

248 201



Universidad Nacional Autónoma de México

**Escuela Nacional de Estudios Profesionales
"ACATLAN"**

**ANALISIS DE LA DESCENTRALIZACION
ADMINISTRATIVA EN LA DOCTRINA
Y EN EL DERECHO MEXICANO**

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

TESIS PROFESIONAL

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A:

FRANCISCO JAVIER RAMOS SANCHEZ



MARZO 1990.



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

INTRODUCCIÓN	1
CAPÍTULO PRIMERO	
EL ESTADO Y LA ADMINISTRACION PUBLICA	1
1.1. CONCEPTO DE ESTADO	2
1.2. LOS FINES DEL ESTADO	6
1.3. LAS FUNCIONES DEL ESTADO	8
1.3.1. DISTRIBUCIÓN DE LAS FUNCIONES DEL ESTADO	10
1.4. LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA	13
CAPÍTULO SEGUNDO	
RESERNA HISTORICA DE LAS FORMAS DE ORGANIZACION ADMINIS TRATIVA	16
2.1. ESTADOS ANTIGUOS	17
2.2. GRECIA	20
2.3. ROMA	22
2.4. EDAD MEDIA	24
2.5. ESTADO MODERNO	26
2.6. EVOLUCIÓN HISTÓRICA EN MÉXICO	28
2.6.1. EPOCA PRECOLONIAL	28
2.6.2. EPOCA COLONIAL	29
2.6.3. MÉXICO INDEPENDIENTE	32
2.6.4. LA REVOLUCIÓN DE 1910 Y EL CONSTITUYENTE DE 1917	35
CAPÍTULO TERCERO	
LA CENTRALIZACION Y LA DESCONCENTRACION DESDE EL PUNTO DE VISTA DE LA TEORIA ADMINISTRATIVA	37
3.1. CONCEPTO DE ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA	38
3.1.1. DIFERENCIAS ENTRE ORGANIZACIÓN POLÍTICA Y ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA	40

3.2. LA CENTRALIZACIÓN ADMINISTRATIVA	47
3.2.1. DEFINICIÓN	47
3.2.2. CARACTERÍSTICAS	51
3.2.3. RELACIÓN DE JERARQUÍA	54
3.2.4. VENTAJAS DE LA CENTRALIZACIÓN	62
3.3. LA DESCONCENTRACIÓN ADMINISTRATIVA	63
3.3.1. DEFINICIÓN	64
3.3.2. ASPECTOS JURÍDICOS	67
3.3.3. ASPECTOS ECONÓMICOS	68
3.3.4. ASPECTOS ADMINISTRATIVOS	69
3.3.5. VENTAJAS DE LA DESCONCENTRACIÓN	72
3.3.6. LA DESCONCENTRACIÓN Y LA DELEGACIÓN DE FACULTADES	73

CAPÍTULO CUARTO

LA DESCENTRALIZACIÓN ADMINISTRATIVA	75
4.1. DEFINICIÓN	78
4.1.1. ELEMENTOS	82
4.1.2. CARACTERÍSTICAS	84
4.2. DIVERSAS FORMAS Y MODALIDADES QUE REVISTE LA DESCENTRALIZA- CIÓN ADMINISTRATIVA	91
4.2.1. DESCENTRALIZACIÓN TERRITORIAL O POR REGIÓN	94
4.2.1.1. NATURALEZA JURÍDICA DEL MUNICIPIO	98
4.2.1.2. FUNDAMENTO EN LA LEGISLACIÓN MEXICANA	100
4.2.1.3. ELEMENTOS	101
4.2.2. DESCENTRALIZACIÓN POR SERVICIOS O TÉCNICA	105
4.2.2.1. LOS SERVICIOS PÚBLICOS DESCENTRALIZADOS	109
4.2.2.2. EL ESTABLECIMIENTO PÚBLICO DESDE EL PUNTO DE - VISTA DE ALGUNOS AUTORES DE LA MATERIA	111
4.2.2.3. CARACTERÍSTICAS DEL ESTABLECIMIENTO PÚBLICO ..	114
4.2.3. DESCENTRALIZACIÓN POR COLABORACIÓN	119
4.3. DIFERENCIAS DE LA ADMINISTRACIÓN DESCENTRALIZADA CON LA CEN- TRALIZADA Y LA DESCONCENTRADA	127
4.3.1. DIFERENCIAS ENTRE ÓRGANOS CENTRALIZADOS Y ORGANISMOS - DESCENTRALIZADOS	128

4.3.2. DIFERENCIAS ENTRE ÓRGANOS DESCONCENTRADOS Y ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS	135
4.4. LÍMITES DE LA DESCENTRALIZACIÓN	137
4.5. LA DESCENTRALIZACIÓN ADMINISTRATIVA EN EL DERECHO MEXICANO..	138
4.5.1. BASE CONSTITUCIONAL	139
4.5.1.1. CONTRADICCIÓN CONSTITUCIONAL	143
4.5.1.2. SOLUCIÓN	145
4.5.2. LOS ORGANISMOS PÚBLICOS DESCENTRALIZADOS EN NUESTRA LE GISLACIÓN CIVIL	146
4.5.3. CARACTERÍSTICAS DE LOS ORGANISMOS PÚBLICOS DESCENTRALI ZADOS SEGÚN LA LEY	148
4.5.4. CREACIÓN Y EXTINCIÓN DE LOS ORGANISMOS DESCENTRALIZA-- DOS	152
4.5.4.1. CREACIÓN SEGÚN LA LEY	152
4.5.4.2. EXTINCIÓN	158
CONCLUSIONES	160
BIBLIOGRAFÍA	162

INTRODUCCION

EL OBJETIVO DE ESTE TRABAJO DE INVESTIGACIÓN ES REALIZAR UN ESTUDIO DE LAS FORMAS DE ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA, CONTEMPLADAS POR EL DERECHO ADMINISTRATIVO, PROFUNDIZANDO EN EL ANÁLISIS DE LA DESCENTRALIZACIÓN ADMINISTRATIVA DESDE EL PUNTO DE VISTA DEL DERECHO EN MÉXICO.

EN PRIMER LUGAR SE DA UN BOSQUEJO DE LO QUE ES EL ESTADO, LOS ELEMENTOS QUE LO INTEGRAN, ASÍ COMO DE LOS FINES Y LAS FUNCIONES QUE ESTE REALIZA Y DE LA CONCEPCIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA CON LA INTENCIÓN DE RESALTAR LOS PUNTOS DE CONTACTO ENTRE EL ESTUDIO DEL ESTADO Y LOS TEMAS DE ESTA TESIS, YA QUE ES PRECISAMENTE UNO DE LOS PODERES DEL ESTADO, EL ENCARGADO DE LLEVAR A CABO LA FUNCIÓN ADMINISTRATIVA, ESTE PODER ES EL EJECUTIVO.

EN SEGUIDA SE HACE UNA BREVE RESEÑA HISTÓRICA DE LAS FORMAS DE ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA QUE HAN EXISTIDO DESDE LOS ESTADOS ANTIGUOS HASTA EL ESTADO MODERNO; PASANDO POR GRECIA, ROMA Y LA EDAD MEDIA; CON EL FIN DE CONOCER LOS SISTEMAS DE ORGANIZACIÓN QUE SE ESTABLECERON EN ÉPOCAS PASADAS Y PODER DARNOS CUENTA DE LA EVOLUCIÓN QUE TUVIERON ESTOS, ANTES DE CONVERTIRSE EN LAS FORMAS DE ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA QUE SE CONOCEN EN LA

ACTUALIDAD.

INMEDIATAMENTE DESPUÉS ENTRAMOS AL ANÁLISIS DE LAS FORMAS DE ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA; CENTRALIZACIÓN Y DESCONCENTRACIÓN, SEÑALANDO ALGUNOS ASPECTOS FUNDAMENTALES DE ESTAS; PARA ESTABLECER UN PUNTO DE REFERENCIA Y PODER ASÍ ENTRAR AL ANÁLISIS DE LA DESCENTRALIZACIÓN ADMINISTRATIVA, YA QUE LA CENTRALIZACIÓN Y LA DESCONCENTRACIÓN, SON FORMAS DE ORGANIZACIÓN ANTERIORES A LA DESCENTRALIZACIÓN.

UN ASPECTO IMPORTANTE ES DETERMINAR LA DIFERENCIA ENTRE LA ORGANIZACIÓN POLÍTICA Y LA ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA, PUES FRECUENTEMENTE SE CONFUNDE EL CONTENIDO DE ESTAS, SIENDO DISTINTAS UNA DE LA OTRA.

ASIMISMO, HABLAMOS DE LA DESCENTRALIZACIÓN ADMINISTRATIVA EN UN CAPÍTULO COMPLETO, PARA TRATAR DE ESTABLECER SUS CARACTERÍSTICAS Y LAS DIVERSAS MODALIDADES QUE REVISTE ESTA FORMA DE ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA; SE HACE UN ESTUDIO DE LOS TRES TIPOS DE DESCENTRALIZACIÓN CONTEMPLADAS POR LA DOCTRINA, CONOCIDAS COMO DESCENTRALIZACIÓN TERRITORIAL, DESCENTRALIZACIÓN POR SERVICIOS Y DESCENTRALIZACIÓN POR COLABORACIÓN; INCLUYENDO ADEMÁS LAS DIFERENCIAS EXISTENTES ENTRE LA ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA DESCENTRALIZADA CON LA CENTRALIZADA Y LA DESCON-

CENTRADA, PARA DEJAR CLARAMENTE ESTABLECIDAS LAS CARACTERÍSTICAS DE CADA UNO DE ESTOS PRINCIPIOS DE ESTRUCTURACIÓN ADMINISTRATIVA.

FINALMENTE SE HACE UN ANÁLISIS DE LA DESCENTRALIZACIÓN ADMINISTRATIVA EN EL DERECHO MEXICANO, EN EL QUE SE INCLUYE LA FUNDAMENTACIÓN LEGAL DE DICHS ORGANISMOS, - ASÍ COMO LA FORMA EN QUE SE CREAN Y SE EXTINGUEN ÉSTOS, DE ACUERDO CON LA LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL Y LA LEY FEDERAL DE LAS ENTIDADES PARAESTATALES.

CAPITULO I

EL ESTADO Y LA ADMINISTRACION PUBLICA.

- 1.1. CONCEPTO DE ESTADO.
- 1.2. LOS FINES DEL ESTADO.
- 1.3. LAS FUNCIONES DEL ESTADO.
 - 1.3.1. DISTRIBUCIÓN DE LAS FUNCIONES DEL ESTADO.
- 1.4. LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

EL ESTADO Y LA ADMINISTRACION PUBLICA

1.1.- CONCEPTO DE ESTADO.

ANTES DE ENTRAR AL ANÁLISIS DEL TEMA QUE DA TÍTULO AL PRESENTE TRABAJO, CONSIDERAMOS INDISPENSABLE HACER - UNA BREVE EXPOSICIÓN DE LO QUE ES EL ESTADO, LOS ELEMENTOS QUE LO INTEGRAN, LOS FINES Y LAS FUNCIONES QUE TIENE ENCOMENDADAS, ASÍ COMO DE UNA DE LAS ACTIVIDADES QUE ESTE REALIZA, LLAMADA ADMINISTRACIÓN, PUES ES PRECISAMENTE EN ÉSTA ÚLTIMA EN LA QUE SE APLICAN LAS DIVERSAS FORMAS DE ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA.

EL ESTADO SEGÚN EL TRATADISTA PORRÚA PÉREZ⁽¹⁾ "ES UNA SOCIEDAD HUMANA, ESTABLECIDA EN EL TERRITORIO QUE LE CORRESPONDE, ESTRUCTURADA Y REGIDA POR UN ORDEN JURÍDICO, CREADO, APLICADO Y SANCIONADO POR UN PODER SOBERANO, PARA OBTENER EL BIEN PÚBLICO TEMPORAL, FORMANDO UNA INSTITUCIÓN CON PERSONALIDAD MORAL Y JURÍDICA"

EL MAESTRO GARCÍA MAYNEZ⁽²⁾ , DEFINE AL ESTADO COMO "LA ORGANIZACIÓN JURÍDICA DE UNA SOCIEDAD BAJO UN PODER DE DOMINACIÓN QUE SE EJERCE EN DETERMINADO TERRITORIO"

(1) PORRÚA PÉREZ FRANCISCO, TEORIA DEL ESTADO.

EDITORIAL PORRUA, S.A. 18A. EDIC. MÉXICO, 1983, PÁG. 22

(2) GARCÍA MAYNEZ EDUARDO, INTRODUCCION AL ESTUDIO DEL DERECHO

EDITORIAL PORRUA, S.A. 9A. EDIC. MÉXICO, 1960. PÁG. 98

DE LA LECTURA DE LOS CONCEPTOS ANOTADOS, SE DESPRENDEN LOS SIGUIENTES ELEMENTOS QUE CONFIGURAN AL ESTADO: LA POBLACIÓN, EL TERRITORIO Y EL PODER.

LA POBLACIÓN.

ESTA CONSTITUYE EL ÁMBITO PERSONAL DE VALIDEZ DEL ESTADO Y SE COMPONE POR LOS HOMBRES Y MUJERES QUE PERTENECEN A ÉSTE ÚLTIMO, QUIENES EN SU CALIDAD DE MIEMBROS DE LA COMUNIDAD JURÍDICAMENTE ORGANIZADA, TIENEN EN SU FAVOR UNA SERIE DE DERECHOS SUBJETIVOS PÚBLICOS QUE PUEDEN HACER VALER FRENTE AL ESTADO.

EL TERRITORIO.

ESTE CONSTITUYE EL ÁMBITO ESPACIAL DE VALIDEZ DEL ESTADO, EL AUTOR GARCÍA MAYNEZ⁽³⁾, LO DEFINE COMO "...LA FORMACIÓN DEL ESPACIO EN QUE EL ESTADO EJERCITA SU PODER."

EL TERRITORIO TIENE DOS FUNCIONES: UNA NEGATIVA Y -- OTRA POSITIVA.

LA FUNCIÓN NEGATIVA CONSISTE EN CIRCUNSCRIBIR EL EJERCICIO DE LA ACTIVIDAD DEL ESTADO AL ESPACIO FÍSICO DEL TERRITORIO NACIONAL, E IMPEDIR QUE CUALQUIER PODER AJENO

(3) GARCÍA MAYNEZ EDUARDO, OB, CIT, PÁG. 98,

PUEDA EJERCER SU AUTORIDAD EN ESTE ÁMBITO SIN EL CONSEN-
TIMIENTO DEL ESTADO.

