepto social o político que predomine en el sentido de la descentralización, en el sentido vulgar o técnico en que se toma el término.

2.5 Peligrosa sinonimia entre descentralización y Federalismo.

Para hablar de esta sinonimia que se dá entre la descentralización y el federalismo, es necesario precisar a su vez, que en tan poco son equivalentes las formas del Estado a las formas de gobierno.

Estado y Gobierno aún cuando se toman comúnmente el uno por el otro, no son términos equivalentes, el primero se designa al Estado en la unidad de todos los poderes, Legislativo, Ejecutivo, Judicial y en cuanto es el titular de la soberanía, el segundo, expresa el conjunto de poderes públicos, de los órganos a los cuales es demandado el ejercicio efectivo de la soberanía. El Estado representa el todo, y el Gobierno una parte suya, un elemento suyo, es decir, el poder Ejecutivo.

Las formas de Estado, entre las que se cuenta el federalismo, junto con la unión real, la unión personal del Estado unitario y el régimen confederado, tienen honda repercusión sobre las formas de Gobierno y existe entre ambas una estrecha vinculación.

Por otra parte, la centralización establece mayor contacto con las formas de Gobierno, en tanto que la des

centralización mantiene concordancia con las formas del Estado.

2.6 El Régimen Federal y sus ventajas políticas, económicas y sociales.

A pesar de que los Estados federales han aceptado principios muy diversos, todos coinciden en ofrecer los siguientes caracteres:

- 1º Organización de dos clases de poderes o gobiernos, centrales y locales. Al decir dos clases de poderes, queremos dar a entender que los poderes locales son independientes de los centrales, porque una de las características de un poder es la independencia de su acción.
- 2º Subordinación de ambas clases de poderes a la Constitución, y,
- 3º Constitución rígida que no puede formarse sin intervención de los representantes especiales de los pueblos que integran el Estado federal.

El federalismo, por su especial organización estructural, nace y se constituye al presentarse la amenaza de que los estados se separen.

Por lo que se refiere a los gobiernos, federal y local, cada Estado está integrado por tres poderes, o sean un gobernador que interruma la función legislativa y un Tribunal Superior de Justicia que interruma la función jurisdiccional.

nal. Los poderes de cada Estado se limitan mutuamente, pero además se limitan a los federales, así como los federales son una barrera para los locales. Mediante sufragio, el pueblo representa una nueva intervención limitadora contra el ejercicio del poder arbitrario, y se llega a un nuevo medio de contrapeso, gracias a las funciones de la Suprema Corte de Justicia, que decide en los casos de violaciones constitucionales.

Según Francisco Pi y Margall, a quien se designa como uno de los apóstoles del federalismo, este sistema reporta las siguientes ventajas:

I En el orden político:

- a) Que las funciones del individuo, del municipio, de la provincia, del Estado, se hallan perfectamente determinadas.
- b) Que los derechos de los individuos, del municipio, de la provincia, no pueden ser limitados ni mermados por el poder central.
- c) Que el federalismo es un pacto y no hay posibilidad de que se rescinda sin la voluntad de los contratantes.
- d) Que en la forma federal se determinan concretamente dos fines del Estado, y fuera de ellos se queda en completa libertad.
- e) Que aleja los abusos de la dictadura y de -

la sedición.

II. En el orden económico:

- a) Se aligera el presupuesto de gastos.
- b) Las provincias adoptan el sistema tributario más adecuado a su idiosincracia y a sus necesidades.
- c) El ciudadano conoce de cerca el destino de sus tributos y hace el sacrificio más gustosamente.
- d) Se concentran más los esfuerzos y hay más emulación entre unos y otros.

III. En el orden social:

- a) Se suprimen muchos conflictos, porque en vez de legislar con generosidad, se toman más en cuenta las circunstancias del lugar.

2.7 Definiciones fundamentales entre descentralización política y descentralización administrativa.

Se afirma que la descentralización aparece cuando se relaciona el Estado federal con los Estados miembros.

Las diferencias fundamentales que se dan entre los dos citados procedimientos son explicados por Fraga, quien afirma que en tanto que la descentralización administrativa es creada por el poder central, en la descentralización política los Estados miembros son los que crean al Es-

tado federal, participará en la formación de la voluntad de éste y su competencia no es derivada, como es la de los órganos administrativos descentralizados, sino que, por el contrario, es originada en el sentido de que las facultades no atribuidas expresamente al Estado federal se entienden reservadas a los Estados miembros (6).

Sayagués Laso manifiesta que la descentralización no puede llegar al federalismo porque éste supone un desplazamiento de potestades mucho más intenso es decir, que los Estados miembros abarca toda la gama de competencias jurídico-estatales, o sea que tiene una descentralización constituyente, porque se da su propia Constitución, una descentralización legislativa, por que elabora su propia ley en las materias que no fueron reservadas a competencia federal, una descentralización jurisdiccional, que se da cuando coexiste un Poder Judicial Nacional con Poderes Judiciales locales, así como también la ya un tanto bosquejada descentralización administrativa (7).

Por estas consideraciones, este autor apunta la idea de que la descentralización se desarrolla dentro de los siguientes límites: en un extremo federalismo, y en el otro extremo, mera descentralización.

(6) FRAGA, GASINO; ob. cit; P. 188.

(7) Ibidem. P.p. 167-169.

DESCONCENTRACION.

CAPITULO 3

LA DESCONCENTRACION

3.1 Para tener una noción más completa de este sistema de desconcentración que ha nacido en la doctrina francesa ha ido tomando carta de naturalización en el derecho administrativo de numerosos países, es necesario volver nuevamente sobre el camino de la centralización, para referirnos a lo que constituye la relación de jerarquía, es decir, lo que puede llamarse columna vertebral de la propia centralización atendiendo al motivo de que sin ella no sería posible la existencia del mencionado procedimiento.

A este propósito, el conjunto de órganos y funcionarios que integran cada administración pública, debe actuar coordinadamente en el cumplimiento de sus cometido propios, como si fuera una unidad. Esa coordinación se logra centralizando la dirección administrativa en un órgano único denominado jerarca, y haciendo depender de él a los demás órganos y funcionarios.

La forma como se vincula entre sí, coordinada y subordinadamente, dichos órganos y funcionarios, da origen a la jerarquía, descrita como una relación de dependencia que implica ciertos poderes de los órganos superiores sobre los inferiores, en cada grado de ella, hasta el Presidente de la República, que es el jefe jerárquico superior de la Administración Pública Federal.

Estos poderes que se refieren unos a la persona de los titulares de los órganos jerarquizados, y otros a los actos que se realiza, son los siguientes: poder de nombramiento, poder de mando, poder de vigilancia, poder disciplinario, poder de revisión y poder para la resolución de conflictos de competencia.

3 .2 El símil de la Pirámide y la vinculación entre órganos y funcionarios.

Para dar a entender mejor esta organización centralizada, Sayagués Laso emplea como símil el diseño de los árboles genealógicos, poniendo cual tallo principal al jerarca, con sus correspondientes y sucesivas ramificaciones de órganos y funcionarios.

Santa María de Parades ofrece la expresión gráfica de la pirámide, que, resulta sumamente ilustrativa: el vértice lo ocuparía el jerarca dominando todo el conjunto; - las aristas, sobre las cuales estarían colocados los distintos órganos, representarían las líneas de jerarquía; la distancia desde el vértice constituirían el grado, en la base de la pirámide se hallarían los órganos o funcionarios que ocupan el último grado jerárquico. Mayor exactitud se obtiene si se penetra al interior de la pirámide, pues cada órgano colocado en las aristas ocupa, a su vez, el vértice de otra pirámide más pequeña, en las que se sitúan los órganos que de él dependen, y así sucesivamente.

Aunque existen acentuadas divergencias sobre la noción de jerarquía, los autores, en general admiten que hay de ella las siguientes clases: "Común", que se refiere a los órganos de la administración; "Especial", o sean la militar, diplomática, policial y eclesiástica, "Territorial", que comprende a los órganos que ejercen sus funciones en circunscripciones de este tipo; "burocrático" la que se da en oficinas o establecimientos, y la "Colegiada", relacionada con organismos constituidos en corporación.

De entre las definiciones que de ella se han dado, la más completa, por su sentido ecléctico, es la que a continuación se transcribe. La jerarquía considerada en sí misma es una relación jurídica administrativa interna, que vincula órganos y funcionarios, colocándolos en situación de subordinación con el fin de coordinar y dar unidad a la acción de todos ellos.

Constituye una relación administrativa, porque existe únicamente en la administración, vinculando órganos y funcionarios que ejercen función administrativa; es jurídica por que las normas que determinan la estructura de la administración, aunque internas son normas de derecho; luego lo vincula a órganos y funcionarios, es consecuencia de que no todos los funcionarios ocupan cargos que tengan calidad de órgano, y, en lo que se refiere a que determina una situación de dependencia frente al órgano jerárquico de la administra-

ción, se debe a que tiene por objeto asegurar la unidad de la acción administrativa, la cual de otro modo resultaría gravemente comprometida.

.3 .3 La Desconcentración y sus principales características.

Para facilitar la exposición conviene tomar como punto de partida una administración fuertemente centralizada y luego examinar como se van operando el traspaso de poderes de administración del órgano jerarca o superior hacia otros múltiples órganos inferiores, hasta llegar a la creación de numerosas administraciones personificadas.

El órgano jerarca ejerce los de comprobación, fiscalización, revisión sobre los órganos y funcionarios que le están subordinados, gracias a los cuales puede asegurar la unidad de acción del conjunto y rectificar los actos que aquellos vienen realizando dentro de su competencia, o sea la medida que poseen para el ejercicio de las atribuciones que les han sido conferidas.

Cuando la transferencia de poderes de administración sea total y el "contralor" esté reducido al mínimo, la descentralización será máxima. Y por el contrario, cuando se transfieren poderes de administración limitada y el "contralor" sea muy intenso, es decir, se estará en presencia de una descentralización mínima.

La descentralización máxima se llama federalismo; la descentralización mínima se llama desconcentración.

Como ejemplo podemos citar una oficina jerarquizada dependiente del poder ejecutivo. Se trata de una dirección del impuesto sobre la renta, a cuyo director la ley hubiere confiado la determinación del impuesto adeudado por los contribuyentes y la resolución de las reclamaciones que planteasen. Aquí habría un poder propio de decisión de cierta materia, reconocido el órgano subordinado, que ejercerá a título de competencia propia, perjuicio del contralor que - compete al órgano superior.

Las características principales de la desconcentración son las siguientes:

- a) La descentralización es sólo parcial, en cierta materia y limitada a ciertos poderes de administración. En los otros aspectos de su actividad, el órgano está en la misma posición que los demás órganos jerarquizados, o sea que existe centralización.
- b) Traspaso de poderes debe tener origen legal. Sólo pueden hallarse la concentración cuando la ley establece la competencia propia del órgano. De ahí que el órgano jerarca no pueda efectuar ni suprimir los poderes propios del órgano desconcentrado, los cuales derivan de la Ley.
- c) El órgano jerarca mantiene un "contralor" sobre la

actividad que el órgano desconcentrado desarrolla en ejercicio de los poderes que le fueron dados, y,

- d) El traspaso de poderes se realiza del órgano central hacia los órganos subordinados, o sea los de grado jerárquico inferior. Es indiferente que dichos órganos estén radicados en el mismo lugar que la autoridad central o localidades distintas. Lo que interesa es el descenso de poderes hacia los órganos inferiores y no que éstos sean locales. Los órganos desconcentrados en ningún caso tienen personalidad jurídica y actúan siempre en nombre de el Estado.

3.4 Las funciones endoorgánicas y esooorgánicas del Estado.

Hoy puede decirse que, fecundada por las enseñanzas de la nueva escuela jurídica alemana y por los estudios sobre la Constitución Inglesa, la necesidad de la descentralización está viva en la conciencia político-social de los pueblos latinos, dándose el caso de que las leyes administrativas, hayan sido objeto de vitales reformas y se hayan venido operando transformaciones en la educación moral y en las costumbres ciudadanas.

Para poder descentralizar es preciso determinar cuáles funciones son de la exclusiva competencia del Estado, funciones que se llaman "necesarias", y cuáles funciones no

competen al Poder central, que se le denominan "contingentes" De todo ello se desprende con claridad que las primeras habrán de dejarse centralizadas, y, en cambio, llevar el proceso de la descentralización a las segundas.

Las necesarias son funciones endoorgánicas del Estado, y de las que éste no pueden prescindir teniendo, en consecuencia, un carácter eminentemente político; tales son las que se refieren al ejercicio de la soberanía, al mantenimiento del orden público y a la protección y defensas nacionales.

Los contingentes son funciones esorgánicas del Estado, que éste puede dejar de realizar y que debe realizar sólo en el grado preciso para facilitar el mejoramiento moral, cívico y material de la comunidad, por lo cual tiene carácter civil: tales son las de administrar los intereses peculiares de los organismos locales, la industria, la beneficencia, la enseñanza y otras ramas de interés colectivo.

Los escritores de Ciencias Políticas y Derecho Administrativo está conformes, en que no es posible realizar una descentralización, en lo político, por no poder abandonar el Estado sus funciones necesarias; pero sí es posible, como se ha demostrado en numerosos países latinos, establecer procedimientos de descentralización administrativa, relacionados con las funciones contingentes, político-sociales, naturales y territoriales, según las condiciones topográficas, demográficas, tradicionales, comerciales, industriales,

intelectuales y morales de cada una de dichas entidades.

. 3 .5 La descentralización administrativa, primera fi
gura en el catálogo de las descentralizaciones.

Primera figura en el catálogo de la descentra
lización es precisamente la descentralización administrativa, es decir, la que opera en el ámbito de la administración y respecto de la función administrativa únicamente, por ser ésta la que ha venido alcanzando un inusitado desarrollo en los tiempos actuales.

Más se dá el caso de que en torno de la descentra
lización administrativa surgen serias dificultades para establecer categorías bien definidas, en primer término, por la riqueza y variedad de formas que muestra el derecho posi
tivo de todos los países y, en segundo lugar, por las relaciones que guarda sin límites precisos con la propia descen
tralización política.

Sin embargo, dentro de esas divergencias de ter
minología y complejidad de los conceptos, pueden distinguir se claramente algunas ramas de descentralización administra
tiva sobre las cuales los autores están de acuerdo en lo -- que a sus elementos esenciales se refiere.

Esto sucede, por ejemplo, con la descentraliza-
ción o región, llamada también territorial o autóctona. Al
gunos juristas definen a la descentralización por región co
mo un procedimiento por el que se concede autarquía a una

autoridad, cuya competencia está limitada a un determinado territorio.

3.6 El moderno concepto de Autarquía o la capacidad del ente para administrarse a sí mismo.

En la doctrina italiana autarquía tiene dos - - acepciones, según provengan ya sea escrita en griego con - - "K"o con "X".

Con la letra "K" se usaba por los estoicos para designar la dote del sabio y la garantía de la virtud, pero principalmente era empleada dentro de la tradicional concepción aristotélica para indicar la característica que debía tener la ciudad, de no tener necesidad de otra ciudad que - - la completara, tanto en el aspecto jurídico como en el económico, o sea, que la autarquía servía para diferenciar al estado de otros entes, considerándosele como un atributo - - propio estatal.

En este sentido, que quiere decir "governarse a sí mismo", tenía más amplitud que el bien conocido concepto de autonomía.

Pero en la actualidad, y haciéndolo derivar de autarquía con "X", el significado jurídico de esta palabra ha quedado delimitado a la capacidad del ente para "adminis|trarse a sí mismo"; no de gobernarse de acuerdo con reglas - - propias, sino dictadas por un ente superior y distinto. En este caso, la existencia de un ente autarquico presupone - -
| |

siempre la existencia del Estado.

Como la mayor parte de las críticas se orientan a establecer la fundamentación de que también existe una sinonimia entre los términos autonomía y autarquía: La autonomía es un concepto político, en tanto que autarquía es un concepto administrativo. El significado que el ente tiene poder para darse su propia ley, mientras que el segundo implica la atribución, siempre conferida por la ley de administrarse a sí misma.