LA FUNCIÓN POSITIVA SE REFIERE AL ESPACIO GEOGRÁ-
FICO DONDE TODAS LAS PERSONAS QUE VIVEN EN EL MISMO, SE
ENCUENTRAN SUJETOS AL PODER ESTATAL.

EL PODER.

EL ESTADO PARA PODER OBTENER EL BIEN PÚBLICO, NEC-
SITA DE LA EXISTENCIA DE UNA AUTORIDAD O PODER, PARA ES-
TAR EN POSIBILIDAD DE IMPONER UNA DETERMINADA CONDUCTA, Y
NO CAER ASÍ EN LA IMPOSIBILIDAD DE PODER REALIZAR EL MEN-
CIONADO BIEN PÚBLICO.

EL PODER PÚBLICO O AUTORIDAD, PARA LLEVAR A CABO -
SU ACTIVIDAD DEBE REALIZAR DOS TAREAS, LA PRIMERA DE ELLAS
ES EL GOBIERNO Y LA SEGUNDA LA ADMINISTRACIÓN.

AL RESPECTO EL AUTOR PORRÚA PÉREZ,⁽⁴⁾ DEFINE A LAS CITA-
DAS TAREAS DE LA SIGUIENTE MANERA:

"EL GOBIERNO ES LA DIRECCIÓN GENERAL DE LAS ACTIVIDA-
DES DE LOS CIUDADANOS EN VISTA DEL BIEN PÚBLICO EN TODOS -
ASPECTOS.

(4) PORRÚA PÉREZ FRANCISCO, OB. CIT. PÁG. 291

LA ADMINISTRACIÓN ES LA FUNCIÓN ORGANIZADA DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS DE DIRECCIÓN, AYUDA Y SUPLEN- CIA DE LA ACTIVIDAD DE LOS PARTICULARES"

CABE AGREGAR, QUE EN RELACIÓN CON LA SEGUNDA TA- REA DE LA AUTORIDAD, QUE ES LA DE ADMINISTRAR, EXISTE UNA DIVERSIDAD DE FUNCIONES QUE DEBE REALIZAR, SIN IM- PORTAR EL PRINCIPIO ESTRUCTURAL BAJO EL CUAL ESTÉ ORGA- NIZADA DICHA ADMINISTRACIÓN.

EN PRIMER LUGAR, DEBE SELECCIONAR LOS INTERES - QUE DEBEN SER ADMINISTRADOS, DELIMITANDO EL CAMPO EN EL QUE HABRÁ DE EJERCER SU FUNCIÓN DE ADMINISTRACIÓN.

DEFINIDOS ESTOS ASPECTOS, DEBE ORGANIZAR LOS SER- VICIOS MEDIANTE LOS CUALES VA A ADMINISTRAR LOS MENCIO- NADOS INTERESES, ESTABLECIENDO UN DEBIDO CONTROL EN SU OPERACIÓN.

ASIMISMO DEBE IMPLEMENTAR LOS MECANISMOS SUFICIE^N TES PARA ESTABLECER, EN CASO NECESARIO, UNA ADECUADA - COORDINACIÓN DE LOS DISTINTOS SERVICIOS, SIEMPRE EFONCAN^D DO A ESTOS HACIA LA REALIZACIÓN DEL BIEN COMÚN.

1.2.- FINES DEL ESTADO

A CONTINUACIÓN PASAREMOS A EXPONER LO QUE SE ENTIENDE POR FINES DEL ESTADO, PUES ÉSTE POR SER UN ENTE PRODUCTO DE LA CULTURA HUMANA, LÓGICAMENTE DEBE TENER UN FIN.

TANTO LOS GOBERNANTES COMO LOS GOBERNADOS COMO INTEGRANTES DEL ESTADO, PERSIGUEN UN FIN, ÉSTE DEBE ESTUDIARSE PARA PODER COMPRENDER EL SENTIDO DE LA ORGANIZACIÓN ESTATAL Y HACIA QUÉ PUNTO ESTÁ ENCAMINADA LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA.

LA ACTIVIDAD QUE LA SOCIEDAD HUMANA ESTATAL REALIZA SE ENCUENTRA REGULADA POR UN ORDEN JURÍDICO, EL CUAL ES CREADO POR LA AUTORIDAD O PODER PÚBLICO, CON LA FINALIDAD DE REALIZAR LOS MÁS ALTOS VALORES DE LA CONVIVENCIA SOCIAL HUMANA, EL FIN QUE EL ESTADO PERSIGUE CONCURRE CON EL DEL ORDEN JURÍDICO, EN CONSECUENCIA EL FIN QUE PERSIGUE EL ESTADO, CONSISTE EN LA OBTENCIÓN DEL BIEN PÚBLICO.

PARA PRECISAR EN QUÉ CONSISTE EL BIEN PÚBLICO, RESULTA PERTINENTE ESTABLECER LA DIFERENCIA ENTRE "BIEN COMÚN" FIN DE TODA SOCIEDAD Y "BIEN PÚBLICO" FIN ESPECÍFICO DE LA SOCIEDAD ESTATAL, COMO LO SEÑALA EL AUTOR PORRÚA PÉREZ.

CUANDO UN NÚMERO DETERMINADO DE INDIVIDUOS SE AGRUPA SOCIALMENTE PARA LA OBTENCIÓN DE UN FIN ESPECÍFICO QUE LOS

BENEFICIE, ESE FIN AL BENEFICIAR SOLAMENTE A LOS INTEGRANTES DE ESE GRUPO, CONSTITUYE EL LLAMADO BIEN COMÚN.

ASIMISMO, EL ESTADO BUSCA TAMBIÉN LA OBTENCIÓN DE UN BIEN COMÚN, QUE BENEFICIE A TODOS LOS INDIVIDUOS QUE LO INTEGRAN, PERO COMO ÉSTE SE COMPONE POR UNA SOCIEDAD MÁS AMPLIA EL FIN QUE PERSIGUE CONSISTE EN LA SATISFACCIÓN DEL INTERÉS PÚBLICO; DE TAL MANERA QUE EL BIEN COMÚN PERSEGUIDO POR EL ESTADO, ES EL BIEN PÚBLICO.

1.3.- FUNCIONES DEL ESTADO

EL ESTADO, PARA PODER CUMPLIR CON SUS FINES, NECESITA DESARROLLAR UNA SERIE DE ACTUACIONES A TRAVÉS DE LOS ÓRGANOS QUE CONFORMAN SU ESTRUCTURA ORGÁNICA, ESA ACTIVIDAD SE DESARROLLA DE ACUERDO CON EL CONTENIDO PROPIO DE CADA UNO DE LOS MENCIONADOS ÓRGANOS, ASÍ TENEMOS QUE EL ESTADO EN EL DESARROLLO DE SU ACTIVIDAD REALIZA TRES FUNCIONES FUNDAMENTALES:

... "1A. EN TODA ORGANIZACIÓN ESTATAL TIENE QUE EXISTIR UNA ACTIVIDAD ENCAMINADA A FORMULAR LAS NORMAS GENERALES QUE DEBEN, EN PRIMER TÉRMINO, ESTRUCTURAR AL ESTADO Y, EN SEGUNDO TÉRMINO, REGLAMENTAR LAS RELACIONES ENTRE EL ESTADO Y LOS CIUDADANOS Y LAS RELACIONES DE LOS CIUDADANOS ENTRE SÍ.

ESTO ES, NECESARIAMENTE EN TODO ESTADO EXISTE UNA FUNCIÓN LEGISLATIVA.

2A. ADEMÁS EL ESTADO, TODO ESTADO, DEBE TENER UNA FUNCIÓN ENCAMINADA A TUTELAR EL ORDENAMIENTO JURÍDICO DEFINIENDO LA NORMA PRECISA QUE APLICAR EN LOS CASOS PARTICULARES; ES LA FUNCIÓN JURISDICCIONAL.

3A. POR ÚLTIMO, UNA TERCERA FUNCIÓN ESENCIAL DEL

ESTADO ES ACTUAR PROMOVIENDO LA SATISFACCIÓN DE LAS NECESIDADES DE LOS CIUDADANOS Y FOMENTANDO EL BIENESTAR Y EL PROGRESO DE LA COLECTIVIDAD.

SE TRATA DE LA FUNCIÓN ADMINISTRATIVA, EN LA CUAL SE ENCUENTRA COMPRENDIDA LA FUNCIÓN GUBERNAMENTAL O DE - ALTA DIRECCIÓN DEL ESTADO" (5)

(5) PORRÚA PÉREZ FRANCISCO, OB. CIT. PÁG. 384.

1.3.1.- DISTRIBUCIÓN DE LAS FUNCIONES DEL ESTADO.

AHORA BIEN, ESTAS TRES FUNCIONES SE ENCOMIENDAN PARA SU REALIZACIÓN A TRES PODERES DISTINTOS, DEPENDIENDO DE LA FUNCIÓN DE QUE SE TRATE, ASÍ TENEMOS QUE EN PRINCIPIO:

- LA FUNCIÓN LEGISLATIVA LE CORRESPONDE AL PODER LEGISLATIVO.
- LA FUNCIÓN JURISDICCIONAL AL PODER JUDICIAL; Y FINALMENTE
- LA FUNCIÓN ADMINISTRATIVA LE CORRESPONDE AL PODER EJECUTIVO.

CON ESTA DISTRIBUCIÓN SE BUSCA, EN TEORÍA, MANTENER UN EQUILIBRIO ENTRE LOS DIVERSOS PODERES DEL ESTADO, MEDIANTE EL ESTABLECIMIENTO DE UN BALANCE EN EL QUE UN PODER SIRVA DE CONTROL A OTRO, LOGRANDO DE ESTA MANERA EL EJERCICIO PRUDENTE DE LAS ATRIBUCIONES DE CADA UNO DE LOS PODERES ESTATALES.

EN LA PRÁCTICA ESTE SISTEMA NO SE HA LLEVADO A CABO CON LA PURIDAD SEÑALADA EN LA DOCTRINA, YA QUE DEBIDO AL INCREMENTO CONSTANTE DE LA INTERVENCIÓN DEL ESTADO EN ÁREAS

RELACIONADAS CON ASPECTOS DE INTERÉS GENERAL, LA ACTIVIDAD ESTATAL SE HA VUELTO CADA VEZ MÁS COMPLEJA; CON LO QUE ESTA CORRESPONDENCIA ENTRE FUNCIONES Y PODERES NO SIEMPRE SE CUMPLE FIELMENTE, PUES NO EXISTE UNA DIVISIÓN ABSOLUTA Y TAJANTE, COMO LO ESTABLECÍA MONTESQUIEU; POR LO QUE EL ESTADO MODERNO PARA LLEVAR A CABO SU ACTIVIDAD, REQUIERE DE UN MEJOR ENTENDIMIENTO ENTRE LOS ÓRGANOS QUE LO INTEGRAN Y UNA MAYOR FLEXIBILIDAD EN LA DISTRIBUCIÓN DE LAS FUNCIONES QUE LES CORRESPONDEN.

PERO ESTA FLEXIBILIDAD EN EL REPARTO DE COMPETENCIAS NO SIGNIFICA QUE SE TERMINE CON EL CONCEPTO DE DIVISIÓN DE PODERES, ÚNICAMENTE SE AGREGAN A LAS FUNCIONES ESPECÍFICAS ATRIBUÍDAS A LOS ÓRGANOS TRADICIONALES DEL ESTADO, OTRAS - QUE SON SUSTANCIALMENTE DISTINTAS A AQUELLAS QUE LES CORRESPONDEN CONFORME A SU DENOMINACIÓN FORMAL.

EN RELACIÓN CON LA ACTIVIDAD QUE REALIZA EL PODER EJECUTIVO, ENCONTRAMOS QUE ÉSTE LLEVA A CABO FUNCIONES ADMINISTRATIVAS Y EXCEPCIONALMENTE FUNCIONES LEGISLATIVAS.

RESPECTO A LA FUNCIÓN LEGISLATIVA DEL EJECUTIVO EL TRATADISTA PORRÚA PÉREZ; SEÑALA QUE ÉSTA APARECE DE LA SIGUIENTE MANERA: "...AL DICTAR LEYES CON EL VALOR PROPIO DE ELLAS EN SU FORMA Y CONTENIDO, DE ACUERDO CON FACULTADES -

EXTRAORDINARIAS PARA LEGISLAR QUE LE CONCEDE (AL EJECUTIVO) EL PODER LEGISLATIVO O QUE LE CORRESPONDEN CONSTITUCIONALMENTE DE MANERA DIRECTA, EN SITUACIONES DE EMERGENCIA; Y ADEMÁS COMO UNA DE SUS TAREAS NORMALES AL HACER USO DE LA FACULTAD REGLAMENTARIA QUE LE CONCEDE LA CONSTITUCIÓN" (6)

ASIMISMO LA ACTIVIDAD FUNDAMENTAL DEL PODER EJECUTIVO, LA FUNCIÓN ADMINISTRATIVA SE AVOCA A SATISFACER UNA NECESIDAD CONCRETA O A OBTENER EL BIEN QUE LA NORMA JURÍDICA GARANTIZA.

EL CONTENIDO FUNDAMENTAL DE LA FUNCIÓN ADMINISTRATIVA LO CONSTITUYEN LAS ACTIVIDADES QUE REALIZA EL PODER EJECUTIVO, PERO DEBIDO A LA COMPLEJIDAD DE ÉSTAS, EL ESTADO DEBE BUSCAR EL SISTEMA ORGANIZATIVO MÁS ADECUADO PARA QUE EL EJECUTIVO ESTÉ EN POSIBILIDADES DE CUMPLIR CON SU FUNCIÓN ADMINISTRATIVA DE LA MANERA MÁS EFICAZ Y EXPEDITA.

(6) *IBIDEM*, PÁG. 392.

1.4. LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.

SEGÚN EL MAESTRO SERRA ROJAS⁽⁷⁾ "LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA ES UNA ORGANIZACIÓN QUE TIENE A SU CARGO LA ACCIÓN CONTÍNUA ENCAMINADA A LA SATISFACCIÓN DE LAS NECESIDADES DE INTERÉS PÚBLICO, CON ELEMENTOS TALES COMO: UN PERSONAL TÉCNICO PREPARADO, UN PATRIMONIO ADECUADO Y MEDIANTE PROCEDIMIENTOS IDÓNEOS O CON EL USO, EN CASO NECESARIO, DE LAS PRERROGATIVAS DEL PODER PÚBLICO QUE ASEGUEN EL INTERÉS ESTATAL Y LOS DERECHOS DE LOS PARTICULARES",

PARA EL TRATADISTA ACOSTA ROMERO⁽⁸⁾ LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA ES "LA PARTE DE LOS ÓRGANOS DEL ESTADO, QUE DEPENDEN DIRECTA O INDIRECTAMENTE, DEL PODER EJECUTIVO, TIENE A SU CARGO TODA LA ACTIVIDAD ESTATAL QUE NO DESARROLLAN LOS OTROS PODERES (LEGISLATIVO Y JUDICIAL), SU ACCIÓN ES CONTÍNUA Y PERMANENTE, SIEMPRE PERSIGUE EL INTERÉS PÚBLICO, ADOPTA UNA FORMA DE ORGANIZACIÓN JERARQUIZADA Y CUENTA CON: A) ELEMENTOS PERSONALES; B) ELEMENTOS PATRIMONIALES; C) ESTRUCTURA JURÍDICA, Y D) PROCEDIMIENTOS TÉCNICOS".

LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DEPENDE DEL PODER EJECUTIVO, YA QUE ES ÉSTE EL QUE TIENE A SU CARGO LA FUNCIÓN ADMINISTRATIVA,

(7) SERRA ROJAS ANDRÉS, DERECHO ADMINISTRATIVO, EDITORIAL PORRUA, S.A., 3A. EDIC. MÉXICO, 1976, PÁG. 55.

(8) ACOSTA ROMERO MIGUEL, TEORÍA GENERAL DEL DERECHO ADMINISTRATIVO, EDITORIAL PORRUA, S.A., 6A. EDIC. MÉXICO, 1984, PÁG. 108.

ASIMISMO EL FIN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, ES LA REALIZACIÓN DEL INTERÉS GENERAL, EL CUAL PUEDE VARIAR DE ACUERDO A LAS NECESIDADES DE CADA ESTADO, PUES DEBIDO A - DIVERSOS FACTORES COMO EL AUMENTO DE POBLACIÓN, EL AVANCE TECNOLÓGICO Y CIENTÍFICO Y LA DEMANDA DE MEJORES CONDICIONES DE VIDA Y BIENESTAR SOCIAL, LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA HA TENIDO QUE AMPLIAR SU CAMPO DE ACCIÓN.

EL AUTOR ACOSTA ROMERO ⁽⁹⁾ SEÑALA QUE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA PUEDE ESTUDIARSE DESDE DOS PUNTOS DE VISTA; EL ORGÁNICO Y EL FUNCIONAL O DINÁMICO.

"DESDE EL PUNTO DE VISTA ORGÁNICO, SE LE IDENTIFICA CON EL PODER EJECUTIVO Y TODOS LOS ÓRGANOS O UNIDADES ADMINISTRATIVAS QUE DIRECTA O INDIRECTAMENTE, DEPENDEN DE ÉL. ORGANICAMENTE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL ESTA CONSTITUIDA POR EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA Y TODOS LOS ÓRGANOS CENTRALIZADOS, DESCONCENTRADOS, DESCENTRALIZADOS, LAS EMPRESAS, SOCIEDADES MERCANTILES DE ESTADO Y FIDEICOMISOS PÚBLICOS.

DESDE EL PUNTO DE VISTA FUNCIONAL, LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA SE ENTIENDE COMO LA REALIZACIÓN DE LA ACTIVIDAD - QUE CORRESPONDE A LOS ÓRGANOS QUE FORMA ESE SECTOR. EN ESTE SENTIDO ADMINISTRAR ES REALIZAR UNA SERIE DE ACTOS - PARA CONSEGUIR UNA FINALIDAD DETERMINADA"

(9) ACOSTA ROMERO MIGUEL, UB. CIT. PÁG. 110

EN SÍNTESIS PODEMOS CONSIDERAR QUE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA ES LA ESTRUCTURA JURÍDICO-POLÍTICA FUNDAMENTAL DEL PODER EJECUTIVO, POR MEDIO DE LA CUAL ESTE ÚLTIMO LLEVA A CABO SU FUNCIÓN, CONSISTENTE EN LA SATISFACCIÓN DE LAS NECESIDADES DE INTERÉS GENERAL.

CAPITULO II

RESEÑA HISTORICA DE LAS FORMAS DE ORGANIZACION ADMINISTRATIVA.

- 2.1. ESTADOS ANTIGUOS.
- 2.2. GRECIA.
- 2.3. ROMA.
- 2.4. EDAD MEDIA.
- 2.5. ESTADO MODERNO.
- 2.6. EVOLUCIÓN HISTÓRICA EN MÉXICO.
 - 2.6.1. EPOCA PRECOLONIAL.
 - 2.6.2. EPOCA COLONIAL.
 - 2.6.3. MÉXICO INDEPENDIENTE.
 - 2.6.4. LA REVOLUCIÓN DE 1910 Y EL CONSTITUYENTE DE 1917.

2.1.- ESTADOS ANTIGUOS

LA HISTORIA HA DEMOSTRADO QUE LA ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA DE LOS PUEBLOS ANTIGUOS NO ERA COMO NINGUNA DE LAS QUE SE CONOCEN EN LA ACTUALIDAD, YA QUE NO REUNÍA LOS ELEMENTOS DE ESTAS FORMAS DE ORGANIZACIÓN, ADEMÁS DE QUE TENÍA DIVERSAS CARACTERÍSTICAS QUE LA DISTINGUIAN DE LAS FORMAS DE ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA DEL ESTADO MODERNO.

EN LOS PUEBLOS ANTIGUOS, COMO PERSIA, BABILONIA E ISRAEL, NO SE TENÍA UNA IDEA DE ADMINISTRACIÓN COMO LA ACTUAL. ESTOS PUEBLOS ERAN EMINENTEMENTE TEOCRÁTICOS, CONSECUENTEMENTE AL ACEPTAR LAS IDEAS RELIGIOSAS QUE SE LES DIFUNDÍAN, RECONOCÍAN QUE EL PODER DEL REY ERA ILIMITADO YA QUE ÉSTE ERA UN REPRESENTANTE DE DIOS. DEBIDO A ESTA CONCEPCIÓN DE LAS FORMAS DE GOBIERNO LA ADMINISTRACIÓN SE ORIENTÓ EN FAVOR DEL REY PARA PRESERVAR EL PODER. ⁽¹⁾ MERECE UNA ESPECIAL DISTINCIÓN EL PUEBLO DE ISRAEL, PUES EL PODER DEL REY TENÍA LIMITACIONES DE CARÁCTER RELIGIOSO.

⁽¹⁾ JACQUES ELLUL, HISTORIA DE LAS INSTITUCIONES DE LA ANTIGÜEDAD.
EDIT. BIBLIOTECA JURIDICA AGUILAR, 2A. EDIC. MADRID, 1970, PÁG. 76.

ES IMPORTANTE SEÑALAR QUE LOS BABILONIOS HICIERON APORTACIONES VALIOSAS AL PENSAMIENTO ADMINISTRATIVO, -- SIN DUDA LA MÁS SOBRESALIENTE ES EL CÓDIGO DE HAMMURABÍ, PUES CONTIENE ASPECTOS IMPORTANTES RELATIVOS AL CONTROL DE LAS ACTIVIDADES MERCANTILES Y A LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA. (2)

UNO DE LOS PRIMEROS PUEBLOS QUE MOSTRÓ UN ALTO ÍNDICE DE CIVILIZACIÓN Y UN GRAN AVANCE EN MATERIA DE ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA FUÉ EL EGIPCIO; EL CUAL ESTABLECIÓ INICIALMENTE EN SU IMPERIO UNA FORMA VAGAMENTE DESCENTRALIZADA DE GOBIERNO, PERO ÉSTE FUE TAN ALTAMENTE DESCENTRALIZADO QUE LA ÚNICA ATADURA REAL ENTRE EL GOBIERNO CENTRAL Y LOS SUBESTADOS ERA LA COMISIÓN DE IMPUESTOS; PUES AUNQUE CADA UNO DE LOS JEFES DE ESTOS SUBESTADOS, POR SUPUESTO, DEBÍA LEALTAD AL FARAÓN, EL CONTROL DE AQUÉLLOS POR PARTE DE ESTE ÚLTIMO ERA TAN REMOTO, QUE ESOS ESTADOS PODRÍAN SER COMPARADOS CON LOS ESTADOS FEUDALES DE LA ÉPOCA MEDIEVAL.

AL DARSE CUENTA QUE ESTE MODO DE ORGANIZACIÓN SIG

(2) CLAUDE S. GEORGE JR., HISTORIA DEL PENSAMIENTO ADMINISTRATIVO
EDITORIAL PRENTICE/HALL INTERNACIONAL. 3A. EDIC. MADRID. 1981.
PÁG. 9.

NIFICABA FALTA DE CONTROL Y PÉRDIDA DE INGRESOS, SE INICIÓ UNA RECENTRALIZACIÓN A TRAVÉS DE LA OCUPACIÓN MILITAR; DE ESTA MANERA LOS OFICIALES DEL EJÉRCITO OCUPARON POSICIONES ADMINISTRATIVAS Y REORGANIZARON EL GOBIERNO CENTRAL. ASÍ, LA AUTORIDAD DEL GOBIERNO CENTRAL DESCANSÓ TOTALMENTE EN EL FARAÓN Y ÉSTE DELEGÓ AUTORIDAD LOCAL A LOS TERRITORIOS A TRAVÉS DE GOBERNADORES NOMBRADOS -- POR EL GOBIERNO CENTRAL, PERO ESTOS NO ACTUABAN INDEPENDIENTEMENTE, SÓLO APLICABAN LA POLÍTICA DEL FARAÓN.

2.2.- GRECIA

EN EL ESTADO GRIEGO SE TENÍA UNA NOCIÓN MÁS DESARROLLADA DEL SIGNIFICADO DE LA ADMINISTRACIÓN. ÉSTA ERA EMINENTEMENTE CENTRAL, PUESTO QUE EL REY, ÚNICO DETENTADOR DEL PODER ELEGÍA LIBREMENTE A SUS AUXILIARES, POR LA CONFIANZA QUE LES TENÍA Y A LOS QUE LES DESIGNABA DE TERMINADAS FUNCIONES ADMINISTRATIVAS: "NO HAY UNA REGLA DE JERARQUÍA DE COMPETENCIA O ASCENSO",⁽³⁾ NO OBSTANTE ESTO, LOS COLABORADORES DEL REY SE ORDENABAN DE ACUERDO A UN GRADO DETERMINADO.

LA ADMINISTRACIÓN DE LAS DIVERSAS CIUDADES QUE -- COMPOÑÍAN GRECIA SE LLEVABA A CABO DE DIFERENTE MANERA, PUES LOS PROBLEMAS QUE SE PRESENTABAN ERAN DIFERENTES - EN CADA UNA DE ELLAS.

LOS GRIEGOS DESARROLLARON UN NUEVO TIPO DE GOBIERNO DE LA CIUDAD, LA POLIS, LA CUAL ALENTÓ EL LIBRE INTERCAMBIO DE IDEAS.⁽⁴⁾

(3) JACQUES ELLUL, OB. CIT. PÁG. 89

(4) CLAUDE S. GEORGE JR., OB. CIT. PÁG. 14.

RESPECTO AL INDIVIDUO, LA ADMINISTRACIÓN LO CONSIDERABA COMO UN MIEMBRO DE LA POLÍS, CON EL DERECHO DE REALIZAR TAREAS DEL ESTADO, COMO LA LIBERTAD DE VOTAR - LEYES, AUNQUE ESE DERECHO SE ENCONTRABA RESTRINGIDO POR LA ACCIÓN DE LA LEY CREADA.

EN EL ESTADO GRIEGO LA ADMINISTRACIÓN NO TENÍA COMO FINALIDAD SATISFACER INTERESES SOCIALES, SINO QUE -- LAS DISPOSICIONES ADMINISTRATIVAS SÓLO BENEFICIABAN A LA CLASE PODEROSA, COMETIÉNDOSE EN CONTRA DE LA CLASE POBRE DEMASIADAS ARBITRARIEDADES QUE CON EL TIEMPO TRAJERON COMO RESULTADO SU DESAPARICIÓN.

2.3.- ROMA

EL IMPERIO ROMANO PARA CONVERTIRSE EN TAL, PASÓ -- POR VARIAS ETAPAS; AL PRINCIPIO, CUANDO ERA UN ESTADO PEQUEÑO, LOS PROBLEMAS DE CARÁCTER ADMINISTRATIVO QUE SE LE PRESENTABAN ERAN POCOS, PERO A MEDIDA EN QUE FUE AMPLIANDO SU TERRITORIO, LOS PROBLEMAS SE INCREMENTARON, ASÍ, FORZADOS POR LA CONQUISTA DE NUEVOS PUEBLOS, LOS ROMANOS SE CONCENTRARON EN BUSCAR LA FORMA MÁS EFECTIVA PARA ORGANIZAR Y CONTROLAR SU IMPERIO, EL PRINCIPAL PROBLEMA CONSISTIÓ EN CÓMO MANTENER EL CONTROL, LA LEALTAD Y LA RECAUDACIÓN DE LOS IMPUESTOS EN UN IMPERIO GEOGRÁFICAMENTE DISPERSO.

LA DISTANCIA EXISTENTE Y LA EXCESIVA DELEGACIÓN DE AUTORIDAD A NIVEL LOCAL, TENTÓ A LOS MILITARES Y A OTROS A DESLIGARSE DE SU LEALTAD AL IMPERIO Y BUSCAR LA AUTONOMÍA DE SU TERRITORIO; ESTO PROBÓ QUE UNA FORMA DE ORGANIZACIÓN ALTAMENTE CENTRALIZADA NO ERA FUNCIONAL PARA ENFRENTARSE A LAS PECULIARIDADES LOCALES.

EL EMPERADOR DIOCLECIANO COMPRENDIENDO QUE NO PODÍA CONTROLAR LAS ALEJADAS FRONTERAS DEL IMPERIO SIN UNA MAYOR ATRIBUCIÓN DE AUTORIDAD, DIVIDIÓ A ÉSTE EN PROVINCIAS, OTORGANDO A ÉSTOS SÓLO LA AUTORIDAD RELACIONA-

DA CON EL GOBIERNO CÍVIL, Y RESERVÁNDOSE PARA SÍ, EL -- CONTROL DEL EJÉRCITO ESTACIONADO EN LAS PROVINCIAS. LA META DE DIOCLECIANO FUÉ "SOLIDIFICAR LA ORGANIZACIÓN IMPERIAL REDUCIENDO LA IMPORTANCIA DE LA PROVINCIA COMO UNIDAD DE GOBIERNO"⁽⁵⁾.