3.7 La descentralización por región, avance dentro de las aspiraciones democráticas.

Las Comunas o Municipios, que representan el tipo más evolucionado y ofrecen la estructura mejor calificada de descentralización por región.

Y decimos descentralización por región y no descentralización territorial, en virtud de que estimamos que región es un término con acepción más amplia, mientras que territorio solo se refiere a un concepto peculiar, o sea, - que región es el género, en tanto que territorio es la especie.

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, puesto que se cuenta dentro de ella con los elementos suficientes para conocer detalladamente las necesidades de cada lo-

calidad.

Estos beneficios de la descentralización por región, se han combatido diciendo que como dicho régimen disminuye la fuerza del poder central, se da el inconveniente que impide en un momento dado atender eficazmente a la satisfacción de las necesidades colectivas, con la misma facilidad que puede hacerlo con los órganos jerárquicamente inferiores.

En igual sentido se señala el hecho de que como en la descentralización política, hay intervención de factores de esta índole, por ejemplo en lo que se relaciona con el nombramiento del personal entre sus elementos, sin preocuparse por la competencia para los cargos, trae como resultado un deficiente funcionamiento de los servicios.

3.8 ¿Los Municipios son creadores del Estado o el Estado es el creador de los Municipios?.

En atención a que el Municipio es la forma más evolucionada de la descentralización por región, consideramos referirnos, aunque sea de manera sinética, a los caracteres principales de este régimen.

El término Municipio ha venido cambiando su significado en el decurso de la historia, no sólo de Estado a Estado, sino que también en la vida de un mismo Estado y de una etapa social a otra, por las especiales condiciones de su proceso político, así como de la noción de la unidad po-

lítica en que se han venido inspirando los legisladores.

Es por ello que para encontrar la definición - originaria del Municipio moderno, tenemos que retrotraernos nuevamente a los días de la expansión romana, de aquella Roma que no era menos maravillosa como ciudad que como imperio, por haber sido durante siglos la mayor y más populosa - y mejor gobernada municipalidad del mundo.

En ella se localiza el período culminante y decisivo en el proceso del Municipio, tanto en su aspecto de comunidad de vida, como en su calidad de régimen político - administrativo de ésta, una vez que fué incorporado a una organización de tipo más amplio.

Luego encontramos que en el desenvolvimiento - histórico del Municipio, este régimen se aplica a agrupaciones territoriales diversas, de concepción política y administrativa para alcanzar en nuestros días, un valor o significación general en la sociología, en el derecho y en la ciencia del Estado.

Esa significación general no implica, una cerrada uniformidad de criterio, por el contrario, existen - opiniones tan divergentes, como el que se refiere al problema de precisar si los Municipios son los creadores del Estado o el Estado es el creador de los Municipios.

Sin detenernos a considerar las distintas soluciones que ofrecen a este problema tanto la historia como

en la sociología, la Filosofía y el Derecho, vamos a pasar en seguida al problema que trata de delimitar de funciones del Municipio, es decir, de lo que constituye su esfera de acción que debe constituir únicamente en un administrar libremente los asuntos municipales, no tanto con independencia, lo que resultaría excesivo, sino con dependencia de - la autoridad central.

No se trata de que el pueblo de una municipalidad pueda controlar su gobierno completamente, como lo puede hacer el pueblo de un Estado o de una Nación.

Para la delimitación de competencias se han señalado asuntos de interés predominantemente local; asuntos de carácter predominantemente estatal; asuntos en que se - aconseja la concurrencia de jurisdicciones, así como otros que quedan sujetos a controversia.

En esta delimitación de competencias no debe - olvidarse que el Municipio no constituye una unidad soberana dentro del Estado, ni un Poder que se encuentra al lado de los poderes expresamente establecidos por la Constitu--ción, pues en este caso, "El Municipio es una forma en que el Estado descentraliza los servicios públicos, correspon--dientes a una circunscripción territorial determinada".

31.9 Caracteres de la Descentralización por Región a la luz de la teoría clásica y de la escuela realista.

La teoría clásica señala como caracteres de la descentralización por región a los siguientes:

- a) La 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 y, por último;
- d) La existencia de uno o varios órganos de representación de la persona moral.

Por su parte, la escuela realista, que no admite ni el concepto de personalidad, ni de existencia de la soberanía como un derecho subjetivo que puede transmitirse determina como caracteres de la descentralización por región a los siguientes:

- a) La existencia de un vínculo de los propios funcionarios con la organización descentralizada de la región.
- b) El nombramiento de los propios funcionarios mediante elecciones, y,
- c) La existencia de un patrimonio autónomo que garantice la libertad de acción del organismo descentralizado frente a la administración central.

Bonnard, uno de los pensadores de la escuela - realista considera que existen analogías entre la descentralización y la representación, de tal manera que, mientras - que en la organización centralizada los funcionarios o empleados en el poder discrecional, sometidos a la opinión - pública de la colectividad que lo ha elegido.(8).

Debemos hacer notar que nuestra legislación mexicana, se ha inspirado en las ideas de la doctrina clásica por lo que corresponde a la organización municipal, identifica como una de las formas físicas de la descentralización por región.

3.10 La descentralización y los entes autárquicos, por región o territoriales por servicio o institucionales.

Junto a esta clase de entes autárquicos territoriales, la doctrina considera otra categoría: La de los - Entes autárquicos-institucionales.

En los primeros, como es fácilmente comprensible, el espacio geográfico es esencial e integra la personalidad del sujeto, en cambio, los institucionales, pueden o no tener un espacio geográfico para el cumplimiento de su

(8) MARTÍNEZ VERA, ROGELIO; NOCIONES DE DERECHO ADMINISTRATIVO; Quinta Edición, Editorial Banca y Comercio, S. A. P.p. 190-191.

actividad, pero siempre su finalidad consiste en la subordina-
ción de un interés determinado o servicio público.

Mientras se aleja el origen legal de los entes
autárquico-territoriales, considerados como individualidades
vivientes, con derechos propios para administrarse a sí mis-
mos, y sin necesidad de que les otorgue el Estado, por que -
se argumenta que son inherentes a su misma naturaleza, los -
entes autárquico-institucionales, son sujetos que sin despeg-
tar en este sentido discusión alguna, se caracteriza precisa-
mente por su origen, toda vez que su personalidad emana di-
rectamente de la ley que los crea.

Los entes autárquicos-institucionales inte-
gran una de las ramas específicas de la descentralización ad-
ministrativa, o sea la descentralización por servicio, que -
también recibe el nombre de descentralización institucional-
o descentralización funcional. Conviene recordar que la - -
otra rama corresponde a la descentralización por región, que
integra el ente autárquico-territorial.

3.11 Aspecto técnico y aspecto orgánico de la descentralización por servicio.

Los entes autárquicos-institucionales son dis-
tintos del Estado, pero están inseparablemente unidos a él, -
ya que por su actividad consiste en la gestión de un determi-
nado servicio público o de un conjunto de servicios públicos
mediante la afectación que se hace en su favor, de un patri-

monio formado con bienes y recursos públicos, así como el aprovechamiento de una estructura orgánica administrativa.

De ello se desprende que su individualidad está compuesta por tres fundamentales elementos, sin los cuales no se concibe ninguno de dichos organismos, y que son:

- 1º La personalidad Jurídica.
- 2º El fin público, y,
- 3º El patrimonio.

A este propósito empleando convencionalmente la palabra "autonomía", que el otorgamiento de la personalidad y del patrimonio puede obedecer a alguno de estos dos motivos: El de dar a un organismo determinado una simple autonomía técnica o el de conceder una verdadera autonomía orgánica.

La autonomía técnica consiste en que los órganos administrativos no están sometidos a las reglas de gestión administrativa y financiera que son aplicables a todos los servicios centralizados del Estado.

La autonomía orgánica supone la existencia de un servicio público que tiene prerrogativas propias, ejercidas por autoridades distintas del poder central y que puede oponer a éste, su esfera de autonomía.

Entre las ventajas que ofrece el sistema de descentralización por servicio, se cuentan las siguientes:

- a) Al agregar el manejo de un servicio técnico a quienes tienen la preparación técnica necesaria, se -

procura satisfacer eficazmente las necesidades co
lectivas, cuya atención es uno de los deberes pr
mordiales del Estado.

Ahora bien, dada la complejidad que existe para establecer categorías de lo que es una necesidad pública, - consideramos que el problema se aclara ligándolo al fin primordial que el Estado persigue, que es el de establecer el - conjunto de condiciones económicas, sociales culturales, mo-
rales y políticas,; es decir, que donde se localice una acti
vidad del estado inspirada en principios superiores para rea
lizar el bien público, de acuerdo con las circunstancias de tiempo y de lugar y de la realidad de la civilización y de la técnica, ahí existe una necesidad colectiva que se está ~~tratando de~~ subsanar o extinguir.

- b) Al descargar en parte a la Administración de se- -
rias obligaciones por medio de la descentraliza- -
ción por servicio, se fomentan las relaciones demo
cráticas entre gobernantes y gobernados y se limi-
ta la omnipotencia del poder central.
- c) Al crear un patrimonio especial al órgano descen- -
tralizado, llegando inclusive a sostenerse con sus
propios recursos, aporta una ventaja evidente no
sólo para el propio Estado, sino también para los
contribuyentes, puesto que ya no será necesario el
impuesto como fuente indispensable para sostener -
el servicio a que corresponde la descentralización.

SERVICIOS PUBLICOS.

CAPITULO 4

SERVICIOS PUBLICOS

4.1 Relevante importancia de la noción del servicio público.

La noción de servicio público se podrían escribir muchas páginas, con solo hacer referencia a las distintas teorías y criterios que se han expuesto para definir su esencia jurídico-política o su contenido político-económico.

No hay idea o noción más imprecisa que la relativa al servicio público. Es por ello que en torno a este concepto encontramos oponiones diametral y contradictoriamente opuestas.

Así tenemos que mientras el esclarecido maestro León Duguit, y con él toda la llamada escuela realista, a hecho la afirmación trepidante de que "el Estado no es, como se ha pretendido hasta ahora, una potencia que manda, una soberanía, si no que es una federación de servicios públicos organizados y controlados por los gobernantes", hay otros autores que niegan toda noción de servicio público, explicado en lo siguiente:

"No hay un procedimiento de servicio público, -- porque no hay una forma única de servicios públicos, sino - formas muy variadas que implican profundas diferencias".

Una de las causas de la mencionada imprecisión - conceptual consisten: "en la distinción de la función públi-

ca del servicio público, considerándolos con idéntica significación jurídica".

En principio, la función pública es lo abstracto y general y el servicio público es lo concreto y particular. La función es un concepto institucional; actualizada y materializada la función.

A esta distinción se debe, pues, que algunos tratadistas llamen con el nombre de servicios públicos a determinadas funciones esenciales del Estado, como la Administración de justicia, la defensa de la soberanía, la de asegurar la paz interior, la de promover el bienestar general, y se olviden que el concepto de servicio público debe restringirse a la actividad concreta mediante la cual se presta eficazmente un servicio público.

4.2 Deber y no facultad del Estado para la prestación de servicios públicos.

Actualmente el criterio de la mayoría de los juristas, orientado a considerar que el servicio público forma una parte, eso sí de relevante importancia, dentro de la actividad del Estado.

A propósito de esta actividad estatal, nadie desconoce que debido a las profundas transformaciones sociales y económicas y a la fuerza del progreso técnico, que son signos característicos de la época contemporánea, el Estado moderno ha venido ensanchando de manera progresiva y no inte--

rrumpida, el volúmen de sus múltiples y variadas tareas en beneficio de la colectividad.

Las mencionadas tareas son los servicios públicos cuya prestación es para el Estado no una facultad, sino un - deber, una verdadera función social que es irrenunciable.

Cabe transcribir aquí el siguiente pensamiento: "Ya no se discute que el Estado, o el Municipio en su lugar, debe asumir la realización de todos los servicios que la colectividad reclama; se discute, cuando más, la oportunidad - de hacerlo o la capacidad técnica y económica de la administración pública".

Pero como es imposible que la administración central pueda atender debidamente los múltiples servicios que - van imponiendo las exigencias de la vida práctica moderna, - y como es imposible así mismo que la administración y el Estado puedan desentenderse de la realización de ciertos fines de interés colectivo, entonces el problema se resuelve implantando el interesante proceso jurídico de la descentraliza--ción por servicios.

4.3 Distinción entre servicios públicos propios y - servicios públicos impropios.

Al llegar a este punto se presenta un problema - más: el de establecer una forma jurídica bien definida de - los servicios públicos que están descentralizados o deben - descentralizarse.

Por nuestra parte, consideramos que contribuye a solucionar dicho problema, la diferenciación aportada por Rafael Bielsa en el sentido de que el concepto de servicio público tiene dos formas: la forma propia y la forma impropia.

Explica que son "servicios públicos propios" los que presta o debe prestar el Estado directamente o por concesionario, y que son "servicios públicos impropios" aquellos que tienen de común con los propios de satisfacer en forma más o menos continua, necesidades colectivas, pero no es el Estado quien los presta ni los concede, sino que tan sólo los reglamenta.

Y aporta un ejemplo típico de la diferencia: el servicio de irranvías es un servicio público propio, en tanto que el de automóviles es un servicio público impropio.

Manifiesta que no se trata de una condición o distinción dependiente de la naturaleza económica o técnica del servicio, sino que cuando el Estado juzga llegado el momento de prestar directamente o por concesión un servicio hasta entonces impropio -por considerar que tal servicio es de necesidad general por eso sólo lo hace propio.

De todo lo anterior se desprende que la mencionada distinción tiene un fundamento no sólo teórico, sino de una indiscutible utilidad práctica.

Es preferible reservar la denominación del servicio público, exclusivamente, a los servicios públicos propios y a su vez, emplear la expresión "empresas reglamentadas" pa

ra los servicios públicos impropios.

Por demás está decir que son los servicios públicos propios los que cabe aplicar los sistemas de descentralización.

No podemos pasar por alto al referirnos a este tema, el hecho de que en la clasificación de las personas jurídicas, la doctrina distingue entre "establecimientos públicos" y "establecimientos de utilidad pública".

El establecimiento público es una modalidad del servicio público y el establecimiento de la utilidad pública es una modalidad de la iniciativa privada. Concluyendo que: "Los establecimientos públicos no se forman sino por disociación, por desmembramiento del poder público. Son órganos - que se destacan del cuerpo central gracias a la autonomía -- creciente conferida a los agentes que los administra. Son - rodajes antes ligados indisolublemente al poder central y a los cuales la sociedad moderna deja más juego. Pero ellos - provienen siempre de una descentralización, de un movimiento del centro a la circunferencia. Y el movimiento contrario - es imposible, salvo por voluntad expresa de la Ley.

4.4 Elementos y caracteres de la definición jurídica de servicio público.

A pesar de las innegables dificultades que entraña una definición jurídica de servicio público, desde un punto de vista objetivo, puede formularse la siguiente:

"Servicio público es toda actividad directa o indirecta de la administración pública, cuyo objeto es la satisfacción de las necesidades colectivas por un procedimiento de derecho público". (9).

Analizando esta definición encontramos que se descompone en los siguientes elementos esenciales:

- a) Es una actividad directa o indirecta de la administración pública, porque puede ser realizada por la misma administración o por particulares, siempre - bajo el control del Estado.
- b) Es una "satisfacción de las necesidades colectivas" porque son estas las que fundamentan la actividad de la administración pública y forman la razón de la existencia de los servicios públicos, y,
- c) Es un "procedimiento de derecho público", porque - la satisfacción de las necesidades colectivas de--

(9) FRAGA, GABINO; ob. cit. P.133.

ben ser aseguradas por el poder público si las necesidades colectivas son cumplidas por el procedimiento del derecho común, no hay servicio público; podrá, en su caso, tratarse de una empresa reglamentada, es decir, de un servicio público impropio o de un servicio administrativo si es la propia administración pública encargada de su realización.

Como la necesidad es colectiva, el servicio debe ser prestado a todos, sin excepciones que desnaturalizan su razón de ser, y prestado, así mismo en condiciones de igualdad. Por otra parte, las urgentes exigencias de las necesidades colectivas obligan a que tengan un funcionamiento regular y continuo.

De todo lo cual, puede concluirse que los caracteres jurídicos del servicio público, son: la generosidad, - la igualdad, la regularidad y la continuidad, caracteres que nos dan margen para afirmar, que el servicio público es el más enérgico de los procedimientos de intervención administrativa, o sea, el último argumento del Estado para asegurar la satisfacción colectiva, cuando la iniciativa privada, por una razón cualquiera no es suficiente para asegurarla.

4.5 Lo que puede "hacer", lo que no "quiere" hacer y lo que "debe" hacer la iniciativa privada.

En ligada con la anterior definición, tenemos la opinión del doctor Montiel, catedrático de la Facultad de De

recho, en Santiago de Cuba, quien manifiesta que los servicios públicos no se realizan por la administración como una forma de complacer las aficiones industriales de los funcionarios, ni con el propósito de lograr ingresos excepcionales.

El Estado realiza lo que no "pueden" hacer, lo que no "quieren" hacer y lo que no "deben" hacer los individuos o empresas privadas. Pero siempre, y éste es el fundamento, si no de tal o cual experiencia particular, sí de nuestra doctrina, "con un fin de justicia".

Dicho doctor describe a continuación que los individuos o las empresas privadas:

- 1º No "puede" hacer lo que exige la disposición de - medios técnicos, financieros y, sobre todo, legales, que solo el Estado o los órganos públicos - tienen capacidad para reunir.
- 2º No "quieren" hacer lo que no es rentable, y,
- 3º No "deben" hacer aquello en que la idea de lucro, inseparable del concepto de gestión privada puedan causar un daño grave, precisamente al interés concreto que se pretenda "servir".

Asumiendo ciertas actividades de "prestación" y de "empresa técnica de servicios", el Estado impide que la satisfacción de una necesidad colectiva pueda ser abandonada, o que se realice de manera defectuosa, negligente o injusta.

En este aspecto, los tratadistas que señalan como signo especial de la descentralización por servicio, el de tener un carácter eminentemente técnico, abogan porque los servicios descentralizados o aquellos que se vayan descentralizando, sean puestos en manos de individuos con una preparación especializada, que sirva para garantizar plenamente su eficaz funcionamiento.

4.6 Primeros Organismos de Descentralización por ser vicios en los Estados Unidos de Norteamérica.

De manera precisa, los juristas mexicanos Emilio O. Rabasa y Jesús Rodríguez y Rodríguez, explican en su "Estudio Comparativo de las Comisiones y Corporaciones Descentralizadas en los Estados Unidos de Norteamérica y México", la forma en que el Poder Ejecutivo norteamericano ha venido resolviendo mediante la descentralización administrativa por servicio, los inaplazables problemas planteados por el incesante aumento del volúmen de las necesidades colectivas.

Dan cuenta de que no obstante la creciente actividad de la maquinaria administrativa y el avance constante del interés público sobre el privado, escapaban a las Secretarías y Departamentos, un sin fin de actividades que urgía al Estado controlar, pero que se salían de la urdimbre de un Poder Ejecutivo que trataba de llegar al público sin capachos burocráticos, que pagaba por controlar diligentemente el comercio interestatal y necesitaba la creación inmediata

de grandes empresas.

Como todo ello no podía incluirse dentro del Presupuesto Nacional, sino que la única solución era "el funcionamiento de organismos que atendieran estas necesidades públicas, con la movilidad propia de una empresa particular, pero bajo la égida del Estado", fué por lo que se crearon las "Comisiones Regulatorias Independientes" y las "Corporaciones Gubernamentales", organismos con funciones cuasi-legislativas y cuasi-judiciales", organismos con funciones cuasi-legislativas y cuasi-judiciales, según expresión literal aceptada por la doctrina norteamericana.

Sobre la justificación de tales organismos que asegura que "un exámen de los órganos administrativos existentes revela que ellas se crearon cuando el poder político de nuestras instituciones democráticas, necesitó ejercer cierto control sobre las variadas fases de nuestra vida económica. Los numerosos ejemplos característicos en la materia, demuestran esta tesis administrativa fundamental; especialmente, la existencia de una creciente necesidad de invertir en una autoridad pública, la supervisión sobre la integridad económica de industrias y de su normal desenvolvimiento."

4.7 Sus relaciones con los Poderes Federales.

A pesar de que el Congreso de la Unión atribuía deberes y autoridad específica a los Departamentos, dando así de soslayo fundamento legal para una acción frente al jefe del Poder Ejecutivo, lo cierto era que, en realidad, - reconocíase práctica y comúnmente en el Primer Mandatario, al guía e instructor de la política y seguir por los mencionados departamentos existentes. (10).

Pero en 1883, se dió el paso inicial de lo que podría llamarse una desintegración administrativa, al crearse una agencia fuera de la órbita de todos los departamentos, aunque esa agencia aún permaneciera sujeta a la autoridad y dirección del Presidente: trátase de la Comisión de los Estados Unidos para Servicio Civil.

Cuatro años más tarde, el Congreso creó la famosa Comisión de Comercio Interestadual, a la que ya se dió - en sus fundamentos una cierta independencia del Poder Ejecutivo Federal y se hizo notar el deseo de separarla de la - inmediata supervisión del Presidente. Para tal objeto, se fijó el mandato de cada consejero hasta por un período de - siete años, siendo retirables en rotación y limitada la facultad presidencial para removerlos, sólo por ineficacia, -

(10) SAYAGUEZ LAZO, MARIQUE; TRATADO DE DERECHO ADMINISTRATIVO, TOMO I; 7 MONTEVIDEO, 1953; P. 49.

negligencia o delito grave.

Posteriormente, y ya dentro de este moderno molde jurídico, fueron surgiendo creadas por el Congreso nuevas comisiones regulatorias, como la Comisión Federal de Intercambio, en 1914; la Comisión Federal de Electricidad, en 1920; la Comisión Federal de Comunicaciones, en 1934; el Consejo Nacional para las Relaciones de Trabajo, en 1953, y otras más que sería largo enumerar.

Como estos entes autárquico-institucionales forman parte del todo orgánico que es el Estado, precísase para tener una mejor noción acerca de ellos, señalar las relaciones fundamentales que guardan con cada uno de los poderes federales.

En lo que corresponde al Legislativo, bien sabemos que éste es el poder que los crea, les otorga personalidad jurídica, les dá medios para desarrollarlos, puede modificar sus atribuciones, aumentar o disminuir sus recursos, y, finalmente, hasta hacerlos desaparecer. La descentralización radica, aquí, en el desenvolvimiento de estos entes autárquicos-institucionales dentro de sus respectivas leyes orgánicas, sin sujeción jerárquica a ningún departamento administrativo.

Al referirnos al Poder Judicial Federal, cabe advertir, que como la cualidad distintiva del orden constitucional norteamericano es la de que este Poder tiene una aceptada supremacía sobre los demás poderes e instituciones en -

general, resulta fácil comprender que la Suprema Corte de Justicia, ante la petición de partes interesadas, puede revisar las decisiones de los organismos descentralizados, y, por lo tanto confirmarlos, modificarlos o nulificarlos.

Por lo que toca al Poder Ejecutivo, también los entes autárquico-institucionales mantienen con él ciertas relaciones, pues de lo contrario, no serían organismos descentralizados. Entre esas relaciones se cuenta la facultad que tiene el Presidente de elegir a sus miembros, que, son confirmados por el Senado, o para decirlo con mayor claridad, que el Presidente los designa y el Senado los nombra.

4.8 Causales que motivaron la estructura de las comisiones regulatorias independientes.

Foderosas razones influyeron para otorgar toda esa clase de ventajas a los organismos mencionados.

En primer lugar, se los reconoció la peculiaridad de "independientes" para aislarlos de las posibles presiones políticas, tan comunes dentro de la esfera de la organización administrativa central.

Se estimó que con ese carácter, al menos en teoría, ninguna recomendación personal del Ejecutivo podría influir en el ánimo de los miembros de las comisiones, para atender algún asunto en el sentido deseado o en beneficio de cierto interés particular.

La segunda causal definitiva que motivó dicha estructura de las comisiones, tiene relación con la naturaleza misma de las resoluciones de éstas.

En el párrafo anterior dejamos apuntado que - las determinaciones de los organismos en exámen, revisten peculiaridades propias de cada una de las funciones del Estado. En consecuencia, como su organización es estrictamente administrativa, las resoluciones que dictan, además de revestir ese carácter, pueden también contener peculiaridades legislativas o judiciales o todas ellas a la vez.

Es por eso que resultaría incongruente que - los organismos centrales, puramente administrativos, como el Ejecutivo Federal con sus distintos departamentos, se - avocaron a la revisión de esa clase de decisiones "cuasi-judiciales", decisiones que, como se sabe, corresponde dirimir en última instancia, por mandato de la Constitución, al Poder Judicial Federal.

Todo lo expuesto nos lleva a la conclusión - de que para proteger la integridad de las decisiones "cuasi-judiciales", las comisiones regulatorias fueron aisladas de la esfera de influencia de la rama ejecutiva y colocadas bajo el amparo de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Poder al que corresponde la rectificación o ratificaciones de esas resoluciones, en caso de controversia.

Sin embargo, la realidad ha marcado un camino distinto al que señala la teoría, pues en numerosas ocasio-

nes, los departamentos del Ejecutivo Federal, han modificado, rectificado y aún nulificado las decisiones "cuasi-judiciales" de las comisiones regulatorias independientes, basándose para ello en la facultad constitucional del Presidente que debe proveer a la debida ejecución de las leyes, así como el argumento de que la "independencia" de estos organismos, destruye la unidad del programa general del Gobierno y establece esferas de irresponsabilidad, a la vez que obstaculiza la necesaria armonía y homogeneidad que deben tener las funciones públicas.

Fué por ello que para dar satisfacción a los extremos, se encontró la diagonal de un sistema híbrido, que consisten en que se dividan, precisamente en dos, las funciones de cada comisión, quedando los puramente administrativas sujetas al control del departamento a cuya materia corresponde la comisión y dejando completamente independientes del Poder Ejecutivo las funciones "cuasi-judiciales", de las que conocerá, si es necesario, el Poder Judicial.

4.9 Historia de las Corporaciones Gubernamentales.

A partir de 1930, adquirió singular relieve en los Estados Unidos de Norteamérica el sistema conocido con el nombre de "Corporación Gubernamental", que ofrece grados muy diversos de descentralización en su estructura administrativa, porque en este sistema existen desde formas que casi se identifican con los departamentos o secretarías de Es-

tado por su directa subordinación al Jefe del Ejecutivo, o sea una mera desconcentración, hasta tipos de corporación gubernamental que tienen mayor descentralización que las comisiones regulatorias independientes.

El Banco de Norteamérica, estauído por el Congreso Continental de 1781 y el primer banco de los Estados Unidos, establecido por el Congreso en 1791, fueron las primeras Corporaciones en las que tuvo participación el Gobierno Estadounidense.

Luego, el Congreso abrió un largo paréntesis de espera. Y no fué sino hasta los años de la Primera Guerra Mundial, y debido a las graves consecuencias que acarrea toda contienda armada, cuando nuevamente se instauraron esta clase de corporaciones, tales como el Ferrocarril de Panamá, la Corporación de financiamiento, la Corporación de el Azúcar, la Corporación de la Vivienda y otras más que, sin duda, por su producto de Estado de emergencia, fueron disueltos al terminar el conflicto.

Al venir los años de la post-guerra y con ellos la depresión económica de 1929, volvieron a crearse nuevas corporaciones, como la correspondiente, a bancos de crédito agrícola y otras orientadas a financiar la reconstrucción del país. En 1936 el Gobierno de los Estados Unidos tenía participación o era dueño total de 90 corporaciones, con una aportación que alcanzaba la cifra de 4 mil millones de dólares.

Con la iniciación de la Segunda Guerra Mundial en 1939, las corporaciones se multiplicaron en todos los sectores y cobraron vigencia dentro del sistema administrativo norteamericano, abarcando importantes sectores del comercio, la industria, la cultura y, en general, dentro de las esferas económicas y sociales de la Nación.

Se aduce que la razón principal que motivó la creación y desarrollo de las corporaciones, obedece al deseo de resolver esos problemas emergentes de carácter colectivo aislándolos, para poder solucionarlos en forma radical. Esto sucedió por ejemplo con la expansión del crédito agrícola que se necesitaba otorgar en forma expedita, sencilla y lo menos onerosa posible y no con la severidad, formalismo y control monopolista de las diversas instituciones con que cuenta la iniciativa privada. Otro tanto sucedió con los metales, el caucho, el algodón, los transportes ferroviarios los recursos hidráulicos, la enseñanza superior técnica y universitaria y aún el control y producción de la energía nuclear.

Como estos organismos descentralizados varían en sus relaciones con la Administración, así como también en el método de su incorporación, lo mismo que en su organización interna y en la fuente de sus provisiones financieras, no se ha podido establecer un tipo característico que permita ofrecer, doctrinariamente, una definición jurídica de corporación gubernamental.

- 4.10 Organismo que son propiedad del Gobierno, de in terés mixto y la colaboración con la administra ción.

Sin embargo, tomando en cuenta solamente la relación que estos entes autárquico-institucionales guardan con la Administración central, y siguiendo la clasificación hecha por Rabasa y Rodríguez y Rodríguez, pueden establecerse, si no tipos, definidos, al menos tres siguientes generalizaciones que son otras tantas formas de descentralización por servicio:

- 1a. Las corporaciones gubernamentales (strictu sensu) que en su totalidad son propiedad del Gobierno.
- 2a. Las corporaciones en las que el Gobierno tiene -- participación, bien por sus aportaciones, bien -- por su representación en el consejo de adminis-- tración, o bien, por ambas cosas a la vez; pero -- las cuales caen bajo el control de la iniciativa privada, y,
- 3a. Las corporaciones establecidas por la iniciativa privada bajo el amparo de una ley y sujetas a -- cierta supervisión gubernamental, en las que la Administración no tiene participación ni represen-- tación alguna.

Los organismos señalados en primer término, -- que son propiedad del Gobierno, tienen libertad para operar

flexibilidad, eficiencia técnica y oportunidades de experimentación, con todas las consecuencias que se derivan de los mencionados principios.

En lo que corresponde a finanzas, actúan con mayor libertad que un departamento del Ejecutivo, pues el capital que se les proporciona tienen derecho a conservarlo y desarrollarlo sin ninguna supervisión dentro del presupuesto Nacional.

Logran la flexibilidad y eficacia técnica de que se ha hablado, por la separación de las corporaciones de el engranaje rígido y burocrático de la Administración central, lo cual implica oportunidades para contratar, adquirir, nombrar y remover directamente su propio personal.

Por otra parte, justificase que el Ejecutivo Federal mantenga una supervisión estricta sobre estos organismos, para que cumplan debidamente su cometido, porque la tarea que realiza va de por medio el ineludible cumplimiento de los fines del propio Estado.

Un ejemplo característico del tipo señalado, es la famosa corporación denominada "Tennessee Valley Authority".

En lo que se refiere a las corporaciones de interés mixto, o sea aquellas donde se mezcla la administración y la iniciativa privada, cabe decir que son las mayores ventajas han aportado al pueblo y al Gobierno de los Es

tados Unidos de Norteamérica, entre otras causas, porque han venido a resolver en forma paulatina el problema de convertir en públicos los intereses privados, o viceversa, sin que esto constituya un cambio brusco, con los consiguientes estípidos o errores administrativos.

La eficacia de estos entes descentralizados han quedado plenamente demostrado en numerosos servicios públicos, pero de manera especial en los sectores financieros y crediticios, de salubridad y de transportes ferroviarios.

Por lo que toca a las corporaciones de la iniciativa privada, sin ninguna participación o representación gubernamental, debe hacerse notar que aunque propiamente quedan fuera del concepto de corporaciones gubernamentales, únicamente se les toma en consideración por la determinada trascendencia de sus funciones, que pueden verificarse en colaboración con la Administración Pública, estableciendo en esa forma un vínculo autárquico de mayor o menor amplitud según sea el servicio público de que se trate.

4.11 La descentralización, con sus derechos y deberes bajo el signo supremo de la Justicia Social.

A propósito de colaboración, el maestro Gabino Fraga, dice que la descentralización se divide en :

- 1 Descentralización por región,
- 2 Descentralización por servicio, y,

- 3 Descentralización por colaboración, constituyendo -
 ésta última rama "una modalidad particular del ejer-
 cicio de la función administrativa".