ALGUNOS AUTORES CALIFICAN COMO DESCENTRALIZADA LA ORGANIZACIÓN DEL IMPERIO ROMANO, OTROS OPINAN QUE ESTA DESCENTRALIZACIÓN SÓLO SE PRACTICÓ DURANTE LA REPÚBLICA Y QUIZÁ EN EL PERÍODO DEL IMPERIO, CUANDO EL GOBIERNO SE ENCONTRABA AGOBIADO POR LOS PROBLEMAS INTERNOS, COMO CONSECUENCIA DEL EXCESIVO PODER RETENIDO POR LOS GOBERNADORES PROVINCIALES. PERO DURANTE EL PERÍODO EN QUE -- OPERÓ EL SISTEMA CENTRALIZADO DE DIOCLECIANO, LLEGÓ A SER MÁS DIFÍCIL PARA ÉSTOS GOBERNADORES DESAFIAR O MODIFICAR EL PODER CENTRAL DEL EMPERADOR.

(5) IDEM. PÁG. 25.

2.4.- EDAD MEDIA

COMO CONSECUENCIA DE LA CAÍDA DEL IMPERIO ROMANO, LOS PUEBLOS DE EUROPA OCCIDENTAL FUERON REDUCIDOS A CUBRIR LAS NECESIDADES ELEMENTALES DE LA AUTOCONSEVACIÓN; PUES DEBIDO A LA INSEGURIDAD QUE EXISTÍA EN LA REGIÓN, LA NECESIDAD PRIMARIA A QUE SE ENFRENTÓ UN INDIVIDUO -- FUE LA PROTECCIÓN CONTRA EL ASESINATO, EL ROBO Y LA VIOLENCIA; PERO COMO EL ESTADO NO PODÍA BRINDÁRSELA, EL INDIVIDUO PARA ASEGURARSE ESTA PROTECCIÓN LA MAYORÍA DE LAS VECES LA BUSCÓ EN UNA PERSONA MÁS PODEROSA QUE ÉL, PAGANDO CON SU PROPIA SERVIDUMBRE Y EN MUCHOS CASOS PERDIENDO LA LIBERTAD INDIVIDUAL.

ASÍ SURGE EL FEUDALISMO Y LA ADMINISTRACIÓN TOMA UN SENTIDO EMINENTEMENTE PATRIMONIAL, PUES LOS PEQUEÑOS TERRATENIENTES CEDEN LA PROPIEDAD DE SUS TIERRAS A CAMBIO DE PROTECCIÓN; ASÍ, ALGUNOS DE LOS FEUDOS LLEGAN A TENER GRANDES EXTENSIONES CONSTITUYENDO COMUNIDADES CON UN CONSIDERABLE NÚMERO DE HABITANTES.

LA ORGANIZACIÓN FEUDAL FUÉ DE "GRADACIÓN", CON GRADOS DESCENDENTES DE SU AUTORIDAD DELEGADA; ASÍ, EN LA CÚSPIDE DE LA GRAN PIRÁMIDE FEUDAL, ESTABA EL EMPERADOR O EL REY, PERTENECIENDO A ÉSTE TODA LA TIERRA, YA QUE RETENÍA GRANDES EXTENSIONES PARA SU USO PERSONAL,

Y CEDÍA EL RESTO A LA ALTA NOBLEZA, A CAMBIO DE CIERTOS SERVICIOS, PRINCIPALMENTE FINANCIEROS Y MILITARES.

EL SEÑORÍO LLEGÓ A SER EN ALGUNOS ASPECTOS UNA - UNIDAD GUBERNAMENTAL CON SU "TRIBUNAL" DE SÓLO UN HOMBRE, EL CUAL CREABA Y APLICABA SUS PROPIAS LEYES, NOMBRABA SUS FUNCIONARIOS, ETC.; ACTUANDO CON INDEPENDENCIA DEL REY O EMPERADOR (6).

(6) IBIDEM. PÁG. 28

2.5.- ESTADO MODERNO

ESTE SURGE COMO CONSECUENCIA DE DIVERSOS PROCESOS HISTÓRICOS QUE FUERON TRANSFORMANDO LA CONCEPCIÓN IDEOLÓGICA EXISTENTE EN LA EDAD MEDIA, QUE CONSIDERABA A DIOS COMO CENTRO DEL UNIVERSO Y DE LA VIDA MISMA, EN UNA CORRIENTE DE PENSAMIENTO QUE PUSO COMO CENTRO DE SU ENFOQUE AL HOMBRE Y AL MUNDO CONCRETO, CONOCIDA COMO EL RENACIMIENTO.

"HUBO DOS HECHOS FUNDAMENTALES QUE TRANSFORMARON LA HISTORIA Y, EN CONSECUENCIA, LAS IDEAS POLÍTICAS: EL RENACIMIENTO Y LA REFORMA PROTESTANTE QUE DIVIDIÓ LA UNIDAD DEL CRISTIANISMO EN EUROPA EN EL SIGLO XVI. HUBO ADEMÁS UN ACONTECIMIENTO DE FUNDAMENTAL IMPORTANCIA: EL FORTALECIMIENTO DEL PODER DE LOS MONARCAS FRENTE A LOS SEÑORES FEUDALES, QUE MOTIVÓ LA UNIFICACIÓN NACIONAL Y DIÓ COMO RESULTADO EL NACIMIENTO DEL ESTADO MODERNO.

ESOS HECHOS HISTÓRICOS TRASCENDENTALES OCURRIERON EN LOS SIGLOS XV Y XVI." (7)

ES EN ESTE PERÍODO EN EL QUE SURGE LA ADMINISTRACIÓN MODERNA, ASÍ TENEMOS QUE EN UN PRINCIPIO LA ACTIVIDAD DEL ESTADO SE LIMITABA A VIGILAR EL LIBRE DESARROLLO DE LAS RELACIONES DE LOS GOBERNADOS, BAJO LA CONSIGNA ESTABLECIDA EN EL PRINCIPIO DE "DEJAR HACER, DEJAR PASAR",

(7) PORRÍA PÉREZ FRANCISCO, OB. CIT. PÁG. 82

ÉSTE ERA EL SISTEMA DEL "ESTADO LIBERAL" EN EL QUE LA ACTIVIDAD DE ESTE ÚLTIMO REALMENTE SE HALLABA MUY RESTRINGIDA, POR LO QUE SE LE CONOCE, EN ÉSTA ÉPOCA, TAMBIÉN - CON LA DENOMINACIÓN DE "ESTADO GENDARME"

PERO ANTE EL ACELERADO PROGRESO DE LA SOCIEDAD, EL ESTADO VA INCURSIONANDO CADA VEZ MÁS EN DIVERSOS CAMPOS DE LA ACTIVIDAD HUMANA, ENTENDIÉNDOSE ÉSTA DESDE EL PUNTO DE VISTA DE LA AGRUPACIÓN SOCIAL, TRANSFORMANDO DE ESTA MANERA SU ACTITUD PASIVA EN UNA ACTIVIDAD CADA VEZ - MÁS DINÁMICA.

ASÍ, EL "ESTADO LIBERAL" SE CONVIERTE EN UN "ESTADO PROVIDENCIA", QUE REGULA Y LIMITA LA ACTIVIDAD DE LOS GOBERNADOS, ORIENTANDO ÉSTA HACIA LA CONSECUCIÓN DE OBJETIVOS DE INTERÉS GENERAL, ES DECIR, EL ESTADO ADQUIERE - LA RESPONSABILIDAD DE ENCAMINAR SU ACTIVIDAD Y LA DE LOS INTEGRANTES DE LA SOCIEDAD ESTATAL, A LA OBTENCIÓN DEL BIEN PÚBLICO, CREANDO LOS MECANISMOS JURÍDICOS QUE LE SEAN NECESARIOS PARA ESTE FIN.

EL PRIMER ANTECEDENTE DEL ESTADO MODERNO, SE DA EN PRUSIA, LA QUE AL SEPARARSE DEL SACRO IMPERIO ORGANIZA - LA ADMINISTRACIÓN EN UN SISTEMA RÍGIDO Y MILITAR, ESTABLECIENDO UNA JERARQUIZACIÓN EFECTIVA ENTRE LOS FUNCIONARIOS DEL GOBIERNO.

2.6. EVOLUCION HISTORICA EN MEXICO

2.6.1. EPOCA PRECOLONIAL

ANTES DE LA CONQUISTA DE MÉXICO LOS PUEBLOS INDÍGENAS QUE SE ENCONTRABAN EN SU TERRITORIO TENÍAN UNA ADMINISTRACIÓN QUE AUNQUE ERA UNA FORMA RUDIMENTARIA DE ORGANIZACIÓN, RESULTABA EFECTIVA PARA ELLOS.

AL FRENTE DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA SE ENCONTRABA EL REY QUE ERA AUXILIADO EN EL CUMPLIMIENTO DE SUS FUNCIONES Y EN LA RESOLUCIÓN DE PROBLEMAS COMUNES DEL REINO, POR UN GRUPO DE PERSONAS COMPUESTAS POR SACERDOTES, NOBLES Y MILITARES; LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS COMO CONSECUENCIA DE SU ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA RESULTABA EFECTIVA; ASÍ SE CREAN OBRAS PÚBLICAS COMO TEMPLOS, ESCUELAS, CAMINOS, ACUEDUCTOS, ETC.

LA ADMINISTRACIÓN HACENDARIA CREADA PARA RESOLVER LOS PROBLEMAS ECONÓMICOS, ESTABA BIEN ORGANIZADA, Y LA REUNIÓN DEL TRIBUTO SE HACÍA A TRAVÉS DE RECAUDADORES, INSPECTORES, ETC.

2.6.2 EPOCA COLONIAL

CON LA CONQUISTA DE LOS PUEBLOS QUE HABITABAN EN MÉXICO, LA ADMINISTRACIÓN SE TORNÓ DIFERENTE, PUES CON EL OBJETO DE MANTENER LA UNIDAD ADMINISTRATIVA Y CONSOLIDAR EL PODER REAL, SOBRE LO DOMINADO, EL MONARCA ESPAÑOL CREÓ ÓRGANOS CON ELEMENTOS DE CENTRALIZACIÓN CUYOS FUNCIONARIOS ERAN GENTE DE LA NOBLEZA.

LAS PRINCIPALES INSTITUCIONES DE GOBIERNO ERAN: REY, CONSEJO REAL DE INDIAS, CASA DE CONTRATACIÓN DE SEVILLA, VIRREY, AUDIENCIAS REALES, INTENDENCIAS Y AYUNTAMIENTO.

EXISTÍA UNA VERDADERA JERARQUIZACIÓN EN LA ADMINISTRACIÓN, HABÍA VIRREYES, CAPITANES GENERALES, AUDITORES, GOBERNADORES, CORREGIDORES Y ALCALDES.

EL CONSEJO DE INDIAS, AUNQUE INDIRECTAMENTE, TIENE GRAN IMPORTANCIA EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DE SU ÉPOCA, PUES DENTRO DE LAS FUNCIONES QUE TIENE SE ENCUENTRA LA DE SER CUERPO CONSULTIVO DEL MONARCA; ÉSTE, DE ACUERDO A LOS INFORMES RECIBIDOS DEL CONSEJO TRATABA QUE SUS DISPOSICIONES SE ADAPTARAN A LA REALIDAD SOCIAL QUE EXISTÍA EN LA NUEVA ESPAÑA.

COMO CONSECUENCIA DE LA DIVISIÓN DE LA AUTORIDAD Y DE LA RESPONSABILIDAD EN EL GOBIERNO SE DA UNA DESCENTRALIZACIÓN FUNCIONAL Y COMO RESULTADO SE CREAN TRIBUNALES PARA RESOLUCIÓN DE PROBLEMAS DE ACUERDO A LA RAMA DE LA ADMINISTRACIÓN DE QUE SE TRATE; HABÍA TRIBUNAL -- ECLESIAÍSTICO, TRIBUNAL DE LA SANTA HERMANDAD, TRIBUNALES COMUNES Y ORDINARIOS Y RESOLVÍAN ASUNTOS CIVILES Y PENALES.

FELIPE V EN 1717 CREA LA SECRETARÍA DEL DESPACHO UNIVERSAL; QUIZÁS LA REFORMA MÁS IMPORTANTE FUE LA IMPLANTACIÓN DE LAS INTENDENCIAS CUYOS TITULARES CUMPLÍAN FUNCIONES DE HACIENDA, DE JUSTICIA, DE POLÍTICA, DE GUERRA; LA CREACIÓN DE ESTOS ORGANISMOS AUNQUE BENEFICIA EN LO ADMINISTRATIVO, EN LA POLÍTICA TRAJÓ PERJUICIOS A LA COLONIA PORQUE LOS VIRREYES Y LOS CABILDOS AL VERSE DESPOJADOS DE SU AUTORIDAD, INCITARON AL LEVANTAMIENTO, QUE PERJUDICARÍA AL GOBIERNO DE LA NUEVA ESPAÑA.

CON EL OBJETO DE MANTENER UN CONTROL EN LA ADMINISTRACIÓN, EL GOBIERNO ESPAÑOL IMPLANTÓ EN LA NUEVA ESPAÑA -- INSTITUCIONES DE LA MISMA NATURALEZA DE LAS QUE SE ENCONTRABAN EN ESPAÑA Y ÉSTAS FUERON LA VISITA Y EL JUICIO DE RESIDENCIA.

LA VISITA ERA UNA INSPECCIÓN QUE REALIZABAN PERSONAS ESPECIALMENTE DESIGNADAS PARA ELLO, CUANDO SE TENÍA CONOCIMIENTO DE FRAUDE O DE ABUSO DE AUTORIDAD Y CON FACULTADES HASTA PARA SUSPENDER A LOS CULPABLES.

LAS VISITAS PODÍAN SER GENERALES O ESPECIALES; -- OTROS FUNCIONARIOS SEMEJANTES A LOS VISITADORES ERAN -- LOS JUECES PESQUISADORES, ÉSTOS ERAN MEROS INFORMANTES DE UNA AUTORIDAD SUPERIOR.

EL JUICIO DE RESIDENCIA ERA UN JUICIO POPULAR A TRAVÉS DEL CUAL SE OBLIGABA A UN FUNCIONARIO A RENDIR CUENTAS EN LAS GESTIONES REALIZADAS DURANTE SU CARGO ADMINISTRATIVO Y EN ÉL CUALQUIER PERSONA QUE SE CONSIDERABA AGRAVIADA PODÍA INTERVENIR EN EL PROCESO. OTRO MEDIO DE CONTROL ERA EL QUE SE ESTABLECÍA PARA LOS REGIDORES, PUES ÉSTOS TENÍAN LA OBLIGACIÓN DE MANIFESTAR ANTES DEL DESEMPEÑO DE SU GESTIÓN CUALES ERAN LOS BIENES QUE TENÍA COMO PROPIETARIO Y ADEMÁS DEBERÍA DEPOSITAR UNA FIANZA QUE SE ESTABLECIERA PARA EL CASO DE QUE RESULTARA CULPABLE EN EL JUICIO DE RESIDENCIA Y TUVIERA QUE PAGAR MULTAS Y SANCIONES.