Comprobado está que la mayoría de los autores, rechaza la descentralización por colaboración. También nosotros lo hacemos por nuestra parte, fundamentando nuestro dicho en la consideración de que desde cualquier punto de vista que se contemple a los organismos que se quiera hacer depender - de la descentralización por colaboración, siempre se encon-
 trará que, como tienden a la satisfacción de una necesidad - colectiva, pertenecer lógicamente, a alguno de los innumera-
 bles y variados servicios públicos y, por lo tanto, quedan - englobados en el amplio concepto de descentralización por -
 servicio.

En consecuencia, estimamos que en nuestro días el gran tronco de la descentralización administrativa, sólo-
 se divide en las dos ramas jurídicamente comprobadas de

- 1 Descentralización por región,
- 2 Descentralización por servicio,

Sin mengua de afirmar, claro ésta, que dichas ramas pueden ser susceptibles de modificarse, adicionarse o subdividirse, al correr de los años, gracias a esa incesante evolución de la vida jurídica que va creando nuevas fórmulas, en particular, del derecho Administrativo, que es - una ciencia novísima que cada día aumenta su volumen, define su personalidad, ajusta a sus caracteres y afirma su pre-

sencia en relación siempre con la notable transformación de la vida práctica y las fuertes exigencias de las necesidades colectivas.

Es decir, que el tronco con las dos grandes ramas en que hoy se divide la descentralización administrativa pueden brotar mañana nuevas clasificaciones o modalidades, - según lo requiere el avance socio-económico, técnico y político de los pueblos.

Finalmente y como indispensable, complemento de este capítulo, vamos a señalar los principales derechos que tienen, precisamente, los organismos que pertenecen a la descentralización por servicio, siguiendo la importante clasificación se dice:

- a) Capacidad para estar en juicio como demandantes o demandados, con relación a aquellos derechos de - los que pueden ser titulares. A este respecto se advierte que no debe confundirse la capacidad procesal, con la legitimación en la causa, y como - - ejemplo de este supuesto procesal, con la legitimación en la causa, no se podría demandar a una entidad autárquica por un acto jurídico que no fuera - de su competencia, sino de la competencia del poder Ejecutivo, y a esta conclusión se llega no por una falta de capacidad procesal, sino por una falta de legitimación en la causa.

- b) El ejercicio de la potestad estatutaria, con aprobación del Estado: Poder Ejecutivo o poderes estatales.
- c) El ejercicio del poder de imperio, en cuya virtud tienen facultad para dictar reglamentos y ordenanzas y establecer sanciones penales administrativas.
- d) El ejercicio del poder impositivo en materia de tasas y contribuciones de mejoras.
- e) Establecimiento de limitaciones a la propiedad privada por causas de utilidad pública: Restricciones y servidumbres administrativas y expropiación.
- f) Adquisición de bienes: contratos de suministros y ejecución de obras públicas: Contratos de obra pública.
- g) Proyectar el presupuesto de gastos y el cálculo de los recursos, a los efectos de su consideración por el Poder Ejecutivo, y,
- h) Designación y remoción del personal técnico, administrativo y de servicio.

Entre los deberes de los entes autárquicos deben consignarse esa necesaria sujeción al control y vigilancia de la autoridad central.

Este deber ha sido motivo de disunciones doctrinarias, por entenderse que dichos organismos no están subordinados al poder central, dado que sus atribuciones emanan directamente de la ley que los crea y no del vínculo jerarqui

quico.

Sin embargo, es de advertirse una vez más que la descentralización, no implica, necesariamente, a pesar de la antítesis de los vocablos autárquico y jerarquía; la ausencia de todo control por parte del poder central.

Si esto aconteciera, trataríase de organismos de otra clase, y de ninguna manera descentralizados, puesto que es precisamente el mínimo o máximo de contacto con el poder central lo que da los grados de los sistemas de la decentralización. La cuestión reside en apreciar el cuanto y el como de esos contactos. (11).

Con todo lo anteriormente expuesto, sobre ese procedimiento administrativo de la descentralización, procedimiento que con su propio impulso jurídico y su viva esencia democrática, está contribuyendo a formar un nuevo tipo de organización y de poder, una nueva Administración que, bajo el signo supremo de la justicia social, ayudará, sin duda a conciliar los intereses públicos y privados, para resolver en mejor forma los graves e ineludibles necesidades colectivas.

(11) ACOSTA ROMERO, MIGUEL; ob. cit. P. 74.

ADMINISTRACION PUBLICA.

CAPITULO 5

ADMINISTRACION PUBLICA MEXICANA

5.1 Antes de la Conquista.

Crisol de siglos -la Historia- ha fundido los nombres de "Gran Tenochtitlán" y "Nueva España", en la magia de una sola voz: México.

Por eso consideramos que es correcto afirmar que en México fué el primer país de la América Continental donde se conoció la descentralización por región.

Precísase volver los ojos al 22 de abril de 1519 cuando en las húmedas playas de Chalchicuécán, nació el Ayuntamiento de la Villa Rica de la Vera Cruz.

Sus orígenes tienen sabor de leyenda:

El 13 de noviembre de 1518 Diego Velázquez, Gobernador de Cuba, al que correspondían los títulos de Capitán - General del Rey y Adelantado, obtuvo de la Corona española - la concesión para descubrir y conquistar, cualquier isla o - tierra firme.

Una vez hechos los preparativos de una tentadora expedición al amparo de la ley, encargó la organización de - ella a Hernán Cortés, pero cuando se trató de imponer condiciones, éste, que ya traía en la bolsa el nombramiento de - jefe, no estuvo de acuerdo en aceptarlas, por lo que desconociendo la autoridad de Velázquez, levó anclas y emprendió

el viaje bajo el impulso de su propia decisión. En vano fué que el Gobernador de la Isla, hubiera revocado su nombramiento y dictado órdenes de aprehensión en su contra.

Al llegar a los arenales de Chaichicuécán, tras de su recorrido por los litorales del Golfo, el Capital ibero se decidió a acometer la arriesgada empresa de la conquista. Pero los amigos de Velázquez, en plan de rebeldía, comenzaron a incitar a sus compañeros a no prestarle obediencia.

Fué entonces cuando Cortés discurrió afirmar sobre una base sólida, con sombras de legalidad, la falsa posición en que se encontraba respecto a sus tropas y demás acompañantes.

Procedió desde luego a convertir el improvisado campamento en una población con el título de Villa, mandando poner en la plaza una piqueta y en las afueras una Horca, con el propósito de que al elegir los marinos, soldados e indios que eran más de ochocientos, el Ayuntamiento respectivo, pudiese deponer ante esta autoridad local, el cargo que había recibido de Velázquez como jefe de expedición para el descubrimiento de nuevas tierras, y tras de ello, obtener el propio Ayuntamiento, las designaciones de Justicia Mayor y Capitán General, que lo capacitarían para iniciar la temeraria hazaña de la Conquista.

Fundúbase al establecer un organismo de tal naturaleza, en el hecho de que los ayuntamientos de España, que

en esa época se encontraban en un florecimiento de libertad municipal, gozaban de mucha independencia en sus operacion--nos, nombraban libremente a los hombres que los componian, arreglaban sus gastos y levantaban gente armada que marchaba a la guerra bajo su propia bandera.

Si este acontecimiento, como quiere don Lucas Alamán, fué "un artificio legal" o como lo califica don Toribio Esquivel Obregón, "un acto de suprema democracia", o bien es verdad lo que asegura don Miguel Lerdo de Tejada que "no fue otra cosa que un abuso de confianza y un atentado contra las leyes del honor y de la disciplina militar", lo único cierto es que sin que se tuviera aún la menor noción jurídica de ella, en esa forma fue como apareció la primera descentralización por región del continente americano.

5.2 Después de la Conquista, Fisonomía Municipal del Virreynato.

Una etapa de crisis de acomodamiento postguerrero en lo que faltaba precisamente un orden jerárquico autoritario, superior a la institución municipal, dió a los primeros ayuntamientos de la Nueva España, oportunidades de tener un funcionamiento con libertad, pero una libertad que los encomenderos utilizaron para la injusticia y el abuso del poder.

Tal estado de cosas se amparó en la primera legislación municipal en México, que estuvo formada por las "Ordenanzas de Cortés" de 1524 a 1525, y a las cuales siguieron,

entre otras de capital significación a lo largo de los 3 siglos, 6 años y 4 meses de dominación española, las "Ordenanzas sobre Descubrimiento, Población y Pacificación de las Indias", expedidas por Felipe II en 1573, las "Ordenanzas de Intendentes" de 1776, así como otras disciplinas dignas de todo encomio en su esencia, aunque no es su práctica, contenidas en las "Leyes de Recopilación de Indias".

Las Ordenanzas de Cortés establecían que en todas las villas y pueblos, para que los gobernarán, hubiera dos alcaldes ordinarios y cuatro regidores, así como un procurador y un escribano del consejo, en tanto que en las ciudades principales los regidores ascendían a doce. Estos consejos eran nombrados por Cortés o su lugarteniente, cada primero de enero y duraban en su cargo un año.

Las "ordenanzas sobre Descubrimiento, Población y Pacificación de las Indias", delinearon un rasgo característico de los ayuntamientos de la Colonia en el siglo XVII, al establecer que "en todas las ciudades, villas y lugares españolas, en todas las Indias y sus islas adyacentes, no se provean los regidores por elección o por suerte, ni en otra forma, y que en todas partes donde se pudiere se traigan en pregón y pública almoneda por término de treinta días, y vendan en cada lugar lo que estuviere ordenado que haya y pareciere conveniente, rematándolos en su justo valor conforme a las órdenes dadas al respecto a los demás oficios vendibles y a los sujetos en quienes se rematarán sean de la capacidad y -

lustre que convenga, teniendo en consideración a que, donde fuera posible, se beneficien y los ejerzan descubridores o pobladores o sus descendientes".

Junto con dicha práctica de enajenación de cargos concejiles, que como se comprenderá, sólo beneficiaba a los dominadores, subsistió en algunos lugares un sistema de elección, por suerte de los alcaldes ordinarios. El cabildo, los regidores y el gobernador escogían cinco personas, y la ley mandaba que "se pongan sus nombres en un cántaro y los dos primeros que salieren lo sean".

Según las "Ordenanzas sobre Descubrimiento, población y Pacificación de las Indias", se prohibía, bajo pena de muerte que se emprendieran descubrimientos sin licencia del rey o de quien tuviera delegado su autoridad para ello, pero en lo ya descubierto podían dar licencia de fundación en sus propias jurisdicciones, los virreyes, audiencias, gobernadores y justicias.

Dentro de la administración municipal, los principales funcionarios eran los regidores, que en la capital llegaron a ser hasta ocho, pero que en las ciudades pequeñas y en las villas solo alcanzaron a ser cuatro. De entre ellos eran elegidos anualmente los alcaldes ordinarios, por lo general dos, y el alférez, cuya función consistía en llevar la bandera en los días festivos. El alcalde mayor o corregidor era el funcionario del poder central. El procurador general era un hombre de habilidad reconocida, de categoría social y

de influencia política que debía defender los derechos de la ciudad y velar por el interés general, pero que no podía ser nombrado sin previo permiso del rey o de la audiencia.

Otros cargos importantes eran los de los escribanos, que según la categoría del Municipio, los había de gobernanación, cámara, cabildo, de mina, de número, públicos, reales y eclesiásticos.

Los pueblos de los naturales, alejados del radio de acción de los españoles o perdidos en las serranías, siguieron conservando sus propias costumbres y primitivos gobiernos. Pero los indios no tuvieron ayuntamientos a la usanza española.

La isonomía municipal del virreinato ofreció las siguientes características: Las funciones eran judiciales y administrativas. En el aspecto jurídico los ayuntamientos estaban autorizados para conocer las causas y procesos civiles y militares, en el renglón administrativo, figuraban por igual el ciudadano de obras públicas, tales como las casas de cabildo, las alhóndigas, la policía y los mercados, que el ciudadano de pastos y montes en diez leguas a la redonda. 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 consumadas por el consejo de Indias.

Hacia la segunda mitad del siglo XVIII, los ayuntamientos iniciaron una etapa plena de decadencia, absorbi-

dos por 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 otros que viciaron su administración 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 afines del siglo XVIII y principios del XIX, - la mejor fuerza moralizadora en contra de los abusos de la "Real Audiencia", y de otros factores dominantes de la Colonia.

5.3 De la Independencia: hasta el Porfiriato.

El pensamiento que Don Miguel Hidalgo y Costilla tenía acerca de la institución Municipal, el Lic. Pablo Macedo dice lo siguiente:

"Las ideas de independencia se asociaron a las de libertad y fueron municipales. Hidalgo veía en el Municipio una de las bases naturales del gobierno y al propio tiempo que aparecía esta tendencia en la política insurgente, la Constitución de 1812 y las elecciones que conforme a ella se verificaron en la Nueva España, elevada momentáneamente del rango de Colonia al de Provincia, determinaron en los Ayuntamientos, desusados y efímeros movimientos de vida política".

Por su parte la primigenia Constitución insurgente de Apatzingán, elaborada bajo el patrocinio del generalísimo Don José María Morelos y Favón, a partir del 14 de septiembre de 1813, sólo estableció un ligero contacto con el problema municipal, de acuerdo con el artículo 208, que a la letra dice:

"En los pueblos, villas y ciudades continuarán respectivamente los gobernadores y repúblicas, los ayuntamientos y demás empleos, mientras no se adopte otro sistema a reserva de las variaciones que oportunamente introduzca el Congreso, consultando al mayor bien y felicidad de los ciudadanos".

El Plan de la Constitución Política de la Nación Mexicana, que es uno de los que más se han acercado a la verdad de su época, elaborado por Fray Servando Teresa de Mier, Lorenzo de Zavala y Jesús del Valle, estableció la elección popular de los municipios, el número de ellos en proporción al número de habitantes de las poblaciones y la disposición de que los enviaran a los Congresos Provinciales, para su aprobación o reforma, los arbitrios necesarios para satisfacer los gastos públicos.

La Constitución del 4 de octubre de 1824, primera del México Independiente, dejó en libertad a los 19 Estados que entonces integraban la República, para adoptar el régimen interior que más le conviniera. Pero no por ello dejó de ocuparse con amplitud del "Régimen Interior de los

Pueblos", que fijó el nombramiento de los municipios por medio de la elección, señaló el tiempo de su gestión administrativa e impuso como carga consejil, el deber de desempeñar dichos puestos por parte de todos los ciudadanos.

Las "Siete Leyes Constitucionales", del 29 de diciembre de 1836, que establecieron el régimen centralista - crearon el Partido Conservador y denominaron Departamentos a los Estados Federales, también se ocuparon ampliamente de la vida municipal de nuestro país.

La Sexta de las mencionadas leyes, contienen - las teóricas disposiciones en favor de los ayuntamientos, y fué reglamentada por la ley del 20 de marzo de 1873, que colocó a los ayuntamientos en el último escalón de la pirámide que culminaba con el Presidente de la República.

Maximiliano de Austria, continuador de estas - disposiciones centralistas, estableció un régimen municipal de alcaldes remunerados, sin función política alguna, que - al decir de Don Miguel Macedo, "el Imperio lo consumió con su desprestigio y con el odio que despertó en el pueblo mexicano, y lo condenó así al olvido".

La Constitución Política de 1857, a pesar de su afán de encontrar las fórmulas político-sociales que reclamaba México, tampoco elevó a precepto constitucional lo referente a la libertad municipal, no obstante la significativa proporción que en importante documento hizo al Congreso-

el diputado José Castillo Velasco. (11).

Y por último, tocó al gobierno de Don Porfirio - Díaz barrer hasta con el más insignificante asomo de libertad municipal. Inspirado también en la Constitución Centralista de 1836, agrupó a los ayuntamientos en divisiones administrativas superiores, que recibieron los nombres de partido, distrito, prefectura o cantón.

De acuerdo con el artículo 17 de la Sexta Ley - - Constitucional de Santa Anna, los prefectos eran los agentes del gobierno central cerca de la población de los distritos agentes que cometieron tal cantidad de atropellos, crímenes e injusticias, que obligaron al pueblo, encendidos de esperanzas redentoras, lanzados en 1910 a las trincheras de la Revolución, la cual consagró entre sus principales postulados la implantación del Municipio Libre.

5.4 El cimiento social del Municipio Libre, gran conquista de la Revolución.

I Inspirándose en los anhelos populares, los constituyentes de 1917 redactaron el artículo 115 de nuestra Carta Magna, que consagró el Municipio Libre, siguiendo en ella las directrices del Primer Jefe del Ejército Constitucional-

(11) SERRA ROJAS, ANDRÉS; DERECHO ADMINISTRATIVO; TOMO I; Décima Primera Edición; Editorial Porrúa, S.A., México 1962, P. 533.

lista, Don Venustiano Carranza, quien estimaba esta reforma según el proyecto de Constitución que envió al Congreso -- inaugurado el 12 de diciembre de 1916, como "una de las grandes conquistas de la Revolución, como que es la base de el gobierno libre, conquista que no sólo dará libertad política a la vida municipal, sino que también le dará independencia económica, puesto que tendrá fondos y recursos propios para la atención de todas sus necesidades, substrayéndose así a la voracidad insaciable que de ordinario han demostrado los gobernadores".

El artículo 115 establece las siguientes bases Constitucionales de nuestro sistema municipal:

- 1a. 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.
- 2a. Cada Municipio será administrado por un Ayuntamiento de elección popular y directa y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el gobierno del Estado. (Frac. I).
- 3a. 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. (Frac. II.).

- 4a. Los Municipios serán investidos de personalidad jurídica para todos los efectos legales. (Fracc.-III).

Después de hacer notar que las bases enumeradas coinciden sensiblemente con los caracteres que tanto la teoría clásica y en último extremo la escuela realista, han señalado como esenciales del régimen de descentralización por región el maestro Fraja dice que el Municipio mexicano debe su existencia a la ley, dejando a salvo la cuestión de si es o no anterior a la creación del Estado.

Finalmente, cabe decir que cada vez que se habla del Municipio en general, cuando se trate de impulsar en verdad el progreso de los pueblos, debe tenerse aquella lección del Imperio Romano, en el sentido de que la fuerza de su poder aumentó incalculablemente gracias a la amplitud de jada a la libertad local, es decir, que su gran época se apoyó en un vasto sistema de autogobierno cívico, y que mientras se mantuvo la libertad municipal, floreció el imperio. Pero cuando el despotismo y la arbitrariedad se enseñorearon de las municipalidades, la decadencia de la gran estructura imperial se consumió rápida y fatalmente.

En el decurso de su historia, México ha experimentado esta lección en la carne viva de su pueblo. Y es por ello que, hoy en día, contando con tan firmes e idóneas bases constitucionales en su sistema municipal, impónese la -

necesidad de que la ciudadanía se enfrenten con íntegra decisión revolucionaria, a la planeación de una correcta organización municipal, para una vez que se logre, como lo dijo el Presidente Ruiz Cortines, "que la base de la vida política de nuestra Nación que la constituye el Municipio, sea en verdad libre, digna y progresista institución, como lo ideó y establece nuestra Carta Magna, asentándolo sin las herencias y los prejuicios de la época anterior a la Revolución".

5.5 Visión panorámica del Federalismo, doctrina de principios renovadores.

Una visión panorámica del Federalismo, sistema calificado como el límite donde termina la mayor de las descentralizaciones, nos muestra, en primer término, el debate que historiadores y sociólogos han venido entablando en relación con el hecho de que en el Virreinato de la Nueva España se pueden localizar brotes del mencionado sistema.

Consideramos por nuestra parte que siempre floreció en régimen de centralización, en la vida de la Colonia, centralización que se acentuó y perfeccionó, al implantarse las tendencias en la segunda mitad del siglo XVIII, principalmente en las ramas administrativas y judicial, y por lo que corresponde a la rama legislativa es la manifestación característica del propio gobierno, "sencillamente no existía en Nueva España, pues las Leyes Indias provenían del monarca español y como supletorias de ellas existía la le-

gislación española. De las provincias e intendencias, los futuros Estados no habrían de heredar otra cosa que el territorio, nunca la personalidad jurídica ni la soberanía, que aquellas no conocieron".

Pasando a la etapa de las luchas insurgentes, encontramos que cuando se reunieron las Cortes de Cádiz que elaboraron la célebre Constitución española de 1812, el diputado de Saltillo, Don Miguel Ramos Arizpe, presentó una memoria que es de particular importancia en el estudio del régimen federal mexicano.

El referido documento abarca los problemas de comunicaciones, educación, justicia, sistema militar y otros que confrontaban las provincias, y en él se sostiene además la conveniencia de crear un tribunal de apelaciones y una junta de tipo legislativo, organismos que no venían a constituir otra cosa sino provincias de ese reparto de competencias que caracterizaban al federalismo.

Después de consumada la Independencia Nacional se reunió en 1822 el primer Congreso Constituyente, durante el cual algunas provincias como Jalisco, Michoacán, Querétaro, Yucatán, y San Luis Potosí, amparadas en la fuerza de su poder político, pidieron la implantación del régimen federal, por considerar que era el que ofrecía las mejores oportunidades para resolver los graves problemas comarcanos. Hasta decir en relación con uno de ellos, el de las comunicaciones,

que una carta duraba casi seis meses para llegar a la Alta California.

El realista Agustín de Iturbide disolvió este primer Congreso; pero fué reinstalado a la caída de su imperio, habiendo iniciado sus labores el 5 de noviembre de 1823, y unos meses más tarde, el 3 de febrero de 1824, expedía el Acta Constitutiva, cuyo artículo 52 estableció la forma federal y la República Federal quedó dividida en 19 Estados y cinco Territorios.

Ese fué el documento que consignó la primera decisión genuinamente constituyente del pueblo mexicano, y que por ello no hay con anterioridad al Acta ningún indicio de que hubieran existido de hecho o de derecho los Estados de la Federación, al promulgarse el Acta nacieron los Estados y simultáneamente la propia Federación.

5.6 El Centralismo, apuntalamiento de la vieja estructura colonial.

El 4 de octubre de 1824 se decretó la primera Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos. Y a partir de esa época y durante lustros enteros, México fué el escenario de las sangrientas luchas que sostuvieron por la conquista del poder, los militantes del centralismo y los partidarios del federalismo, identificados los primeros como adictos a la tendencia conservadora y los segundos como defensores del movimiento liberal, los cuales tenían de abanderados en

las lides de sus respectivas doctrinas retardaría y progresista.

Hablando de estas dos grandes corrientes de la vida mexicana el centralismo era sinónimo de absolutismo, de estancamiento, de monopolio comercial y político, de apuntalamiento de la vieja estructura colonial, de intolerancia, de dogmatismo, de conservación de todos los antiguos privilegios sociales.

Mientras el federalismo era sinónimo de renovación de libertad política, de tolerancia ideológica y religiosa, de una transformación; en síntesis, que aspiraba a realizarse al amparo de la República Federal, cuyo carácter representativo y liberal se adaptaba mejor al espíritu democrático de quienes se sostenían aquellos principios.

5.7 Diversas Etapas convulsivas de la República.

La lucha de estas corrientes -centralismo y federalismo- permitió que sucesivamente, el amargo nombre de Antonio López de Santa Anna, viniera apareciendo en las diversas etapas convulsivas de nuestra República, ya disolviendo congresos constituyentes, ya cerrando las Cámaras del Congreso de la Unión y aún jurando leyes de inconfundible corte federalista.

Obra suya fué la Constitución centralista de 1835 denominada las Siete Leyes Constitucionales, que convirtió a los Estados en Departamentos y creó un poder más, el Supre

mo Poder Conservador, que el mismo Santa Anna tuvo que suprimir, después del hirviente descontento que provocó, al dictar su nueva Constitución centralista, conocida con el nombre de Las Bases Orgánicas de 1843. (12).

A un triunfo de los federalistas, con el plan de la Ciudadela de 1846, se convocó a un congreso constituyente más, y por decreto del gobierno provisional se estableció la Constitución de 1824, haciéndola regir mientras la nueva representación expedía la suya. Por artimañas desconocidas, el fatídico año de 1847, Santa Anna volvió a ocupar la presidencia de la República, y fué entonces cuando juró esa ley federalista a que acabamos de hacer mención, modificada con el Acta de Reformas de 18 de mayo de 1847, y que tenía firmes esencias del pensamiento liberal e imponía mayores restricciones al Poder Ejecutivo de la Unión. (13).

Pero muy pocos años duró vigente esta Constitución, toda vez que los continuos golpes de Estado con su trágico caudal de violencias y desórdenes, siguieron convulsionando intensamente la vida del país, hasta el triunfo del glorioso Plan de Ayutla del 19 de marzo de 1854, refo-

formado en Acapulco, 11 días después con más claras normas de apego a los principios liberales, ocupó provisionalmente

(12) SERRA ROJAS, ANDRÉS; ob. cit. P. 533.

(13) *Ibidem*. P. 224.

la Presidencia de la República, el caudillo suriano Don Juan Alvarez, quien después de celebradas las elecciones, entregó el poder a Don Ignacio Comonfort.

Este mandatario volvió a convocar a un Congreso Constituyente en la Capital de la República, el cual se celebró su primera junta preparatoria el 14 de febrero de 1856; llevó a cabo la apertura de sus sesiones el 18 del mismo mes y año, y el 16 de junio siguiente dió a conocer el proyecto de la Constitución Política de la República Mexicana, Ley Suprema que fué firmada el 5 de febrero de 1856, y siete días mas tarde, jurada por los 95 diputados, que encabezó Don Valentín Gómez Farías y por el Presidente Ignacio Comonfort.

5.8 La Constitución de 1857, triunfó a medias sobre las fuerzas del retroceso.

La constitución de 1857, que desgraciadamente sólo fué una parte de victoria del típico liberalismo Mexicano, y que al decir de Don Emilio Rabasa, "respondía a los sentimientos de la hora, a los agravios del pasado y a los temores del porvenir", dice en su artículo 40, el cual fué reproducido en iguales términos y en el artículo del mis-

no número, por la Constitución de 1917, que: (14).

"Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta de Estados Libres y Soberanos en todo lo que concierne a su régimen interior, pero unidos en una Federación establecida según los principios de esta ley fundamental". (15).

Hace un siglo que México selló así, en forma legal, su tenaz empeño de adoptar el federalismo como el mejor sistema de organización política para garantizar el curso de su progreso, a pesar de los valladares que a veces colocaron en el cauce de la República, las oscuras fuerzas de retroceso, y que las violaciones en contra de sus más altos postulados conietieron algunos gobiernos que se decían defensores de la Constitución de 1857.

5.9 El liberalismo doctrina por excelencia de la Civilización occidental.

A lo largo de toda nuestra historia política, mucho se ha hablado de liberalismo identificándolo con otras corrientes revolucionarias, bien para encenderle elogios o ya para incendiarlo con anatemas.

(14) BURCOA ORTIZOLA, IGNACIO; DERECHO CONSTITUCIONAL; Primera Edición, Editorial Porrúa, S.A. México 1973, P. p. - 816-825.

(15) ARTICULO 40 DE LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION DEL 5 DE FEBRERO DE 1917.

Es necesario escudriñar su origen en el pasado - de la civilización occidental, de la que el liberalismo ha - sido su doctrina por excelencia desde hace cuatro centurias.

Uno de los investigadores, el pensador inglés - Harold J. Lasky, dice que nació de las entrañas mismas de - las luchas guerreras ya como producto de las más opuestas co - rrientes filosóficas, en ese periodo que va de la revolución teológica de la Reforma, al estallido socio-ideológico de la Revolución Francesa, precisamente, cuando una nueva casta so - cial -la burguesía- lograba el encumbramiento al poder a cos - ta del derrumbe de centenarios intereses y de tradicionales privilegios que antes se consideraban inmutables.

Los descubrimientos geográficos, la nueva cosmo - logía, las invenciones técnicas, una metafísica secular y re - novada y, sobre todo, las formas nuevas de la vida económica contribuyeron en alto grado, dice Lasky, a la formación de - sus ideas directrices, ideas que es posible descubrir aún en hombres que pensaron y actuaron ajena y hostilmente en con - tra del enunciado movimiento, como Maquiavelo y Calvino, Lu - tero y Copérnico, Enrique VIII y Tomás Moro, en el siglo XVI, y posteriormente, Richelieu y Luis XIV, Hobbes y Jurieu, - - Pascal y Bacon.

Cambios radicales en todos los órdenes se produ - jeron en ese mundo recién nacido, de tendencias contrarias a las que imperaban en los tranquilos años de los señores feu - dales. Y fué así como la ciencia, reemplazo a la religión;

la razón, a la noción de pecado original; la variedad de credos a la uniformidad de una sola creencia; la soberanía nacional, los derechos de propiedad, a los derechos de nacimiento; la ciudad, al campo, el mercado mundial, al mercado doméstico, y dentro de la nueva gama social el banquero reemplazó al terrateniente, el comerciante al eclesiástico y el industrial al guerrero.

Para el citado autor, el liberalismo "apenas si es menos un hábito mental que un cuerpo de doctrina".

En lo que tiene de doctrina, explica, quedó modelado por las necesidades de la nueva sociedad económica, a que acabamos de referirnos, y cuyo instrumento para ejecutar sus fines, fué el "Estado contractual" que se relaciona directamente con la noción de libertad.

Pero una libertad que nunca ofreció títulos de universalidad, puesto que en la práctica quedó reservada a quienes tienen una propiedad que defender y no para proteger y amparar bajo su beneficio, al que no poseía nada que vender fuera de su fuerza de trabajo.

Sin embargo, hay que reconocer, y el mismo autor así lo asienta, que sin el triunfo del credo liberal, sería mucho menor de lo que es el número de aquellos cuyas reclamaciones han sido satisfechas, aparte del saldo de progreso científico debido al clima mental creado por él, del reconocimiento de la dignidad inherente a la persona humana y del amor experimentado a la verdad por la verdad misma.

5.10 Bandera ideológica del espíritu Insurgentes de 1810.

Aula universal de liberalismo, fué la Revolución Francesa.

Las ideas de libertad, igualdad, razón, derechos del hombre y soberanía del pueblo, inflamaron en México el espíritu de los insurgentes de 1810.

Por eso fué que en los círculos colonialistas - principalmente en los eclesiásticos- se trató de fulminar a los hombres de la insurrección con los epítetos de "libertinos impíos", "destructores del justo orden social", "materialistas", "herejes formales", "sofistas de la impiedad", "francmasones" y otros por el estilo habiéndose acusado en igual forma al Padre Hidalgo y al Generalísimo Morelos de "Agentes de Napoleón", "discipulos de Voltaire y Rousseau", de apóstatas afrancesados". (16).

Desde esa etapa de la insurgencia, las convicciones políticas de los mexicanos sobre cuya responsabilidad - ha recaído el peso de la historia, han sido orientadas principalmente dentro de los ideales de liberalismo. Pero un liberalismo mexicano que es la expresión ideológica de una clase social surcada por hondos problemas y el cual, no se

(16) LAUFENBURGER, HENRY; LA INTERVENCION DEL ESTUDIO EN LA VIDA ECONOMICA; Segunda Edición, Fondo de Cultura Económica, México, D.F., 1945, P. 253.

expresa sus manifestaciones iniciales como una corriente de pensamiento profesada o definida por "pensadores" propiamente dichos. Tampoco es una filosofía orientada dentro de los círculos académicos o profesionales. El liberalismo es de esa época mas bien un repertorio de ideas y valores políticos, que comienzan a tener vigencia en la mentalidad de un nuevo tipo de hombre, desconocido hasta entonces en la Nueva España.

5.11 Los Postulados de la razón, Libertad, Igualdad y Soberanía del Pueblo.

Estas ideas y valores políticos, según las primeras manifestaciones populares de la mentalidad insurgente divulgadas por cuantos incipientes medios de publicidad tenían a su alcance fueron el principio de la razón, a cuya luz, el coloniaje perdía todo sentido y validez en este continente y quedaban anulados los pretendidos derechos esgrimidos por los españoles para continuar la explotación dominadora impuesta a los americanos, quienes habían sido esclavizados, no porque carecieran de razón como se les había calificado ya, sino porque nunca tuvieron Libertad para hacer uso de ella.