2.6.3 MEXICO INDEPENDIENTE

UN SINNÚMERO DE CAUSAS DE ORDEN POLÍTICO, ECONÓMICO Y SOCIAL, Y ADMINISTRATIVO CREARON EL AMBIENTE PROPIO PARA QUE LA NUEVA ESPAÑA SE INDEPENDIZARA DE ESPAÑA. UNA VEZ CONSUMADA LA INDEPENDENCIA SURGE UNA NUEVA REESTRUCTURACIÓN EN LA ESFERA ADMINISTRATIVA, ITURBIDE DURANTE SU GOBIERNO CREA UN CONSEJO DE 30 MIEMBROS CON EL PROPÓSITO DE QUE LO AYUDEN EN LA REALIZACIÓN DE FUNCIONES QUE ÉL SOLO NO PUEDE EFECTUAR. EN EL DECRETO DEL 8 DE NOVIEMBRE DE 1821 CREA LAS PRIMERAS CUATRO SECRETARÍAS QUE FUERON: LA SECRETARÍA DE RELACIONES EXTERIORES, LA SECRETARÍA DE HACIENDA, LA SECRETARÍA DE JUSTICIA Y NEGOCIOS ECLESIASTICOS Y LA SECRETARÍA DE GUERRA Y MARINA.

EN LA CONSTITUCIÓN DE 1824, AL ESTABLECERSE LA SEPARACIÓN DE PODERES EN EJECUTIVO, LEGISLATIVO Y JUDICIAL, LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA SE CONVIERTE EN LA FUNCIÓN ESENCIAL DEL EJECUTIVO AUNQUE LIMITADA POR CONSIDERAR A LOS ESTADOS CON AUTONOMÍA EN LA ADMINISTRACIÓN LOCAL.

DE 1824 AL TIEMPO DE MOVIMIENTO DE REFORMA EXISTE UN CAOS EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DEL PAÍS, PUES ---

APARTE DE LA IMPREPARACIÓN POLÍTICA Y ADMINISTRATIVA DE LOS FUNCIONARIOS QUE SE ENCONTRABAN AL FRENTE DE LOS ORGANOS ADMINISTRATIVOS, SE DEBÍA A LAS LUCHAS QUE EXISTÍAN ENTRE CENTRALISTAS Y FEDERALISTAS PARA OBTENER EL PODER.

AL CONSOLIDARSE LA REPÚBLICA CON LA REVOLUCIÓN DE AYUTLA, TRAE COMO CONSECUENCIA UN CAMBIO EN LA ADMINISTRACIÓN, EN LA EDUCACIÓN; SE SUPRIME EL FUERO MILITAR Y ECLECIÁSTICO Y EL REGISTRO DEL ESTADO CIVIL DE LAS PERSONAS PASA A FORMAR PARTE DE LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA DEL ESTADO.

EN LA DICTADURA PORFIRISTA, LA ADMINISTRACIÓN "SE SOMETE A LAS CONDICIONES DE EVOLUCIÓN Y PROGRESO DEL PAÍS"⁽⁷⁾, EN EL ASPECTO FINANCIERO SE LLEVA A CABO UNA PLANIFICACIÓN MÁS ORDENADA QUE TRAE COMO RESULTADO EL EQUILIBRIO DEL PRESUPUESTO.

PERO ESTA BUENA ADMINISTRACIÓN SE FUE ABAJO AL NO TOMARSE EN CUENTA LA FUERZA SOCIAL Y LA TRASCENDENCIA -

(7) LÓPEZ ALVAREZ FRANCISCO, LA ADMINISTRACION PUBLICA Y LA VIDA ECONOMICA DE MEXICO. EDIT. PORRUA, S.A. 2A. EDIC. MEXICO, 1964. PÁG. 110.

QUE TENÍA EN EL PAÍS EL GRUESO DE LA POBLACIÓN, ASÍ CO
MO LA EXPLOTACIÓN DEL CAMPESINO Y LA CREACIÓN DE LATI-
FUNDIOS QUE DIERON COMO RESULTADO LA REVOLUCIÓN DE --
1910.

2.6.4 LA REVOLUCION DE 1910 Y EL CONSTITUYENTE DE 1917.

EL MOVIMIENTO REVOLUCIONARIO DE 1910 SURGE CON --- IDEAS YA NO SÓLO LIBERALES E INDIVIDUALES, COMO EL MOVIMIENTO QUE PRECEDIÓ A LA CONSTITUCIÓN DE 1857, SINO QUE TAMBIÉN CON PLANTEAMIENTOS DE ORDEN SOCIAL, ADEMÁS SE -- TIENE EL FIRME PROPÓSITO DE QUE LOS RECURSOS NACIONALES SE APROVECHEN AL MÁXIMO Y SEAN DISTRIBUIDOS ENTRE EL -- PUEBLO Y EN BENEFICIO DE ÉSTE, QUE EN ESE ENTONCES SE - ENCONTRABA EXCESIVAMENTE MARGINADO POR LAS CLASES PRIVI LEGIADAS QUE TENÍAN EN SUS MANOS EL CONTROL DEL PODER - EN TODOS LOS ASPECTOS.

TODO ESE CONJUNTO DE IDEAS POLÍTICAS, SOCIALES, - ECONÓMICAS, ADMINISTRATIVAS QUE ENMARCAN LA REVOLUCIÓN DE 1910 QUEDARON PLASMADAS EN LA CONSTITUCIÓN DE 1917 - EN LA CUAL EL ESTADO ASUME LA RESPONSABILIDAD DE PROMO VER Y ENCAUZAR LAS FUERZAS ECONÓMICAS DEL PAÍS EN BENE FICIO DEL PUEBLO Y PRINCIPALMENTE DE LA CLASE DÉBIL.

ASÍ, EL ARTÍCULO 123 CONSTITUCIONAL AL FIJAR LAS NORMAS FUNDAMENTALES PARA LEGISLAR EN MATERIA LABORAL - LO HACE CON EL FIN DE PROTEGER LOS INTERESES DEL TRABA JADOR, ANTE LA POSIBLE VENTAJA DEL PATRÓN DERIVADA DE - SUS MAYORES RECURSOS Y POSIBILIDADES.

EL ARTÍCULO 127 CONSTITUCIONAL AL CREAR UNA DEPENDENCIA DIRECTA DEL EJECUTIVO QUE SE ENCARGUE DE LA APLICACIÓN Y EJECUCIÓN DE LAS LEYES AGRARIAS, ESTABLECE LAS PRIMERAS GARANTÍAS SOCIALES EN EL MUNDO.

CAPITULO III

LA CENTRALIZACION Y LA DESCONCENTRACION DESDE EL PUNTO DE VISTA DE LA TEORIA ADMINISTRATIVA:

- 3.1. CONCEPTO DE ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA.
 - 3.1.1. DIFERENCIAS ENTRE ORGANIZACIÓN POLÍTICA Y ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA.
- 3.2. LA CENTRALIZACIÓN ADMINISTRATIVA.
 - 3.2.1. DEFINICIÓN.
 - 3.2.2. CARACTERÍSTICAS.
 - 3.2.3. RELACIÓN DE JERARQUÍA.
 - 3.2.4. VENTAJAS DE LA CENTRALIZACIÓN.
- 3.3. LA DESCONCENTRACIÓN ADMINISTRATIVA.
 - 3.3.1. DEFINICIÓN.
 - 3.3.2. ASPECTOS JURÍDICOS.
 - 3.3.3. ASPECTOS ECONÓMICOS.
 - 3.3.4. ASPECTOS ADMINISTRATIVOS.
 - 3.3.5. VENTAJAS DE LA DESCONCENTRACIÓN.
 - 3.3.6. LA DESCONCENTRACIÓN Y LA DELEGACIÓN DE FACULTADES.

LA CENTRALIZACION Y LA DESCONCENTRACION DESDE EL PUNTO DE VISTA DE LA TEORIA ADMINISTRATIVA

3.1.- CONCEPTO DE ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA.

LOS ESTADOS MODERNOS PARA PODER LLEVAR A CABO UNA ADECUADA REALIZACIÓN DE SUS FINES, NECESITAN ORGANIZARSE DE UNA MANERA DETERMINADA, YA SEA EN EL DESEMPEÑO DE LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA O BIEN DE LA GUBERNATIVA.

EL MAESTRO ACOSTA ROMERO⁽¹⁾ CONCEPTÚA A LA ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA COMO "LA FORMA EN QUE SE ESTRUCTURAN Y ORDENAN LAS DIVERSAS UNIDADES ADMINISTRATIVAS QUE DEPENDEN DEL PODER EJECUTIVO, DIRECTA O INDIRECTAMENTE, A TRAVÉS DE RELACIONES DE JERARQUÍA Y DEPENDENCIA, PARA LOGRAR UNA UNIDAD DE ACCIÓN, DE DIRECCIÓN Y DE EJECUCIÓN, EN LA ACTIVIDAD DE LA PROPIA ADMINISTRACIÓN, ENCAMINADA A LA CONSECUCIÓN DE LOS FINES DEL ESTADO."

LA FORMA DE ORGANIZACIÓN QUE CADA ESTADO EN LO PARTICULAR ADOPTA RESPONDE FUNDAMENTALMENTE A LAS NECESIDADES QUE LA ORIGINAN Y A LAS CIRCUNSTANCIAS HISTÓRICAS QUE LA CONDICIONAN: ES DECIR, SEGÚN LA NATURALEZA DE CADA ESTADO EN PARTICULAR, ASÍ SERÁ EL PLANTEAMIENTO Y RESOLUCIÓN

(1) ACOSTA ROMERO MIGUEL, OB. CIT. PÁG. 113.

DE LA FORMA DE ORGANIZACIÓN A ADOPTAR EN SU ADMINISTRACIÓN.

"TRADICIONALMENTE SE HAN CONSIDERADO CUATRO FORMAS DE ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA:

1. CENTRALIZACIÓN
2. DESCONCENTRACIÓN
3. DESCENTRALIZACIÓN
4. SOCIEDADES MERCANTILES Y EMPRESAS DE EDO." (2)

(2) IDEM, PÁG. 112

3.1.1.- DIFERENCIAS ENTRE ORGANIZACIÓN POLÍTICA Y ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA.

LOS CONCEPTOS DE CENTRALIZACIÓN, DESCONCENTRACIÓN Y DESCENTRALIZACIÓN, SON FORMAS DE ORGANIZACIÓN QUE SE DAN TANTO EN EL ÁMBITO POLÍTICO COMO EN EL ADMINISTRATIVO, POR LO QUE ES NECESARIO DISTINGUIRLAS PARA NO INCURRIR EN POSIBLES CONFUSIONES.

DESDE EL PUNTO DE VISTA POLÍTICO LA CENTRALIZACIÓN Y LA DESCENTRALIZACIÓN TIENEN POR OBJETO LA ORGANIZACIÓN DEL ESTADO EN SU TOTALIDAD, LO CUAL SE TRADUCE ÚNICA Y EXCLUSIVAMENTE EN LA CONSTITUCIÓN ORGÁNICA DE UN ESTADO.

SEGÚN EL MAESTRO ANDRÉS SERRA ROJAS,⁽³⁾ LAS FORMAS DE ORGANIZACIÓN POLÍTICA (FORMAS DE ESTADO) SE CLASIFICAN EN DOS GRUPOS:

- A) LA FORMA UNITARIA O CENTRALISTA; Y
- B) LA FORMA COMPUESTA O DESCENTRALIZADA, EN PARTICULAR LA FORMA FEDERAL.

⁽³⁾ SERRA ROJAS ANDRÉS, OB. CIT. PÁG. 461.

SEÑALA QUE LA FORMA DE ESTADO UNITARIO "IMPLICA - LA EXISTENCIA DE UN PODER CENTRAL QUE COORDINE Y CLASIFIQUE LA VIDA POLÍTICA DEL PAÍS.

EL ESTADO CENTRAL LLAMADO TAMBIÉN ESTADO UNITARIO SE CONTRAPONA AL ESTADO FEDERAL, SI LOS ELEMENTOS DE SU ESTRUCTURA DEPENDEN O NO DE UNO A VARIOS ÓRGANOS QUE FORMAN EL CENTRO DE PODER DEL ESTADO.

LA ACCIÓN DE ESOS ÓRGANOS CENTRALES COMPRENDE A TODA LA REPÚBLICA. UN SOLO PODER QUE MANDA Y ACTÚA CON LOS ELEMENTOS QUE LE ESTÁN DIRECTAMENTE SUBORDINADOS.

POR CONSIGUIENTE LA CENTRALIZACIÓN POLÍTICA ES UN PROCESO MEDIANTE EL CUAL LOS ÓRGANOS FEDERALES DEL ESTADO, ACUMULAN FACULTADES, CON MENOSCABO DE LAS FORMAS POLÍTICAS LOCALES O REGIONALES;"⁽⁴⁾

DE LO ANTERIOR SE DESPRENDE QUE EL OBJETO DEL CENTRALISMO POLÍTICO ES MANTENER LA UNIDAD DEL ESTADO EN SU TOTALIDAD; ASÍMISMO LA TENDENCIA DE ESTA FORMA DE ORGANIZACIÓN POLÍTICA, DE PONER A DISPOSICIÓN DEL PODER GUBER-

(4) ÍDEM. PÁG. 463.

NATIVO CENTRAL TODAS LAS FUERZAS DEL ESTADO, CONSTITUYE A TODAS LUCES UN EXCESO DE CONCENTRACIÓN DE FACULTADES EN UNA SOLA AUTORIDAD, LA CUAL ESTA EN POSIBILIDAD DE ORGANIZAR O REORGANIZAR AL ESTADO DE ACUERDO CON LOS INTERESES Y CONVENIENCIAS POLÍTICAS QUE PRIVEN EN SU SEÑO.

POR OTRO LADO LA FORMA DESCENTRALIZADA O "COMPUESTA" (COMO LA LLAMA EL MAESTRO SERRA ROJAS) ENTRAÑA UN MAYOR RECONOCIMIENTO DE PERSONALIDAD JURÍDICA Y POLÍTICA DE LAS LOCALIDADES O CIRCUNSCRIPCIONES TERRITORIALES, COMO ES EL CASO DE LOS ESTADOS FEDERALES, QUE SIN ROMPER CON LA UNIDAD DEL ESTADO DEL CUAL FORMAN PARTE, REVISTEN EN MUCHOS CASOS, UNA FORMA DE ORGANIZACIÓN IGUAL A LA DEL ESTADO MISMO AUNQUE EN UNA ESCALA MÁS PEQUEÑA POR ASÍ DECIRLO.

EL ESTADO FEDERAL CORRESPONDE A UNA INSTITUCIÓN POLÍTICA FUNDAMENTAL ADOPTADA Y DEFINIDA EN LOS TEXTOS CONSTITUCIONALES QUE HAN ESTADO VIGENTES.

DESDE EL PUNTO DE VISTA DE LA DOCTRINA POLÍTICA, AFIRMA MOUSKELI, QUE "EL ESTADO FEDERAL ES UN ESTADO QUE SE CARÁCTERIZA POR UNA DESCENTRALIZACIÓN DE FORMA ESPECIAL Y DE GRADO MÁS ELEVADO; QUE SE COMPONE DE COLECTIVIDADES MIEMBROS DOMINADOS POR ÉL, PERO QUE POSEEN AUTONO-

MÍA CONSTITUCIONAL Y PARTICIPAN EN LA FORMACIÓN DE LA VOLUNTAD NACIONAL, DISTINGUIÉNDOSE DE ESTE MODO DE LAS DEMÁS COLECTIVIDADES PÚBLICAS INFERIORES* (5)

EL TRATADISTA ALEMÁN HANS KELSEN, (6) DICE QUE UNA DE LAS CARACTERÍSTICAS DEL ESTADO FEDERAL, ES QUE EN ESTOS ESTADOS MIEMBROS POSEEN UN CIERTO GRADO DE AUTONOMÍA CONSTITUCIONAL, YA QUE EL ÓRGANO LEGISLATIVO DE CADA ESTADO MIEMBRO ES COMPETENTE PARA REALIZAR, POR MEDIO DE LEYES CAMBIOS EN SUS PROPIAS CONSTITUCIONES.

ES IMPORTANTE RECALCAR QUE TANTO EN LA CENTRALIZACIÓN COMO EN LA DESCENTRALIZACIÓN POLÍTICAS, LAS CARACTERÍSTICAS FUNDAMENTALES SON:

- A) POR UNA PARTE BUSCAR LA MEJOR MANERA DE ORGANIZAR AL ESTADO EN SU TOTALIDAD, Y
- B) POR LA OTRA MANTENER LA UNIDAD DE DICHO ESTADO, ESTO ÚLTIMO MEDIANTE LA CREACIÓN DE CUANDO MENOS UNA NORMA BÁSICA DE CARÁCTER CENTRAL, QUE EVITE LA DISOLUCIÓN DE LA COMUNIDAD JURÍDICA -

(5) IBIDEM. PÁG. 462.

(6) KELSEN HANS, TEORÍA GENERAL DEL DERECHO Y DEL ESTADO; EDITADO POR LA UNAM, 2A. EDIC. MÉXICO, 1983, PÁG. 378.

DEL ESTADO.

PODEMOS CONCLUIR, RESPECTO A LAS FORMAS DE ORGANIZACIÓN POLÍTICA, QUE EL CENTRALISMO POLÍTICO ES AQUEL EN EL CUAL LAS FACULTADES CONCEDIDAS POR EL PODER CENTRAL A LOS ÓRGANOS LOCALES SE REDUCEN AL MÍNIMO INDISPENSABLE PARA QUE LA ORGANIZACIÓN LOCAL PUEDA DESARROLLARSE. MIEN--TRAS QUE POR DESCENTRALISMO POLÍTICO DEBEMOS ENTENDER --AQUEL EN QUE LA CONCESIÓN DE FACULTADES DEL PODER CENTRAL A LOS ÓRGANOS LOCALES ES MÁXIMA, PERO SIN SER, DE NINGUNA MANERA TOTAL.

DESDE EL PUNTO DE VISTA ADMINISTRATIVO LAS FORMAS DE ORGANIZACIÓN SE REFIEREN A UNA PARTE DE LA ACTIVIDAD - DEL ESTADO; CONCRETAMENTE A LA ACTIVIDAD DE LOS ÓRGANOS - DEL PODER EJECUTIVO.

ALGUNOS AUTORES TRATAN DE UBICAR A LA ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA DE UN ESTADO, COMO UNA CONSECUENCIA DEPENDIENTE DE LA FORMA DE ORGANIZACIÓN POLÍTICA ADOPTADA POR ÉSTE.

AL RESPECTO MENCIONAMOS LA OPINIÓN DEL AUTOR -- AZCÁRATE, EL CUAL SOSTIENE QUE "EL PROBLEMA DE LA CENTRALIZACIÓN SE REFIERE AL CONJUNTO DE LAS FUNCIONES DEL ESTADO Y DE SU ORGANIZACIÓN, Y ASÍ HAY UNA CENTRALIZACIÓN PO-

LÍTICA QUE CONDUCE A LA ORGANIZACIÓN UNITARIA DEL ESTADO Y UNA CENTRALIZACIÓN ADMINISTRATIVA QUE ABSORBE EN EL ESTADO NACIONAL TODA LA FUNCIÓN EJECUTIVA. LA TENDENCIA A PONER A DISPOSICIÓN DEL PODER GUBERNATIVO CENTRAL TODAS LAS FUERZAS DEL ESTADO IMPLICA UN CRITERIO SUSTANCIALMENTE POLÍTICO Y LA CENTRALIZACIÓN ADMINISTRATIVA ES LA CONSECUENCIA POR LA CUAL LOS SERVICIOS ADMINISTRATIVOS HAN DE SER PRESTADOS SEGÚN LA EXIGENCIA DE LA CENTRALIZACIÓN POLÍTICA". Y AGREGA QUE ASEVERAR LO CONTRARIO, ES DECIR, ... "LA RECTIFICACIÓN DE ESTE CRITERIO ES TANTO COMO AFIRMAR QUE NOS ENCONTRAMOS ANTE LA DESCENTRALIZACIÓN EN LAS DOS FORMAS COMENTADAS, O SEA LA POLÍTICA Y LA ADMINISTRATIVA" (7)

ANALIZANDO EL TEXTO ANTERIOR, ES IMPORTANTE HACER NOTAR QUE LA FORMA DE ORGANIZACIÓN POLÍTICA NO SIEMPRE ESTÁ VINCULADA CON LA FORMA DE ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA; PUES EXISTEN ESTADOS POLÍTICAMENTE CENTRALIZADOS CON UN RÉGIMEN DE DESCENTRALIZACIÓN ADMINISTRATIVA. POR EL CONTRARIO EXISTEN ESTADOS POLÍTICAMENTE DESCENTRALIZADOS CON UNA ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA CENTRALIZADA.

(7) VILLEGAS BASAVILBASO BENJAMÍN, DERECHO ADMINISTRATIVO. TOMO II. EDIT. TIPOGRAFICA ARGENTINA. 4A. EDIC. BUENOS AIRES, 1950. PAG. 286.

EN SEGUIDA TRATAREMOS EN CONCRETO LAS FORMAS DE ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA CENTRALIZACIÓN Y DESCONCENTRACIÓN, EXCLUSIVAMENTE DESDE EL PUNTO DE VISTA DEL DERECHO ADMINISTRATIVO, PUES ES PRECISAMENTE DENTRO DE ESTA RAMA DEL DERECHO DONDE PRETENDEMOS ENFOCAR LA ELABORACIÓN DEL PRESENTE TRABAJO Y EN PARTICULAR EL ESTUDIO DE LA DESCENTRALIZACIÓN COMO UNA DE LAS FORMAS DE ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA QUE ADOPTA UNO DE LOS PODERES PÚBLICOS MÁS IMPORTANTES; EL PODER EJECUTIVO; EN PRIMER TÉRMINO ANALIZAREMOS LA CENTRALIZACIÓN ADMINISTRATIVA, COMO PUNTO DE PARTIDA, PARA EL DESARROLLO LÓGICO DE ESTA TESIS.

3.2. LA CENTRALIZACION ADMINISTRATIVA.

CONSIDERAMOS IMPORTANTE SEÑALAR LOS ASPECTOS FUNDAMENTALES DE LA CENTRALIZACIÓN ADMINISTRATIVA, YA QUE ES PRECISAMENTE ESTA FORMA DE ORGANIZACIÓN LA QUE NOS SIRVE COMO PUNTO DE REFERENCIA PARA INTRODUCIRNOS EN EL ESTUDIO DE LA DESCONCENTRACIÓN Y DESCENTRALIZACIÓN ADMINISTRATIVAS.

3.2.1. DEFINICION

EN CUANTO A LA CENTRALIZACIÓN, EN SU ASPECTO ADMINISTRATIVO, SE HAN DADO VARIAS DEFINICIONES DE LAS CUALES MENCIONAREMOS ALGUNAS PARA PODER DETERMINAR LAS CARACTERÍSTICAS Y ELEMENTOS DE ESTA FORMA DE ORGANIZACIÓN.

EL TRATADISTA SAYAGUEZ LASO,⁽⁸⁾ DEFINE A LA CENTRALIZACIÓN, DICHIENDO: "ES LA MANERA COMO SE VINCULAN Y COORDINAN ENTRE SÍ LOS ÓRGANOS QUE DEPENDEN DE UN MISMO JERARCA Y ESTÁN VINCULADOS EN FORMA TAL QUE EL JERARCA CONCENTRA EN SUS MANOS LA DECISIÓN DEL CONJUNTO".

(8) SAYAGUEZ LASO ENRIQUE, DERECHO ADMINISTRATIVO, EDIT. MARTIN BIANCHI, 3A, EDIC. MONTEVIDEO, 1963, PÁG. 213.

DESDE EL PUNTO DE VISTA DEL TRATADISTA GUIDO ZANOBINI,⁽⁹⁾ "EL RÉGIMEN DEL ESTADO CENTRALIZADO ES AQUEL EN EL QUE EL NÚMERO DE PODERES CONCEDIDOS A LOS ÓRGANOS LOCALES ESTÁ REDUCIDO AL MÍNIMO ABSOLUTAMENTE INDISPENSABLE - PARA QUE LA ADMINISTRACIÓN LOCAL PUEDA DESENVOLVERSE".

EL MAESTRO BIELSA⁽¹⁰⁾ EXPONE, "CENTRALIZAR ES ATRIBUIR A DETERMINADAS AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS UN PODER DE DECISIÓN NECESARIO PARA REALIZAR FUNCIONES PROPIAS DE LA INSTITUCIÓN A QUE PERTENECE DICHA AUTORIDAD".

DENTRO DE LA DOCTRINA MEXICANA EL DISTINGUIDO JURISTA GABINO FRAGA⁽¹¹⁾ NOS DICE QUE "EL RÉGIMEN DE CENTRALIZACIÓN SE PRESENTA CUANDO LOS ÓRGANOS SE AGRUPAN COLOCÁNDOSE UNOS RESPECTO DE OTROS, EN UNA SITUACIÓN DE DEPENDENCIA - TAL, QUE ENTRE TODOS ELLOS EXISTE UN VÍNCULO QUE PARTIENDO DEL ÓRGANO SITUADO EN EL MÁS ALTO GRADO DE ESE ORDEN LOS - VAYA LIGANDO HASTA EL ÓRGANO DE ÍNFIMA CATEGORÍA A TRAVÉS DE DIVERSOS GRADOS EN LOS QUE EXISTEN CIERTAS FACULTADES".

(9) ZANOBINI GUIDO, CURSO DE DERECHO ADMINISTRATIVO, EDIT. ARAYU, 4A. EDIC. BUENOS AIRES, 1954. PÁG. 75

(10) BIELSA RAFAEL, CIENCIA DE LA ADMINISTRACION, EDIT. DE PALMA, 5A. EDIC. BUENOS AIRES, 1955. PÁG. 242.

(11) FRAGA GABINO, DERECHO ADMINISTRATIVO, EDIT. PORRUA, S.A. 16A. EDIC. MÉXICO, 1975. PÁG. 170.

EL MAESTRO SERRA ROJAS⁽¹²⁾ SEÑALA QUE "LA CENTRALIZACIÓN ES UN RÉGIMEN ADMINISTRATIVO EN EL CUAL EL PODER DE MANDO SE CONCENTRA EN EL ESTADO. EL PODER CENTRAL ES LA ÚNICA PERSONA JURÍDICA TITULAR DE DERECHOS, LA CUAL MANTIENE LA UNIDAD AGRUPANDO A TODOS LOS ÓRGANOS EN UN RÉGIMEN - JERÁRQUICO".

LOS CONCEPTOS PRESENTADOS, NOS HABLAN DE LA CENTRALIZACIÓN EN SUS DIFERENTES ASPECTOS YA QUE ALGUNOS DE ELLOS HACEN REFERENCIA A LOS ELEMENTOS QUE CONFIGURAN LA NATURALEZA JURÍDICA DE ESTE RÉGIMEN (PODER DE MANDO, DE DECISIÓN, DE JERARQUÍA, ETC.), PERO EN TODOS ELLOS PODEMOS PERCIBIR CLARAMENTE QUE LA CENTRALIZACIÓN ES UN PRINCIPIO DE ORGANIZACIÓN POR MEDIO DEL CUAL SE HACE POSIBLE LA COORDINACIÓN Y SUBORDINACIÓN DE LOS ÓRGANOS A UN PODER CENTRAL SUPREMO.

ES IMPORTANTE SUBRAYAR QUE ESTA COORDINACIÓN Y SUBORDINACIÓN NO PODRÍA LOGRARSE SIN LA EXISTENCIA DE LA RELACIÓN JURÍDICA ADMINISTRATIVA DENOMINADA JERARQUÍA, POR LA CUAL ÓRGANOS Y FUNCIONARIOS DEPENDEN Y ESTÁN DIRIGIDOS POR UN SÓLO ÓRGANO CENTRAL Y ÚNICO; LO ANTERIOR LO ILUSTRA CLARAMENTE EL TRATADISTA SERRA ROJAS,⁽¹³⁾ DICRIENDO: "LA ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA CENTRALIZADA PODEMOS IMAGINARLA A -

(12) SERRA ROJAS ANDRÉS, OB. CITA. PÁG. 532

(13) IDEM. PÁG. 534.

MANERA DE UNA PIRÁMIDE, QUE TIENE EN SU VÉRTICE SUPERIOR AL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA Y EN LA BASE A LOS ÓRGANOS INFERIORES DE LA ADMINISTRACIÓN".

ES ASÍ QUE EN EL RÉGIMEN CENTRALIZADO TODOS LOS ÓRGANOS CONVERGEN A UN CENTRO QUE ES EL UNIFICADOR Y -- COORDINADOR DE TODA LA ACTIVIDAD ESTATAL. PERO LA CENTRALIZACIÓN MÁS ACUSADA SÓLO ES UN MITO Y ÚNICAMENTE -- EXISTE EN PEQUEÑAS ADMINISTRACIONES, PUES SIEMPRE TIENE QUE EXISTIR DESCONCENTRACIÓN O LLEGAR HASTA LA DESCENTRALIZACIÓN PARA HACER MÁS ÁGIL Y EFICAZ LA ADMINISTRACIÓN.