Este último principio tuvo dos acepciones entre los insurgentes: una era la libertad de la nación frente al dominio ilegítimo de otro país y se equiparaba con la independencia política; la otra era la libertad civil, que com-

prendía lo social e individual, y equivalía a la ruptura del sistema imperialista español con todas sus instituciones implantadas en América, donde prosperaban la esclavitud y la distinción de castas, haciendo imposible el imperio de la Igualdad. Y entendiase que al no haber igualdad, también era inexistente la libertad civil, pues se consideraba entonces, como ahora, que un hombre es libre cuando tiene la misma condición jurídica, idéntico goce de derechos e igual cumplimiento de obligaciones y las mismas posibilidades sociales que los demás miembros de la colectividad.

Junto con los principios anteriores, eslabonábase la idea de la Soberanía del pueblo, que era, naturalmente la soberanía del pueblo "americano", identificada, asimismo, con el concepto de libertad de la comunidad nacional autóctona prehispánica, que al ser usurpada por los conquistadores quedó latente en las masas de sus herederos históricos.

Fundamente ligados con este principio, están los nombres del licenciado Francisco Prino de Verdad y Ramos, el síndico de aquel Ayuntamiento de 1808, que a la caída de España de Fernando VII, fundamenteó con admirable valentía la tesis de que a falta de monarca legítimo, la soberanía nacional había recaído en el pueblo; el del insigne fraile Melchor de Talamantes, quien por sus ideas redentoras murió en las mazmorras de San Juan de Ulúa; el de Don José María Morelos y Pavón, que legara fulgurante pensamiento y su propia sangre, como ofrenda inmarcesible a la libertad de que hoy dis-

frutamos.

5.12 Otras ideas fundamentales que germinaron con la conciencia liberal.

Otros de los postulados ideológicos del liberalismo insurgente, que al correr de los días se fueron estimando como ineludibles complementos en la lucha para destruir el sistema colonialista, fueron:

1. La libertad de Imprenta,
2. La implantación del Orden Constitucional,
3. La Reforma de la Iglesia, y,
4. La Nueva Conciencia Laica.

El primero de estos postulados, además de ser considerados como fuente de ilustración y de progreso para acabar con el fanatismo y las supersticiones, significaba - por su oportunidad de crítica, la peor de las amenazas para el régimen virreinal, siendo por ello que los "serviles", - como se llamaba a los voceros de dichos gobiernos, manifestaron que de implantarse esa libertad, serviría para corromper por la moral cristiana, minar la religión, dar pábulo a la proliferación de las doctrinas heréticas y malsanas y otros peligros que sólo iban a redundar, al fin de cuentas, en la destrucción del orden social establecido.

La batalla ideológica en torno a la libertad de imprenta, estuvo asimismo, íntimamente ligada con la polémica sobre la Constitución, pues en el triunfo de la Ley

Suprema veían los liberales la cristalización objetiva de sus mejores convicciones, una decisiva condenación del viejo sistema colonial y la anunciación más perfecta de la fe licidad nacional.

Entre las expresiones vigorosas de la naciente conciencia liberal, aunque creyente, se contó la crítica - del clero, en el cual se localizó al representante número-uno de un orden de cosas contrario al pueblo.

Exigiase que imperara dentro de la Iglesia una igualdad no solo jerárquica, sino también económica, es de cir, que es preciso que desaparezcan de una vez por todas, los tesoros acumulados por la alta jerarquía eclesiástica- y vuelvan los ministros a la humildad y a la sencillez de los primeros padres de la iglesia.

Preocupaba, igualmente, a los liberales de la- insurgencia, el monopolio mental del clero -que sólo le ha bía servido para asegurar el monopolio político- y el cual había venido ejerciendo en toda clase de materias y princi palmente en la religiosa, mediante la exégesis oficial de la "doctrina" y el control absoluto de la educación.

La lucha se tradujo en la reivindicación de - un principio caro al liberalismo militante: el Laicismo. - Un laicismo que significaba, aparte de la neutralización - del clero, la defensa del principio del Libre Exámen, in- cluyendo las referentes a la dogmática católica, se pudie- ran discutir toda clase de cuestiones.

Delincados a grandes rasgos, fueron estos los principios fundamentales que hicieron fermentar en México la conciencia liberal.

Oportuno resulta manifestar aquí, que, el mexicano no se volvió liberal porque hubiera leído las obras de los enciclopedistas franceses, sino que por el contrario, en esas obras encontró una más clara justificación de sus anhelos y de su prosapia de libertades y una orientación precisa que ya bullía en sus intenciones, para alcanzar la solución de los gravísimos problemas políticos, económicos y sociales que le planteaba su momento histórico.

5.13 El libro y la Espada en la Lucha contra los Conspiradores.

Al consumarse la Independencia los mexicanos se encontraron dentro de un mundo que recorría caminos diametralmente opuestos a aquellos en los cuales hacía necesario -- operar un cambio radical, lo mismo en sus hábitos y en sus costumbres que en sus doctrinas políticas y sociales, a efecto de incorporar a nuestro país en todo aquello que las grandes naciones modernas del mundo occidental llamaron la ruta del progreso.

Fero para alcanzar ese ideal, tuvieron que sostener una doble lucha: primero, en contra de los conservadores que aspiraban a que México siguiese siendo una Colonia -- aunque no dependiese ya políticamente de España, es decir, --

una lucha en contra de los mismos mexicanos, y, luego, luchando en contra de esas mismas naciones que les servían de modelo y de estímulo en sus anhelos de conquistar la libertad y el bienestar material, las cuales, muchas veces aliadas con los conservadores, buscaban su enriquecimiento y su expansión económica a costa de pueblos como el nuestro. 1847 y 1862 son fechas que México aún pronuncia con la santa ira de sus mutilaciones -territorial y política- respectivamente.

Fueron estas las causas por las que nuestros liberales actuaron siempre con el libre en la mano y la espada - en la otra, creando escuelas y haciendo la guerra.

5.14 Los Tibios, que son siempre muchos, y los Acmodaticios, que no son pocos.

Antes de la guerra de 1847, la designación de "liberales" y "conservadores" comenzó a tomar vigencia en nuestro lenguaje político.

Dice Fuentes Díaz que el intento de ocupación de los bienes eclesiásticos realizado por Don Valentín Gómez Farias en plena lucha con los Estados Unidos de Norteamérica, - hizo que el calificativo para los liberales se fijara definitivamente, en tanto que los conservadores comenzaron a publicar su periódico "El Tiempo", en cuyas páginas, ya sin reserva alguna, defendieron y expusieron sus tradicionalistas ideas.

A raíz de la proclamación que hizo Santa Anna de las Bases Orgánicas de 1843, los liberales comenzaron a dife-

ciarse entre sí en dos grupos: "puros" y "moderados".

Se bautizó así a los primeros porque eran los más combativos y radicales sobre todo, porque alguno de ellos expresó que deseaban "pura Federación sin nada de cola", mientras que los segundos tomaron su nombre de la postura de dos aguas, conciliadora y vacilante, que adoptaban ante los problemas más vitales del país.

En su libro "La Constitución y la Dictadura", Don Emilio Rabasa delineó esta maristral estampa de los grupos en pugna:

"El partido moderado estaba entre el conservador que era fanático, resueltamente clerical, enemigo de las ideas democráticas, y hasta monarquista, y el liberal puro que pedía una Constitución fundada en la soberanía popular, gobierno federado, supremacía del poder civil sobre la Iglesia y reforma social. Estos dos partidos ocupaban dos líneas, mientras el moderado llenaba la ancha zona que dejaban aquellos entre sí. Cual suele suceder en los períodos de indecisión que sirven como el puente entre dos etapas dominó en México el partido moderado porque cada partido extremo veía en él un aliado posible, porque el mismo se encontraba en aptitud de escoger a los contendientes, y porque era el refugio natural de los tibios, que son siempre muchos y de todos los acomodaticios que no son pocos".

5. 15 Tumbas en Querétaro, del Militarismo, el Clero y los sueños de Conquista.

El 19 de junio de 1867, después de uno de los más sangrientos de nuestra historia, se consumó uno de los triunfos del Partido Liberal en contra de las fuerzas que aún quedaban como herencia de la Colonia, es decir que el Clero seguía dominando las conciencias y la milicia que había hecho las armas y quería seguir dominando el Poder.

En esa fecha habían sido ejecutados en Querétaro, el iluso emperador Maximiliano de Austria y los traidores Miguel Miramón y Tomás Mejía.

Con las balas de estos fusilamientos, los liberales Mexicanos, obtuvieron pues una decisiva victoria - en esa doble lucha, es decir al aniquilamiento, por una parte de la última esperanza de los conservadores en lo que se refiere al aspecto interno del país, y a la extinción, por otro lado, de los sueños de conquista de las naciones europeas.

Pero el Partido Liberal, al constituirse el gobierno después de más de medio siglo en que el desorden, la ruina y la desolación reinaban en todos los rincones de la República, tuvo que lanzarse a establecer las necesarias bases de una etapa política que permitiera el progreso dentro de un orden social duradero. Más como ese orden no podía ser encargado a los desplazados grupos del clero y del militarismo, ni aún a los nuevos militares, que en el

fondo seguían siendo tan ambiciosos como los vencidos y que rían repartirse a la nación como un botín, escogióse entonces un grupo social distinto.

Esta clase social fué la burguesía, que semejante a la de las naciones del mundo occidental, había triunfado con el credo del liberalismo.

5.16 El positivismo a la Mexicana, con su divisa del orden como base y el progreso como fin.

Apenas llegada al poder, la burguesía mexicana buscó una nueva filosofía para justificar ese orden que pedía en todos los tonos, en todos los medios, a todas horas, y la encontró en el positivismo de Augusto Comte, doctrina que tenía el Amor como medio, el Orden como base y el progreso como fin.

Entonces volvió a surgir, similar al movimiento liberal, un típico positivismo muy a la mexicana.

Encabezados por el abogado y médico poblano Don Gabino Barreda, discípulo de Comte en París, que fué llamado por el Presidente Benito Juárez para dar nuevas orientaciones a la educación pública y quien tuvo como ciudadela intelectual de sus actividades a la Escuela Nacional Preparatoria, los ideólogos de la nueva filosofía identificaron, como sucedió en Europa, los intereses de la clase social que representaban, con los intereses generales de nuestro país, y siguiendo la tesis Comtiana, dividieron también el

progreso de la historia de México en los estados teológico, metafísico y positivo.

Representaron el estado teológico por la época en que la política estuvo en manos del clero y la milicia; el estado metafísico por la época de las grandes luchas entre los liberales y los conservadores, y el estado positivo, por la nueva era a la que acababa de llegar, ajena al obscurantismo teológico y al desorden metafísico, en la que se hacía necesario el imperio del orden positivo.

En Orden y Progreso, de hecho, quedó resumida la divisa del positivismo mexicano, pues al ser suprimido el postulado del Amor por el principio libertad—una libertad—concebida para no obstaculizar el orden que llevaría al progreso—, se desató la pugna en su contra por parte de los grupos irreconciliables entre sí: el de los viejos liberales, que habían sostenido la anterior tesis de la igualdad social y que no veían en el grupo vencedor sino un grupo más, dueño del poder y al servicio de una sola clase social: la burguesía.

Pero he aquí que cuando esta clase social no pudo demostrar "positivamente" el origen "científico" de sus privilegios, entonces también hizo a un lado los postulados teóricos de la doctrina escogida y se dijo de ella lo que le convenía en la práctica, es decir, el positivismo en México no fué sino la expresión filosófica de una realidad ajena al positivismo como doctrina ideal.

5.17 El Grupo Latifundista y Burocrático de la Burguesía Mexicana.

Nada importó pues a la burguesía mexicana, que si antes había predicado su repudio a la violencia física, viniera más tarde a servirse de sus antiguos adversarios -el clero y la milicia- para que éstos convinieran con sus propios métodos, a aquellos que no querían aceptar, primordialmente, que siendo ella la clase más apta dentro de la sociedad mexicana, tenía derechos sobre las otras clases -sociales, biológicamente inferiores, motivo por el cual la misión del Estado era protegerla en sus intereses.

Con el contubernio del militarismo y del clero al servicio del nuevo orden, nació nada menos que el -porfirismo, cuyos ideólogos conocidos con el mote popular de "Los Científicos", y muchos de ellos ex-discípulos de Barreda, dieron vida con una mezcla del pensamiento de Comte y de Spencer y una dosis de liberalismo, al reconstruido partido conservador, que enarbó como lema de la dictadura la ansiada paz, la paz de tantos lustros que sólo sirvió para el progreso de los grandes negocios de una burguesía que si se merece este nombre que a sí misma se da, no pasó de ser un grupo señifudal, latifundista y burocrático, que en vez de explotar industrias, explotó al campesino y al obrero público.

5.18 Los principios generales del individualismo y la fórmula de "laissez Faire, Laissez Passer".

La clase conocida con el nombre de burguesía mexicana, sólo utilizó, tanto de la ideología de combate del liberalismo como de la ideología constructiva del positivismo, aquellos principios que le iban sirviendo de instrumento para consolidar su meta de bienestar material y de "confort" social, buscando, sobre todas las cosas, que el nuevo orden establecido fuese inalterable.

Así tenemos que al igual que todas las burguesías, la nuestra siguió conservando de la escuela liberal, la divulgada idea de libertad económica y abstencionismo estatal, idea que se entiende como ausencia de legislación encauzadora de la actividad en cuanto interfiera la libre actividad del individuo para enriquecerse, es decir, que el Estado no puede ser un creador de bienes para el pueblo sino únicamente un guardián de los bienes del individuo; bienes que no importa por qué medios hayan sido alcanzados dentro del conglomerado social, si con ello se demuestra el imperio de los capaces sobre los incapaces, tal como sucede con las leyes inmutables y eternas de la naturaleza, donde se respeta el predominio del más fuerte que devora al más débil. (17).

(17) MISES, LUDWIG; LA ACCIÓN HUMANA (TRATADO DE ECONOMÍA)

Editorial Bopec, S.A.; Madrid, 1968, p. 719.

En otras palabras, se trata del individualismo, el cual propugna que el Estado no dé ni quite, sino solamente guarde el orden en el que existen ricos y pobres, aquellos con la obligación de servir a los segundos, que los son superiores por el dinero. A este respecto, el pensamiento burgués argumenta que el Estado no puede intervenir tratando de dar la felicidad a aquellos a quienes les falte, o sea, dándoles dinero o su equivalente a los pobres, porque si así se hiciera, a ningún individuo le interesaría esforzarse por alcanzar algo, terminaría el orden social y con él, se acabaría el progreso.

Los principios generales del anunciado sistema pueden sintetizarse de la siguiente manera:

1. Respeto absoluto y legal de la propiedad privada.
- 2.- Postulación del trabajo como fuente de riqueza.
3. El interés y la actividad individuales como factores del progreso colectivo.
4. Libre producción, concurrencia y libre cambio universal de bienes.
5. Libertad física y espiritual.
6. Observancia del principio de responsabilidad personal.
7. Estimación del dinero y la moneda como mercancía.
8. El egoísmo como móvil económico.
9. Imposición fiscal basada en reglas de justicia,

certeza, economía y comodidad para los causantes.

10. Identificación de la ley económica con la natural

11. Empleo preferente del método abstracto y deductivo, y,

12. Ausencia de intervención estatal.

Pero como toda esa apariencia de igualdad y libertad vino a la postre a resultar, que el criterio económico-político de la fórmula de "laissez faire-laissez passer" se estrelló en México, como en otras partes del mundo, contra la realidad lógica e histórica, toda vez que en ninguna etapa, ni aún en la misma del porfirismo, el Estado ha dejado de intervenir, en mayor o menor grado, para regular la vida económica del país.