3.2.2. CARACTERISTICAS.

EN CUANTO A LAS CARACTERÍSTICAS DE ESTA FORMA DE ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA, EL MAESTRO SERRA ROJAS ⁽¹⁴⁾ MENCIONA LAS SIGUIENTES:

- A) EL ESTADO ES LA ÚNICA PERSONA TITULAR DE DERECHOS.
- B) LA CENTRALIZACIÓN ES UN RÉGIMEN ADMINISTRATIVO.
- C) LAS FACULTADES DE MANDO Y DECISIÓN SE CONCENTRAN TOTALMENTE EN EL PODER EJECUTIVO.
- D) LA EXISTENCIA DE UN RÉGIMEN JURÍDICO.

EL ESTADO ES LA ÚNICA PERSONA TITULAR DE DERECHOS.

ES ASÍ QUE EL ESTADO COMO PERSONA DE DERECHO PÚBLICO Y DEBIDO A QUE ES PERSONA JURÍDICA PÚBLICA POR EXCELENCIA, CONCENTRA EN SÍ MISMO TODOS LOS PODERES PÚBLICOS DE LOS ÓRGANOS QUE LO COMPONEN, Y ES EL ÚNICO, POR ENDE, FACULTADO PARA CONSTITUIR PERSONAS DE DERECHO PÚBLICO Y PARA MODIFICARLAS.

LA CENTRALIZACIÓN ES UN RÉGIMEN ADMINISTRATIVO.

DENTRO DE LA ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA DEL ESTADO,

(14) IBIDEM.

LA CENTRALIZACIÓN, ES UNA DE LAS FORMAS CLÁSICAS DE ESTRUCTURACIÓN QUE COORDINA Y VÍNCULA A LOS DIVERSOS ÓRGANOS PÚBLICOS DESDE UN CENTRO COMÚN.

LAS FACULTADES DE MANDO Y DE DECISIÓN SE CONCENTRAN TOTALMENTE EN EL PODER EJECUTIVO

ESTO IMPLICA UNA CONCENTRACIÓN DE FACULTADES EN LOS ÓRGANOS ESTATALES SUPERIORES. PARTICULARMENTE EN EL PODER EJECUTIVO, TODA LA ACCIÓN ADMINISTRATIVA PARTE DE ÉL Y CONVERGE A ÉL, O SEA QUE TODA ÓRDEN EMANA Y SE EJECUTA EN SU NOMBRE; LOS DEMÁS ÓRGANOS, DENTRO DE ESTE RÉGIMEN SÓLO POSEEN FACULTADES AUXILIARES O CONSULTIVAS (CARECEN DE PERSONALIDAD JURÍDICA Y DE CAPACIDAD LEGAL PARA ACTUAR POR SÍ MISMOS).

SERRA ROJAS ALUDE SOLAMENTE AL PODER DE MANDO Y DE DECISIÓN, PORQUE CONSIDERA QUE ESTOS DOS RESUMEN LOS DEMÁS PODERES, ENTRE LOS QUE FIGURAN: LOS DE NOMBRAMIENTO, VIGILANCIA, USO DE LA FUERZA PÚBLICA, ETC.

LA EXISTENCIA DE UN RÉGIMEN JERÁRQUICO

ESTA ES UNA CARACTERÍSTICA FUNDAMENTAL, PUESTO QUE NO SE PODRÍA LOGRAR UNA COORDINACIÓN Y SUBORDINACIÓN ADECUADAS DE LOS DIVERSOS ÓRGANOS QUE INTEGRAN A LA ADMINISTRACIÓN, SI NO ES MEDIANTE ÉSTE VÍNCULO JURÍDICO, DENOMINA-

DO RELACIÓN DE JERARQUÍA, DE LA CUAL HABLAREMOS MÁS AMPLIAMENTE EN EL TEMA SIGUIENTE.

3.2.3. RELACION DE JERARQUIA

A TAL GRADO ES IMPORTANTE LA JERARQUÍA EN LA CENTRALIZACIÓN QUE SE HA AFIRMADO QUE ESTA ÚLTIMA ES UN ORDENAMIENTO JERARQUIZADO.

SAYAGUEZ LASO⁽¹⁵⁾ LA CONCEPTÚA COMO "LA RELACIÓN JURÍDICA ADMINISTRATIVA, QUE VÍNCULA ÓRGANOS Y FUNCIONARIOS, COLOCÁNDOLOS EN SITUACIÓN DE SUBORDINACIÓN, CON EL FIN DE COORDINAR Y DAR UNIDAD A LA ACCIÓN DE TODOS ELLOS".

PARA ACOSTA ROMERO⁽¹⁶⁾ LA RELACIÓN DE JERARQUÍA "ES - EL ORDEN Y GRADO QUE GUARDAN ENTRE SÍ LOS DISTINTOS ÓRGANOS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, ESTABLECIDA A TRAVÉS DE UN - VÍNCULO JURÍDICO ENTRE ELLOS, PARA DETERMINAR ÓRGANOS SUPERIORES COORDINADOS E INFERIORES, MEDIANTE EL EJERCICIO DE LOS PODERES QUE IMPLICA LA PROPIA RELACIÓN Y QUE SE EJERCEN POR LOS TITULARES (PERSONAS FÍSICAS) DE LOS MISMOS.

LOS ÓRGANOS DENTRO DE LA JERARQUÍA SE ENCUENTRAN EN UN STATUS DE SUBORDINACIÓN, ES DECIR LOS SUPERIORES PRECEDEN A LOS INFERIORES Y LOS RIGEN".

(15) SAYAGUEZ LASO ENRIQUE, OB. CIT. PÁG. 204

(16) ACOSTA ROMERO MIGUEL, OB. CIT. PÁG. 69

EN LOS CONCEPTOS ANOTADOS PODEMOS ENCONTRAR DOS ELEMENTOS INTEGRANTES DE LA JERARQUÍA:

- A) SUBORDINACIÓN EN LOS DIFERENTES GRADOS Y
- B) COORDINACIÓN EN TODAS LAS LÍNEAS.

ES POR MEDIO DE ESTOS DOS ELEMENTOS QUE SE LLEGA A LA UNIDAD EN LA ACCIÓN, SIN LOS CUALES SERÍA DIFÍCIL DE LOGRAR, DADA LA DIVERSIDAD DE ÓRGANOS QUE INTEGRAN LA ORGANIZACIÓN - CENTRALIZADA.

LA RELACIÓN DE JERARQUÍA IMPLICA FACULTADES DE LOS ÓRGANOS SUPERIORES RESPECTO DE LOS INFERIORES, PERO NO SÓLO RESPECTO DE LOS ÓRGANOS SINO TAMBIÉN EN RELACIÓN CON LOS ACTOS QUE ÉSTOS REALIZAN. ES ASÍ QUE EJERCEN UN CONJUNTO DE PODERES, UNOS RELATIVOS A LOS ÓRGANOS Y OTROS A LOS ACTOS; ESTOS PODERES SON CONSIDERADOS COMO CARACTERÍSTICOS DE LA CENTRALIZACIÓN, Y LO EXPONEMOS SIGUIENDO LOS LINEAMIENTOS DE LOS JURISTAS SERRA ROJAS Y GABINO FRAGA:

PODER DE NOMBRAMIENTO.

PODER DE MANDO.

PODER DE VIGILANCIA.

PODER DISCIPLINARIO.

PODER DE REVISIÓN.

PODER PARA RESOLVER CONFLICTOS DE COMPETENCIA.

PODER DE NOMBRAMIENTO. LOS ÓRGANOS JERÁRQUICOS SUPERIORES EJERCEN ESTE PODER PARA EFECTUAR LA DESIGNACIÓN DE LOS ÓRGANOS QUE LES ESTÁN SUBORDINADOS. PERO ESTA FACULTAD NO SE ENCUENTRA ATRIBUÍDA A TODOS LOS ÓRGANOS EN GENERAL, EN NUESTRA ORGANIZACIÓN CORRESPONDE ÚNICAMENTE AL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA LA DESIGNACIÓN DE LOS EMPLEADOS DE LA ADMINISTRACIÓN, Y SÓLO EXCEPCIONALMENTE Y POR VIRTUD DE UNA LEY, ESA FACULTAD PUEDE ESTAR ENCOMENDADA A ÓRGANOS INFERIORES.

PODER DE MANDO. CONSISTE EN LA FACULTAD QUE TIENEN LOS ÓRGANOS SUPERIORES DE DAR ÓRDENES E INSTRUCCIONES A LOS ÓRGANOS INFERIORES, SEÑALÁNDOLES LA FORMA EN QUE DEBEN EJERCER LAS FUNCIONES QUE LES ESTÁN ATRIBUÍDAS; ESTE PODER SE EJERCITA POR MEDIO DE INSTRUCCIONES, ÓRDENES Y CIRCULARES.

ASÍ, CUANDO LA INSTRUCCIÓN, ORDEN O CIRCULAR, EMITIDA POR EL ÓRGANO SUPERIOR, SE AJUSTE PLENAMENTE A LA LEY, EL INFERIOR TIENE LA OBLIGACIÓN DE CUMPLIR ESTRICTAMENTE CON ESA DISPOSICIÓN; AL RESPECTO LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS, SEÑALA EN SU ARTÍCULO 47 FRACC. VII, QUE TODO SERVIDOR PÚBLICO TIENE OBLIGACIÓN DE... "OBSERVAR RESPETO Y SUBORDINACIÓN LEGÍTIMAS CON RESPECTO A SUS SUPERIORES JERÁRQUICOS INMEDIATOS O MEDIATOS, CUMPLIENDO LAS DISPOSICIONES QUE --

ÉSTOS DICTEN EN EL EJERCICIO DE SUS ATRIBUCIONES”.

ALGUNOS AUTORES DISCUTEN HASTA QUE PUNTO SUBSISTE EN EL SERVIDOR PÚBLICO LA OBLIGACIÓN DE CUMPLIR CON LAS DISPOSICIONES DICTADAS POR EL SUPERIOR, AÚN EN EL CASO DE QUE ÉSTAS SEAN CONTRARIAS A LA LEY; EN RELACIÓN CON ESTO, LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS ESTABLECE EN SU NUMERAL 47, FRACC. VI, COMO OBLIGACIÓN DE LOS MENCIONADOS ÓRGANOS SUPERIORES; ...“OBSERVAR EN LA DIRECCIÓN DE SUS INFERIORES JERÁRQUICOS LAS DEBIDAS REGLAS DEL TRATO Y ABSTENERSE DE INCURRIR EN AGRAVIO, DESVIACIÓN O ABUSO DE AUTORIDAD”.

PODER DE VIGILANCIA. POR MEDIO DE ESTE PODER EL SUPERIOR CONOCE LA FORMA EN QUE VIENEN ACTUANDO SUS SUBORDINADOS. ESTE SE REALIZA A TRAVÉS DE ACTOS DE CARÁCTER PURAMENTE MATERIAL QUE CONSISTEN EN EXIGIR RENDICIÓN DE CUENTAS, EN PRACTICAR INVESTIGACIONES, EN SOLICITAR INFORMACIÓN SOBRE LA TRAMITACIÓN DE LOS ASUNTOS Y EXIGIR ESTADOS DE CONTABILIDAD.

ASÍ, MEDIANTE LA CONCENTRACIÓN DEL PODER DE VIGILANCIA LOS ÓRGANOS SUPERIORES DE LA ADMINISTRACIÓN ACREDITAN EL TRABAJO DE SUS SUBORDINADOS, SUPERVISANDO SUS LABORES Y ADOPTANDO LAS MEDIDAS NECESARIAS PARA REGULAR SU ACTUACIÓN.

PODER DISCIPLINARIO, CONSISTE EN LA APLICACIÓN DE SANCIONES DE CARÁCTER ADMINISTRATIVO, SIN PERJUICIO DE - QUE SE ORIGINE ADEMÁS UNA RESPONSABILIDAD CIVIL, PENAL O POLÍTICA, POR LA FALTA DE CUMPLIMIENTO DE LOS DEBERES QUE IMPONE LA FUNCIÓN PÚBLICA.

A ESTA CLASE DE FALTAS SE LES DENOMINA EN TEORÍA, FALTAS DE CARÁCTER ADMINISTRATIVO, Y LAS SANCIONES A QUE SE HACEN ACREEDORES LOS INFRACTORES, SEGÚN EL ARTÍCULO 53 DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES SON LAS SIGUIENTES:

"LAS SANCIONES POR FALTA ADMINISTRATIVA CONSISTIRÁN EN:

- I. APERCIBIMIENTO PRIVADO O PÚBLICO;
- II. AMONESTACIÓN PRIVADA O PÚBLICA;
- III. SUSPENSIÓN;
- IV. DESTITUCIÓN DEL PUESTO;
- V. SANCIÓN ECONÓMICA; E
- VI. INHABILITACIÓN TEMPORAL PARA DESEMPEÑAR EMPLEOS, CARGOS O COMISIONES EN EL SERVICIO PÚBLICO."

PODER DE REVISIÓN. ESTE PODER SE EJERCITA RESPECTO DE LOS ACTOS QUE REALIZAN LOS ÓRGANOS SUBORDINADOS Y PERMITE A LA AUTORIDAD SUPERIOR REVISAR, APROBAR Y OBLIGAR AL INFERIOR JERÁRQUICO A SUJETARSE A LA LEY.

EL PODER DE REVISIÓN NO IMPLICA DE NINGÚN MODO UNA SUSTITUCIÓN DEL ÓRGANO SUPERIOR RESPECTO DEL INFERIOR, -- PUES DICHO PODER SE CONCRETA EN UNA FACULTAD DEL SUPERIOR PARA REVISAR LOS ACTOS DE SUS SUBORDINADOS, PERO NUNCA -- PARA ALTERAR LA VIDA ADMINISTRATIVA EJERCIENDO ACTOS QUE CORRESPONDEN A ESTOS ÚLTIMOS.

EXISTE LA POSIBILIDAD DE QUE LA REVISIÓN DE LA LEGALIDAD DE LOS ACTOS QUE REALIZA UN ÓRGANO, ESTÉ ENCOMENDADA A OTRO QUE NO SEA EL SUPERIOR JERÁRQUICO DE ÉSTE, CASO EN EL CUAL ES NECESARIO QUE EXISTA UNA DISPOSICIÓN EXPRESA DE LA LEY.

EL PODER DE REVISIÓN SE EJERCITA DE OFICIO O A PETICIÓN DE PARTE, SEGÚN LO QUE DISPONGA LA LEY.