5.19 El intervencionismo de Estado y la era de la --
Justicia Social con sus reivindicaciones humanas.

Sin detenernos a analizar las doctrinas socialistas que han surgido en la lucha contra el individualismo -- que a fin de cuentas es una lucha en contra de la injusta y desigual distribución de la riqueza, acaparada por unas cuantas manos --, vamos a referirnos en seguida al intervencionismo de Estado, el cual se considera como doctrina conciliadora entre esas dos corrientes de quienes defienden -- los derechos del "hombre individuo" y de quienes pugnan por el predominio de los derechos sociales del "hombre-masa".

El intervencionalismo de Estado se considera actualmente como un proteccionismo necesario en favor de las clases sociales económicamente desvalidas y como una de las armas más eficaces en manos de aquellos gobiernos que cumplen la salvadora tarea de defender a los débiles frente a los poderosos.

Desde fines del siglo pasado, comenzaron en nuestro país las luchas definitivas entre individualismo y estatismo. Pero no fué sino hasta después de todo el violento + proceso de la Revolución Mexicana, cuando llegó la etapa victoriosa del Derecho Social sobre el individuo y, por consiguiente, la era apoteótica de la justicia social con sus - - reinvidicaciones humanas.

El primer Derecho Social positivo que se estableció en el mundo, quedó plasmado en nuestra vigente Constitución de 1917, la cual consagra derechos a la educación del pueblo en su artículo 3º; impone a la propiedad privada capitalista, según su artículo 27, las modalidades que se dicte el interés público para hacer una distribución equitativa de la riqueza nacional; faculta en contra de los monopolios, de acuerdo con su artículo 28, la intervención del Estado en la producción y circulación de bienes; fija estrictas y avanzadas normas en su artículo 123 para salvaguardar a los trabajadores y garantizarles el disfrute de sus conductas revolucionarias; consigna la penetración del Estado en materia de cultos religiosos y disciplina externa, en su artículo 130;

y dá facultades al Poder Ejecutivo, en su artículo 131, para regular la economía, estabilizar la producción nacional o realizar cualquier otro propósito en beneficio del país. (18).

Este solo haz de artículos, nos dá testimonios plenos de que nuestra actual Ley de Leyes, ya no tiene únicamente esencia política y carácter individualista, el gobierno tiene un instrumento de integración económica, por que ahora el gobierno es eso; no es espectador impasible de la vida social, sino el agente más capacitado y más fuerte para dirigir, reglamentar y procurar el bienestar del mayor número, limitando aquellas actividades que aún siendo legítimas, tratarán de absorber todo para sí, con perjuicio de los demás.

5.20 El Pensamiento de los Constituyentes de Querétaro sobre la prestación de servicios públicos.

Con el advenimiento del intervencionismo de Estado, comenzó en México la etapa creadora de los entes autárquicos-institucionales, pues con anterioridad a 1917, solamente se pueden localizar organismos que guardan algunas similitudes jurídicas con el hoy tan desarrollado procedi-

(18) BURGEO ORINUELA, IGNACIO: ob. cit; p. 325.

miento de la descentralización.

La génesis de dicha etapa se localiza en el pensamiento de los constituyentes de Querétaro, cuando expresaron su intención de que los servicios públicos quedaran a cargo de departamentos administrativos con funciones de carácter esencialmente técnico, que los mantuvieran alejados de las influencias del poder político. Claro está que en este caso, se trata de la "política", entre comillas y no de la Política con mayúscula, que es el arte de conquistar el poder para ponerlo al servicio de los más hondos intereses de la colectividad.

En el dictámen que la comisión respectiva emitió en relación con el capítulo de las funciones del Poder Ejecutivo se hizo la consideración de que el mencionado Poder necesita de dos clases de organismos para el doble desempeño de sus labores.

Dentro del primer grupo de órganos políticos--administrativos, quedaron encuadradas las Secretarías de Estado, y en el segundo grupo de órganos del Ejecutivo, o sea a los meramente administrativos, corresponde la creación de una nueva clase de entidades que se llamarán "departamentos administrativos", cuyas funciones en ningún caso estarán ligadas con la política, sino que se dedicarán, única y exclusivamente, al mejoramiento de cada uno de los servicios públicos y dependerán directamente del Jefe del Ejecutivo.

5.21 La descentralización Administrativa en México en el Período actual.

Al lado del régimen de centralización existe -- otra forma de organización administrativa:

La descentralización que día a día va tomando na yor incremento de los estados contemporáneos y que en términos generales, consisten en confiar la realización de algunas actividades administrativas a órganos que guardan con la administración central una relación diversa de la de jerarquía.

La descentralización ha adoptado modalidades diferentes que son:

- a) Descentralización por región,
- b) Descentralización por servicios, y,
- c) Descentralización por colaboración.

La descentralización por región consiste en el establecimiento de una organización administrativa destinada a manejar los intereses colectivos que corresponden a la población radicada en una determinada circunscripción territorial.

El Estado y el Municipio, es una forma en que el Estado descentraliza los servicios públicos correspondientes a una circunscripción territorial determinada.

La descentralización por región sólo es útil para administrar intereses locales.

La descentralización por servicio, será la que tiene encomendada la satisfacción de necesidades de orden general, que requiere procedimientos técnicos sólo al alcance de funcionarios que tengan una preparación especial.

Encontramos como elementos esenciales de la descentralización por servicio:

1. Desde luego la existencia de un servicio público de orden técnico.
2. Un estatuto legal para los funcionarios encargados de dicho servicio.
3. Participación de funcionarios técnicos en la Dirección del Servicio.
4. Control del Gobierno ejerciendo por medio de la revisión de la legalidad de los actos realizados por el servicios descentralizado, y,
5. Disponibilidad personal y efectiva de los funcionarios.

En la nueva Ley Orgánica de la Administración Pública Federal se incluye a los organismos descentralizados como parte de lo que la misma ley llama administración pública paraestatal y considera como tales organismos las instituciones creadas por disposición del Congreso de la Unión o en su caso por el Ejecutivo Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, cualquiera que sea la forma o estructura legal que adopten (artículos 1º, 3º y 45)

La descentralización por colaboración constituye una modalidad particular del ejercicio de la función administrativa con caracteres específicos que la separan notablemente de los otros dos tipos de descentralización que hasta aquí se han estudiado.

La descentralización por colaboración se originan cuando el Estado va adquiriendo mayor ingerencia en la vida privada y cuando como consecuencia, se le van presentando problemas para cuya resolución se requiere una preparación técnica de que carecen los funcionarios públicos y los empleados administrativos de carrera.

Para tal evento la imposibilidad de crear en todos los casos necesarios organismos especializados que recogerían considerablemente la tarea y los presupuestos de la administración, se impone o autoriza a organizaciones privadas su colaboración, haciéndoles participar en el ejercicio de la función administrativa.

De esta manera, la descentralización por colaboración viene a ser una de las formas del ejercicio privado de las funciones públicas.

Características de esta descentralización.:

1. El ejercicio de una función pública, es decir, de una función pública, es decir, de una actividad desarrollada en interés del Estado.
2. El ejercicio de dicha actividad se nombra propiamente de la organización privada.

Ejemplos de estos organismos:

1. Cámaras de Comercio e Industrias.
2. Las empresas concesionarias, los contratantes en contratos administrativos y los establecimientos incorporados de enseñanza.
3. Los comisarios ejidales.

5.22 La desconcentración otro tipo de Organismo en México.

A esta forma de administración pública se le pueden descubrir estos perfiles:

- a) El Estado transmite alguna o algunas de sus competencias en un órgano administrativo.
- b) Por lo mismo, el Estado le atribuye cierta y limitada competencia y poder de decisión.
- c) Ese organismo es parte de una misma persona jurídica pública, el Estado ". . . Independientemente de que al órgano le venga atribuida su competencia dentro de determinadas modalidades que son las que motivan la desconcentración" por lo cual "Supone una relación entre organismo de la misma persona jurídica".
- d) En consecuencia de todo lo anterior, al organismo desconcentrado no se le dota de personalidad jurídica propia.
- e) El organismo desconcentrado no sale del vínculo ..

del poder central y queda obligado a subordinarse a los principios de organización administrativa - centralizada.

- f) El control del Estado sobre el órgano desconcentrado, se mantiene con la idea de subordinación, - poder jerárquico y poder disciplinario.
- g) El órgano desconcentrado se le confiere con carácter exclusivo una determinada competencia, pero - sin ocupar la cúspide de la organización administrativa.
- h) Tampoco se dota al organismo desconcentrado de un patrimonio propio por regla general.
- i) Si se le otorga un ámbito territorial dentro del cual tiene competencia.
- j) "El traspaso de poderes debe tener un origen legal" y no puede ser arbitrario o caprichoso.
- k) Puede gozar de autonomía técnica, pero no goza de autonomía orgánica, pues ésta es en los organismos descentralizados, no en los desconcentrados, "el elemento principal que los configura".
- l) La desconcentración no es más que una pseudo-decentralización, porque en realidad el poder central no abandona su poder de decisión, o no lo - abandona sino en apariencia.

5.23 La centralización como poder Jerárquico en Méxi- co.

En nuestra exposición nos hemos referido -muchas veces- lo que es centralización y como fué evolucionando, - en diferentes países del mundo, ahora nos toca tratar de - explicar la centralización administrativa en nuestro México actual.

La centralización administrativa existe cuando los órganos se encuentran colocados en diversos 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.

La administración de la centralización se caracteriza por la relación de jerarquía que liga a los órganos inferiores con los superiores de la administración.

Esa relación de jerarquía implica varios poderes que mantienen la unidad de dicha administración a pesar de la diversidad de los órganos que la forman. Esos poderes son los de decisión y de mando que conserva la autoridad superior.

Además la relación de jerarquía implica los siguientes poderes de los órganos superiores sobre los inferiores.

Dichos poderes, que se refieren unos a las personas de los titulares de los órganos jerarquizados y otros a

los actos que realizan, son los siguientes:

- a) Poder de Nombramiento,
- b) Poder de mando,
- c) Poder de Vigilancia,
- d) Poder Disciplinario,
- e) Poder de Revisión, y,
- f) Poder para la resolución de conflictos de competencia.

Es incuestionable que la adición propuesta representa una exigencia que palpita en todo México. Y ello obedece que cualquiera que haya sido el origen de ese fecundo haz de entidades descentralizadas, éstas han cobrado ya una singular significación en la vida socio-económica del país.

Hoy en día, los hombres de la ciencia jurídica discuten el grado, forma, número de clasificaciones, etc., en que debe dividirse la descentralización, pero ninguno discute que el sistema en sí, es un procedimiento administrativo de gran utilidad para la buena marcha del Estado.

Indubitable testimonio de este acerto son nuestras entidades descentralizadas que tienen actualmente una voluntaria aceptación nacional, en lo internacional prestigia el nombre de México.

Por eso consideramos que nadie, con sentido común, intentaría hoy desandar el evolucionado camino de la descentralización, pidiendo de buena fé la desaparición de esta clase de organismos que, como se recordará, nacieron al

calor de las urgencias colectivas en substitución de los De
partamento administrativos de carácter técnico, concebido -
por la mente de los legisladores de 1917 para cubrir la in
plazable prestación de los servicios públicos.

Además, la presencia de los entes autárquico ins
titucionales en el panorama nacional, se robustece a través
de las ejecutorias de la Suprema Corte de Justicia de la Na
ción, que han sentado jurisprudencia respecto al concepto -
de autoridad de que están investidos, es decir, que al recono
cer que se les han conferido poderes de administración, -
entre los cuales se incluyen aquellos que se les señalan -
facultades de decisión o ejecución, se encuentran en la posi
bilidad de calificar actos de naturaleza jurídica que afec
tan la esfera de los particulares y de imponer a éstos sus
determinaciones, lo que equivale a que la Suprema Corte ha
considerado que los organismos descentralizados son entidades
morales con ejercicio de poder público y que se mueven,
por tanto, dentro de la órbita de la Constitución.

Casi todos los países del mundo moderno contini
núan viviendo el drama secular de encontrarse entre la parr
red de las pérfidas amenazas de fuera y la espada de sucias
presiones internas. Y como uno de los escudos para su defe
nsa es el de la aplicación de la Justicia Social, considera
mos que todo gobierno que se precie de ser patriota y revo
lucionario, tiene la obligación de buscar medidas político
co-económicas que procuren el urgente beneficio de los franco

des masas irredentas, en contra del enriquecimiento injusto de reducidos grupos privilegiados.

Actualmente, la iniciativa privada y el Estado son los factores que impulsan el progreso económico de los pueblos. Ambos, en consecuencia, frente a las perturbaciones externas y los factores internos de desequilibrio, deben buscar las fórmulas que mejor armonicen el supremo desenvolvimiento de las economías nacionales.

Una de esas fórmulas es el procedimiento equilibrador de la descentralización. Pero una descentralización de carácter administrativo, más nunca una descentralización con la menor ingerencia dentro de los fines políticos del Estado.

Los organismos mexicanos de la descentralización por servicio han respondido al criterio que acata sustentarse.

Sin embargo, cada uno en su esfera, respondería con mayor eficacia al cumplimiento de sus fines, ante el irreversible progreso de la Patria.

5.24 Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

En nuestro país, el régimen de descentralización administrativa, ha experimentado un gran crecimiento en todos los órdenes. Actualmente existen más de 900 entes Para estatales como organismos descentralizados, empresas de Participación Estatal, instituciones de crédito, instituciones

nacionales de seguros, fianzas y fideicomisos. Estas entidades ejercen un poco más del 55% del Gasto Público Federal

No sería justo afirmar que las entidades paraestatales sólo han tenido un crecimiento en su número y en su patrimonio. La realidad es que a este crecimiento ha comprendido una profunda forma de conciencia del Gobierno Federal, a fin de crear nuevos mecanismos legales, administrativos y técnicos, que posibiliten un funcionamiento más racional y eficaz de estas entidades.

La ley Orgánica de la Administración Pública Federal y algunos acuerdos recientes del Presidente de la República en materia de entidades paraestatales ha sido indudablemente el esfuerzo más extraordinario que se ha hecho para organizar en todas las órdenes a este sector de la Administración Pública Federal.

Respecto de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, el título tercero llamado "De la Administración Pública Paraestatal", que comprende los artículos 45 al 54, se ocupa de este tipo de entidades dirigidas como paraestatales, el artículo 45 nos dice que se entiende por organismos descentralizados: "Dentro de la Administración Pública Paraestatal serán considerados como organismos descentralizados las instituciones creadas por disposición del Congreso de la Unión, o en su caso por el Ejecutivo Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, cual

quiera que sea la forma o estructura legal que adopten".

(19).

El artículo 46 de esta Ley, nos indica lo que es una empresa de participación estatal mayoritaria:

"Aquellas que satisfagan alguno de los siguientes requisitos".

- a) Que el Gobierno Federal, el Gobierno del Distrito Federal, uno o más organismos descentralizados, - otra u otras empresas de participación estatal, - una o más instituciones nacionales de crédito u - organizaciones auxiliares nacionales de crédito, - una o varias instituciones nacionales de seguros - o de fianzas, uno o más fideicomisos a que se refiere la Fracción III del Artículo 3º de esta Ley considerados conjunta o separadamente, aporten o sean propietarios del 50% más del Capital Social.
- b) Que en la Constitución de su Capital se hagan figurar acciones de serie especial que sólo puedan ser sujetas por el Gobierno Federal;
- c) Que al Gobierno Federal corresponde la facultad de nombrar la mayoría de los miembros del consejo de administración, juntas directivas u órganos de

(19) LAYA VIESCA, JACINTO; ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL; Primera Edición; Editorial Porrúa, S.A.; México 1979. p. 176-179.

gobierno, designar al presidente, al director, al gerente, o cuando tenga facultades para vetar los acuerdos de la Asamblea General de Accionistas - del Consejo de Administración o de la Junta Directiva u órgano de Gobierno equivalente".

El artículo 48 de esta propia Ley, nos indica lo que es una empresa de participación estatal minoritaria:

"Para los efectos de esta Ley, serán empresas de Participación Estatal minoritaria, las sociedades en las que uno o más organismos descentralizados u otra u otras en presas de participación estatal mayoritaria considerados - conjunta o separadamente, posean acciones o partes de capital, que representen menos del 50% y hasta el 25% de aquél.

La vigilancia de la participación estatal estará a cargo de un convenio designado por el Secretario de Estado o Jefe del Departamento Administrativo encargado de la coordinación del Sector correspondiente.

Las relaciones de las empresas de participación estatal minoritaria con la Administración Pública Federal, serán las que determine la Ley.

Por lo que hace a los Fideicomisos, el Artículo 49, de la Ley en cita establece que: "Los Fideicomisos a que se refiere esta ley serán los establecidos por la Administración Pública Federal, así como las que se crean con -

recursos de las entidades a que alude el artículo 3º de este propio ordenamiento. (20).

La Secretaría de Programación y Presupuesto representarán como fideicomitente único a la Administración Pública Centralizada; en los Fideicomisos que ésta constituye".

Respecto a su agrupamiento por sectores de estas entidades, es la propia Ley Orgánica de la Administración de la Administración Pública Federal, la que establece en su artículo 50 que:

"El Presidente de la República estará facultado para determinar agrupamientos de entidades de la Administración Pública Paraestatal, por sectores definidos, a efecto de que sus relaciones con el Ejecutivo Federal, en cumplimiento de las disposiciones legales aplicables, se realicen a través de la Secretaría de Estado o Departamento Administrativo que en cada caso designe como coordinador del Sector correspondiente".

Asimismo el artículo 51, de esta ley indica:

"Corresponderá a las Secretarías de Estado o Departamentos Administrativos encargados de la coordinación de los entes a que se refiere el artículo anterior, planear, coordinar y evaluar la operación de las entidades de la Admi

(20) PAYA, VIECCA JACINTO; obt. cit., p. 199.

nistración Paraestatal que determine el Ejecutivo Federal".

"Las entidades de la Administración Pública - Paracstatal, deberá proporcionar a las demás entidades del sector donde se encuentren agrupadas, la información y datos que le soliciten"

5.25 Acuerdos de Sectorización.

Con fundamento en los artículos 50 y 51 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, y artículo 89 Fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se decretó con fecha del 13 de enero de 1977, el Primer "Acuerdo por el que las entidades de la Administración Pública Paraestatal, a que se refiere este acuerdo, se agrupan por sectores a efecto de que sus relaciones con el Ejecutivo Federal, se realicen a través de la Secretaría de Estado o Departamento Administrativo que se determine", en el mismo se hace una asignación sectorial de la denominación de entidades paraestatales, a las diversas Secretarías y Departamentos de Estado, procurando que las entidades que se asignen, tengan relación con la materia o materias de las que se ocupe la Secretaría o Departamento en cuestión, por ejemplo: al sector de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, le son agrupadas entidades (Organismos descentralizados, Empresas de Participación Estatal y Fideicomisos) que realicen funciones o cuyos objetivos se desenvuelven dentro de la Agricultura, la Ganade--

ría o la Forestal.

En el artículo 2º de este acuerdo se establece que:

"corresponderá al coordinador de cada sector:

- a) Planear, dirigir y evaluar la operación de las entidades que este acuerdo agrupa en el sector correspondiente en los términos de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
- b) Orientar y coordinar la planeación, programación, presupuestación, control y evaluación del gasto de las entidades listadas en el sector respectivo. Para este efecto presentará a la Secretaría de Programación y Presupuesto. Con su conformidad, los proyectos de presupuesto anual de las entidades mencionadas, en los términos de los artículos 6º, 17º y 21º de la Ley del Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal.
- c) Presentar ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, debidamente aprobada por la Secretaría de Programación y Presupuesto, los proyectos y programas de actividades de las entidades del sector correspondiente que requieran de financiamiento para su realización, en los términos del artículo 2º de la Ley General de Deuda Pública.
- d) Vigilar la utilización de los recursos provenien-

tes de financiamientos autorizados a las entidades del sector respectivo, con la intervención que en su caso corresponda a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, conforme a las disposiciones de la Ley General de Deuda Pública.

- e) Vigilar el cumplimiento de los presupuestos y programas anuales de operación, revisar las instalaciones y servicios auxiliares e inspeccionar los sistemas y procedimientos de trabajo, y producción de las entidades listadas en el sector que corresponda.
- f) Someter a la consideración del Ejecutivo Federal las medidas administrativas que se requirieron para instrumentar la coordinación de las entidades agrupadas en el sector respectivo".

Por su parte el artículo 42 de este acuerdo establecer:

"La Secretaría de Programación y Presupuesto, a propuesta o previa opinión del coordinador del sector correspondiente, someterá a la consideración del Ejecutivo Federal:

- a) La modificación de las estructuras y bases de Organización y de operación de las entidades en cada sector, siempre que se requiera para el mejor desempeño de sus funciones, el cumplimiento de sus -

finés o de más eficaz coordinación de sus actividades, y,

- b) La iniciativa para fusionar o disolver y liquidar las entidades agrupadas en cada sector que no cumpla sus fines u objeto social, o cuyo funcionamiento no sea ya conveniente desde el punto de vista de la economía nacional o del interés público.

Con posterioridad a este primer acuerdo aparecen otros acuerdos de sectorización, que se pueden enumerar así:

1. Acuerdo del 11 de mayo de 1977 (Diario Oficial - 11 de mayo de 1977).
2. Acuerdo del 5 de abril de 1978 (Diario Oficial - 10 de abril de 1978).
3. Acuerdo del 25 de febrero de 1979 (Diario Oficial - 27 de febrero de 1979).
4. Acuerdo del 23 de enero de 1980 (Diario Oficial - 28 de enero de 1980).
5. Acuerdo del 17 de mayo de 1981 (Diario Oficial - 19 de abril de 1981).

En este último acuerdo se hace mención de que los artículos 29 a 49 del acuerdo Presidencial del 13 de enero de 1977, se encuentra comprendido en otros textos legales, y en particular en el Acuerdo Presidencial publicado en el "Diario Oficial del 24 de abril de 1979".

Este es el "acuerdo por el que las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, adecuarán sus planes, sistemas, y estructuras y procedimientos, conforme al pago permanente, programado y participativo de deuda Administrativa"

El artículo 48 de este acuerdo en su segundo párrafo establece:

"Corresponde a la Secretaría (Programación y Presupuesto) a propuesta o previa opinión del coordinador del sector correspondiente -salvo en el caso en que no se haya designado coordinador- elevará a la consideración del Titular del Ejecutivo Federal, los proyectos de Reformas a las Entidades, cuando impliquen la modificación de su estructura o base de organización así como la iniciativa para fusionarlas, disolverlas o liquidarlas.

La Secretaría o las Dependencias, en su caso, recabarán la opinión previa de la Coordinación General en los supuestos comprendidos en los párrafos precedentes".

El artículo 118 de este propio acuerdo en su segundo párrafo establece:

"Para los casos de constitución de entidades por estatales la Secretaría (Programación y Presupuesto) someterá a la consideración del Ejecutivo Federal los proyectos respectivos a propuesta o previa opinión del coordinador del sector que corresponderá según la naturaleza de las entidades de los mismos.

Asimismo se recubará la opinión de la Coordinación General".

5.26 Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público.

Las disposiciones aplicables de esta Ley a las entidades paraestatales son los artículos 1º, 2º fracciones VI, VII, VIII, 6º, 8º, 9º, 10º, 16º, 17º, 24º, 28º, 31º, 37º, 38º, 41º, 44º, 45º, 46º, 47º, 48º, 49º y 50º.

"Estas disposiciones norman y regulan el Presupuesto, la Contabilidad y el Gasto Público Federal, los coordinadores de sector orientarán y coordinarán la planeación, programación, presupuestación, control y evaluación del Gasto de las entidades agrupadas al mismo, el Ejecutivo Federal autorizará, por conducto de la Secretaría de Programación y Presupuesto, la participación estatal en las empresas sociedades o asociaciones civiles o mercantiles, así como también consignarán disposiciones relativas a la constitución, modificación o extinción de los fideicomisos públicos, y al cumplimiento de obligaciones presupuestales, contables y financieros, a capacidad de las entidades" (21).

(21) SERRA ROJAS, ANDRÉS; *ob. cit.* p. 559.

5. 27 Procedimientos de Control de los organismos desconcentrados y descentralizados.

El artículo 119 del "Acuerdo por el que las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, adecuarán en sus planes, sistemas, estructura y procedimientos conforme al proceso permanente, programado y participativo de Reforma Administrativa, establece:

"En los casos de creación o extinción de organismos desconcentrados los titulares de las dependencias deberán proponer al Ejecutivo Federal los proyectos que correspondan, recabando previamente la opinión de la Coordinación General".

Y se agrega "Para los casos de constitución de entidades paraestatales la Secretaría (Programación y Presupuesto) someterá a la consideración del Ejecutivo Federal -- los proyectos respectivos a propuesta o previa opinión del -- coordinador del sector que corresponderá según las entidades de las actividades de las mismas. Asimismo, se recabará la opinión de la Coordinación General".

Esto último será lo aplicable a los organismos -- descentralizados en cuanto a su creación.

Los organismos desconcentrados y los descentralizados en cuanto a su creación.

Los organismos desconcentrados y los descentralizados poseen más rangos de diferencias que de coincidencias,

los órganos desconcentrados no tienen más que una pseudo - descentralización, porque en realidad el poder central no abandonará su poder de decisión o no lo abandonará sino en apariencia. Los organismos descentralizados se encuentran dotados de personalidad jurídica y patrimonio propios, los organismos desconcentrados no lo tienen, el control del Estado sobre el órgano desconcentrado, se mantiene en la idea de su dirección, Poder Jerárquico y Poder Disciplinario.

En la normalidad de los casos los organismos-desconcentrados aparecen en los Diferentes Reglamentos Internos de las Secretarías de Estado, dándoles un tratamiento equivalente al que se hace de las Direcciones y unidades administrativas, que le competen a la Secretaría determinada o sea que siguen sujetas al centralismo gubernamental con una cierta autonomía, no como lo hacen los organismos públicos descentralizados.

CONCLUSIONES

- PRIMERA.-** Se estudia en primer término en la presente tesis la estructura actual del Poder Ejecutivo Federal bajo el tema de Centralización, - examinando desde luego las antecedentes Histórico Jurídico que han devenido en crear nuestra actual estructura jurídico Administrativa.
- SEGUNDO.-** En segundo término se dá la consuetudinación jurídica y antecedentes de la Descentralización su definición analizada dentro de nuestras bases legales, tanto Constitucionales, como en Leyes secundarias.
- TERCERA.-** Se contempla en un panorama amplio la figura Administrativa de la Descentralización que como tal, contrarresta la Centralización excesiva e inicia como antecedente previo el camino a la Descentralización.
- CUARTA.-** Se examina en igual forma el tema de Servicios Públicos, materia importantísima dentro del estudio del Derecho Administrativo, ya que se dice que el Derecho Administrativo es la rama del Derecho Público Interno que se encarga de

regular jurídicamente la prestación de los -
Servicios Públicos, por tanto la innumerable
función del Derecho Público que realiza el -
Estado bien puede tener la connotación de -
servicio público, es por ello el Capítulo -
por separado en esta Tesis, se dan las con--
sentaneas de esta noción jurídica, sus -
propósitos y su regulación estatal.

QUINTA.-

En el presente trabajo de Tesis se estudia -
igualmente "La Administración Pública" en un
panorama general sus orígenes desde el punto -
de vista social, histórico y jurídico las di-
ferentes etapas de nuestro devenir histórico
desde los orígenes de nuestro actual Principio
Libre, nuestra organización centralizada
y finalmente el dinámico Federalismo que hoy
y para siempre estará vigente en México.

SEXTA.-

La aportación del sustentante además de las di-
ferentes estructuras administrativas que ha
tenido, que a la fecha se dan en nuestro - -
país, es el que la mayoría de los organismos
que se observan como desconcentrados dentro
de los reglamentos interiores y como parte -
fundamental de las Secretarías de Estado; se

les dote de total autonomía, tanto jurídica como técnica creando con ella organismos -- autónomos que realicen funciones estratégicas o prioritarias, dándose por descontado que será este requisito la base para que se incluyan como organismos Descentralizados, caso contrario socialmente no se justificaría su transformación.

SEPTIMA.-

La Rectoría del Estado, elevada a rango Constitucional, significa orientación con participación de los sectores sociales, privado y no única y exclusivamente la participación y subordinación de éstos.

OCTAVA.-

Sin embargo, debe calificarse el interés de los gobernantes para crear empresas paraestatales y canalizarlas en donde verdaderamente hacen falta.

Lo anterior podría lograrse, adicionando una Ley Federal de Entidades Paraestatales con diversas Bases y requisitos, que como parámetro, pongan coto a la creación visceral de las mismas.

NOVENA.-

A partir de la Administración del Licenciado

Miguel de la Madrid Hurtado, se han concretado los esfuerzos de las anteriores Administraciones públicas Postrevolucionarias, para conducir las actividades de gobierno con un solo cuerpo jurídico, político, económico y social en forma planeada y programada, mediante las reformas y adiciones a la Constitución Federal, la creación de la Ley de Planeación, el Plan Nacional de Desarrollo y la Ley Federal de Entidades Paraestatales.

DECIMA.-

La Descentralización Administrativa Técnica ó por Servicio, es objetivamente el único tipo de organización válida para la administración Pública Federal, la por Región y Colaboración corresponden a Descentralización Política y Privada de dudosa doctrina mexicana.

BIBLIOGRAFIA

- Acosta Romero, Miguel; Teoría General del Derecho Administrativo; sexta edición; Editorial Porrúa, S.A.; México, 1984.
- Burgos Orihuela, Ignacio; Derecho Constitucional; primera edición; Editorial Porrúa, S.A.; México, 1973.
- Carrillo Castro, Alejandro; Las Empresas Públicas en México; primera edición; Editorial Miguel Angel Porrúa México, 1983.
- Carrillo Castro, Alejandro; La Reforma Administrativa en México; segunda edición; Editorial Miguel Angel Porrúa; México, 1980.
- Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española decimonovena edición; Editorial Espasa Calpe; Madrid-1970.
- Faya Viesca, Jacinto; Administración Pública Federal; - primera edición; Editorial Porrúa, S.A.; México, 1979.
- Fraga, Gabino; Derecho Administrativo; decimonovena -- edición; Editorial Porrúa, S.A.; México, 1979.
- Forsthoff, Ernst; Tratado de Derecho Administrativo; Instituto de Estudios Políticos; Madrid 1958.
- Hauriou, Maurice; Principios de Derecho Público y -- Constitucional; edición en español; Instituto Editorial Reus; Madrid.
- Kaplan, Marcos; Estudios de Derecho Económico;
- Laufenburger, Henry; La Intervención del Estado en la vida Económica; segunda edición; Editorial Fondo de - Cultura Económica; México 1945.
- Martínez Vera, Rogelio; Nociones de Derecho Administra- tivo; quinta edición; Editorial Banca y Comercio, Méxi- co, 1978.

- Nises, Idwig Von; La Acción Humana (Tratado de Economía Editorial Sopec, S.A.; Madrid 1968.
- Ruiz Massieu, José Francisco; Estudios Jurídicos sobre la nueva Administración Pública Mexicana; primera edición; Editorial Limusa; México 1961.
- Sayaguez Lazo, Enrique; Tratado de Derecho Administrativo; Tomo I, Montevideo 1953.
- Serra Rojas, Andrés; Derecho Administrativo; Tomo I, de cirroprimera edición; Editorial Porrúa; 1962.
- Tena Ramírez, Felipe; Derecho Constitucional Mexicano; -decimoprimer edición; Editorial Porrúa, 1972.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos-Diario Oficial de 1917 con reformas y adiciones hasta la actualidad.
- Ley de Planeación, Diario Oficial de la Federación de - 5 de enero de 1963.
- Ley para el Control por Parte del Gobierno Federal de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal de 31 de diciembre de 1967.
- Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, Diario Oficial de la Federación de 31 de diciembre de 1976. Reglamento de 18 de noviembre de 1981.
- Presupuesto de Egresos de la Federación. Diario Oficial de la Federación de 31 de diciembre de 1987.
- Ley Federal de Responsabilidad de los Servidores Públicos. Diario Oficial de la Federación de 31 de diciembre de 1982.
- Ley de Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos, Diario Oficial de la Federación de 24 de diciembre de 1950.
- Ley sobre Distribuciones del Ejecutivo Federal en Materia Económica, Diario Oficial de 30 de diciembre de --- 1950.