PODER PARA RESOLVER CONFLICTOS DE COMPETENCIA. ESTA FACULTAD PERMITE DESLINDAR LAS ESFERAS DE ACCIÓN DE LOS -- ÓRGANOS ADMINISTRATIVOS, PUES PUEDE OCURRIR QUE UN ÓRGANO RECLAME UNA COMPETENCIA PARA SÍ, O BIEN QUE DOS RECLAMEN -- UNA COMPETENCIA, PUEDE TAMBIÉN DARSE EL CASO DE QUE NINGUNO DE LOS DOS SE CONSIDERE COMPETENTE PARA ACTUAR EN UN -- ASUNTO DETERMINADO. LO ANTERIOR PUEDE SUCEDER POR LOS SIGUIENTES MOTIVOS:

- A) "PORQUE LA LEY EN ALGUNOS CASOS NO PRECISÓ EXACTAMENTE LA COMPETENCIA.
- B) POR UNA SITUACIÓN CONTRADICTORIA ENTRE LEYES QUE DAN LA COMPETENCIA A VARIOS ENTES.
- C) "POR LA NEGATIVA DE LA PROPIA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA A ADMITIR COMO DE SU COMPETENCIA UNA DETERMINADA MATERIA" (17)

AL RESPECTO, LA LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL EN VIGOR, SEÑALA EN SU NUMERAL 24 QUE CUANDO EXISTA DUDA SOBRE LA COMPETENCIA DE UNA SECRETARÍA O DEPARTAMENTO DE ESTADO PARA CONOCER DE UN DETERMINADO ASUNTO, - EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA, POR CONDUCTO DE LA SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN, ESTÁ FACULTADO PARA RESOLVER A QUÉ DEPENDENCIA CORRESPONDE EL DESPACHO DEL MISMO.

EN NUESTRO PAÍS EL RÉGIMEN CENTRALIZADO HA SIDO EL PUNTO MEDULAR EN LA ORGANIZACIÓN DEL PODER EJECUTIVO.

DENTRO DE NUESTRO SISTEMA CONSTITUCIONAL EL PODER EJECUTIVO SE DEPOSITA EN UNA SOLA PERSONA QUE SE DENOMINA PRESIDENTE DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, POSEE UN DOBLE CARÁCTER: DE ÓRGANO POLÍTICO Y DE ÓRGANO ADMINISTRATIVO;

(17) SERRA ROJAS ANDRÉS, Ob. CIT. PÁG. 539.

ACTÚA COMO ÓRGANO POLÍTICO CUANDO SU VOLUNTAD CONSTITUYE LA VOLUNTAD DEL ESTADO Y COMO ÓRGANO ADMINISTRATIVO CUANDO REALIZA ACTOS COMO AUTORIDAD ADMINISTRATIVA.

EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA, SE ENCUENTRA EN LA CÚSPIDE DE LA ORGANIZACIÓN CENTRALIZADA, CONCENTRÁNDOSE EN SU PERSONA TODOS LOS PODERES ANTES MENCIONADOS; ES ASÍ QUE JUNTO A ÉL Y COLABORANDO EN LA GESTIÓN ADMINISTRATIVA SE ENCUENTRAN LAS SECRETARÍAS DE ESTADO Y LOS DEPARTAMENTOS ADMINISTRATIVOS QUE MENCIONA EL ARTÍCULO 2° DE LA LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL; EN VIGOR DESDE EL 30 DE DICIEMBRE DE 1976.

3.2.4. VENTAJAS DE LA CENTRALIZACIÓN.

EL JURISTA GARCÍA TREVIJANO MENCIONA COMO VENTAJAS DEL RÉGIMEN CENTRALIZADO LAS SIGUIENTES:

- "A) PERMITE LA CONSOLIDACIÓN DEL PODER POLÍTICO.
- B) EN LOS SERVICIOS MUY GENERALES PERMITE REPARTIR LAS CARGAS SOBRE EL CONJUNTO DEL PAÍS.
- C) MEDIANTE LA JERARQUÍA ASEGURA UNA GRAN REGULARIDAD Y UNA GRAN MORALIDAD EN LA ADMINISTRACIÓN.
- D) LA CENTRALIZACIÓN SE HA CONVERTIDO EN UNA CONDICIÓN DE EXISTENCIA DEL RÉGIMEN DEMOCRÁTICO."⁽¹⁸⁾

A ESTAS DEBEMOS AGREGAR UNA MÁS QUE ES MUY IMPORTANTE DENTRO DE ESTE RÉGIMEN:

LA CONCENTRACIÓN DE LOS PODERES EN UNA SOLA PERSONA TITULAR DE DERECHOS, GARANTIZA LA UNIDAD EN LA ACCIÓN DE TODOS LOS ÓRGANOS QUE INTEGRAN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA; PUES TODAS LAS DECISIONES EMANAN DE UNA AUTORIDAD SUPERIOR Y EN CONSECUENCIA, POR LO GENERAL, CON EL MISMO CRITERIO.

(18) GARCÍA TREVIJANO JOSÉ ANTONIO, TRATADO DE DERECHO ADMINISTRATIVO. EDIT. REVISTA DE DERECHO PRIVADO. 2A. EDIC. MADRID, 1970, PAG. 31.

3.3. LA DESCONCENTRACION ADMINISTRATIVA

COMO FORMA COMPLEMENTARIA DEL CAPÍTULO QUE NOS OCUPA, HEMOS CREADO INDISPENSABLE HABLAR, AUNQUE DE MANERA MUY GENERAL, DE LA DESCONCENTRACIÓN ADMINISTRATIVA; POR LOS PUNTOS DE CONTACTO QUE TIENE CON LA DESCENTRALIZACIÓN ADMINISTRATIVA, ASÍ COMO POR EL HECHO DE QUE ALGUNOS TRATADISTAS CONSIDERAN QUE LA DESCONCENTRACIÓN ES UN PASO HACIA LA DESCENTRALIZACIÓN ADMINISTRATIVA.

EXISTEN DIVERSAS CAUSAS QUE HAN MOTIVADO QUE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA HAYA IDO EXTENDIENDO CADA VEZ MÁS SU ESFERA DE ACCIÓN EN LO QUE RESPECTA A LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS DESTINADOS A LA SATISFACCIÓN DE LAS NECESIDADES COLECTIVAS, ENTRE ELLAS SE ENCUENTRAN LA EXTENSIÓN TERRITORIAL Y EL AUMENTO DE LA POBLACIÓN, ESTAS CAUSAS ENTRE OTRAS HAN DADO LUGAR A LA APARICIÓN DE LA DESCONCENTRACIÓN Y LA DESCENTRALIZACIÓN COMO MEDIOS PARA DESCONGESTIONAR A LA AUTORIDAD CENTRAL DEL CÚMULO DE TAREAS QUE TIENE QUE REALIZAR.

3.3.1. DEFINICION

DENTRO DE LA DOCTRINA SE HAN DADO VARIOS CONCEPTOS DE DESCONCENTRACIÓN:

VILLEGAS BASAVILBAZO⁽¹⁹⁾ LA CONSIDERA COMO UNA DE LAS FORMAS EN EL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN Y NOS DICE QUE "ÉSTA EXISTE CUANDO EL ESTADO ATRIBUYE CIERTA AUTONOMÍA Y PODER DE DECISION A ÓRGANOS LOCALES QUE ADMINISTRA MÁS O MENOS INDIRECTAMENTE."

GASCÓN Y MARÍN⁽²⁰⁾ LA CONCEPTÚA COMO "UNA FASE EN LA TENDENCIA DESCENTRALIZADORA DEL ESTADO Y SEGÚN SE REALICE EL AUMENTO DE PODERES O ATRIBUCIONES SERÁ DESCENTRALIZACIÓN O MERA DESCONCENTRACIÓN."

LAUBADERE⁽²¹⁾ EXPRESA QUE "LA DESCONCENTRACIÓN CONSISTE EN AUMENTAR LOS PODERES O ATRIBUCIONES DE LOS REPRESENTANTES LOCALES DEL PODER CENTRAL CON OBJETO DE DESCONGESTIONAR AL PODER CENTRAL."

(19) VILLEGAS BASAVILBAZO BENJAMÍN, OB. CIT. PÁG. 295.

(20) GASCÓN Y MARÍN JOSÉ, TRATADO DE DERECHO ADMINISTRATIVO. EDIT. C. BERMEJO. 13A. EDIC. MADRID, 1955. PÁG. 325.

(21) LAUBADERE ANDRÉ, TRATADO ELEMENTAL DE DERECHO ADMINISTRATIVO. EDIT. LIB. GRAL. DE DERECHO Y JURISPRUDENCIA. 13A. EDIC. PARÍS, 1963. PÁG. 94.

SAYAGUEZ LASO⁽²²⁾ LA DEFINE COMO "LA TRANSFERENCIA A UN ÓRGANO INFERIOR O AGENTE DE LA ADMINISTRACIÓN CENTRAL, DE UNA COMPETENCIA EXCLUSIVA, O UN PODER DE TRÁMITE, DE DECISIÓN, EJERCIDO POR LOS ÓRGANOS SUPERIORES, DISMINUYENDO RELATIVAMENTE, LA RELACIÓN DE JERARQUÍA Y SUBORDINACIÓN."

EL MAESTRO GABINO FRAGA⁽²³⁾ SEÑALA QUE "LA DESCONCENTRACIÓN CONSISTE EN LA DELEGACIÓN QUE HACEN LAS AUTORIDADES SUPERIORES EN FAVOR DE ÓRGANOS QUE LES ESTÁN SUBORDINADOS, DE CIERTAS FACULTADES DE DECISIÓN."

HACIENDO UN ANÁLISIS DE LAS DEFINICIONES ANOTADAS - PODEMOS DARNOS CUENTA DE QUE ALGUNAS CALIFICAN A LA DESCONCENTRACIÓN COMO UNA FASE, ETAPA O TENDENCIA HACIA LA DESCENTRALIZACIÓN, CRITERIO QUE NO ES DEL TODO ACEPTADO, YA QUE LA DESCONCENTRACIÓN ES UN SISTEMA DE ORGANIZACIÓN CON CARACTERÍSTICAS PROPIAS Y QUE A CONTINUACIÓN SEÑALAREMOS; TODA VEZ QUE LOS ÓRGANOS:

- A) SE ENCUENTRAN SOMETIDOS AL VÍNCULO JERÁRQUICO, - PERO ÉSTE SE ENCUENTRA ATENUADO.
- B) NO TIENEN AUTONOMÍA ORGÁNICA.
- C) NO GOZAN DE AUTONOMÍA ECONÓMICA.

(22) SAYAGUEZ LASO ENRIQUE, OB. CIT. PÁG. 250.

(23) FRAGA GABINO, OB. CIT. PÁG. 199.

- D) SE LES CONCEDE AUTONOMÍA TÉCNICA.
- E) SE LES OTORGA UNA COMPETENCIA EN FORMA ABSOLUTA Y EXCLUSIVA.
- F) EL ÓRGANO AL QUE SE LE ATRIBUYE LA COMPETENCIA ES MEDIO O INFERIOR EN LA ESCALA JERÁRQUICA.

ES POR TODO LO ANTERIOR QUE CONSIDERAMOS QUE LA DESCONCENTRACIÓN NO ES UNA FASE HACIA LA DESCENTRALIZACIÓN, SINO QUE CONSTITUYE UN VERDADERO Y COMPLETO SISTEMA DE ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA.

POR OTRO LADO ES IMPORTANTE SEÑALAR QUE EN MÉXICO - ALGUNOS TRATADISTAS DEL DERECHO ADMINISTRATIVO, ASÍ COMO ALGUNOS SERVIDORES PÚBLICOS SUPERIORES DE LA ADMINISTRACIÓN, HAN APORTADO SUS CONOCIMIENTOS Y EXPERIENCIA CON EL OBJETO DE AMPLIAR LAS BASES DE ESTA FORMA DE ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA; DE ESTA MANERA SE HAN ANALIZADO DIVERSOS ASPECTOS VINCULADOS CON LA DESCONCENTRACIÓN, Y CUYOS RESULTADOS INCLUÍMOS A CONTINUACIÓN POR CONSIDERARLOS INTERESANTES PARA EL DESARROLLO DEL PRESENTE TRABAJO.

3.3.2. ASPECTOS JURIDICOS

ES UN RÉGIMEN JURÍDICO EN EL CUAL EL ÓRGANO DESCONCENTRADO SE ENCUENTRA ÍNTIMAMENTE LIGADO CON EL ÓRGANO CENTRAL, PUES ÉSTE AL CREAR AL PRIMERO LE TRANSFIERE FACULTADES EXCLUSIVAS DE DECISIÓN.

PERO EL ÓRGANO DESCONCENTRADO SE ENCUENTRA VINCULADO AL ÓRGANO CENTRAL A TRAVÉS DE FACULTADES DE VIGILANCIA Y NOMBRAMIENTO; DE VIGILANCIA QUE SE DIRIGE HACIA LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS PARA QUE NO CAUSEN PERJUICIO A LOS PARTICULARES, Y DE NOMBRAMIENTO QUE GENERALMENTE RECAE SOBRE LOS MIEMBROS DEL GABINETE PRESIDENCIAL.

EN LA DESCONCENTRACIÓN ADMINISTRATIVA EL PODER CENTRAL DEJA DE SER COMPETENTE EN UNA DETERMINADA CIRCUNSCRIPCIÓN TERRITORIAL, EN LA FACULTAD OTORGADA A DICHO ÓRGANO DESCONCENTRADO.

3.3.3. ASPECTOS ECONOMICOS

EN ESTE ASPECTO LA DESCONCENTRACIÓN ADMINISTRATIVA TIENE POR OBJETO EVITAR, EN LA MAYOR MEDIDA, EL DESEQUILIBRIO ECONÓMICO EXISTENTE EN LA CIRCUNSCRIPCIÓN TERRITORIAL QUE LE CORRESPONDE, DE LOS DIVERSOS GRUPOS HUMANOS QUE SE ENCUENTRAN EN ÉL, PUES EXISTEN AL MISMO TIEMPO GRUPOS ECONÓMICAMENTE FUERTES Y CON UN ALTO GRADO DE DESARROLLO Y GRUPOS QUE SE ENCUENTRAN MARGINADOS.

ESTE FENÓMENO OCURRE PRINCIPALMENTE EN LAS ZONAS URBANAS DEL PAÍS, EN LAS CUALES EXISTE UN ALTO ÍNDICE DE CRECIMIENTO DE LA POBLACIÓN QUE SE AGLUTINA ALREDEDOR DEL ASENTAMIENTO DEL PODER CENTRAL, YA QUE ÉSTE ES EL ENCARGADO DE PROPORCIONAR LA MAYORÍA DE LOS SERVICIOS QUE LA POBLACIÓN REQUIERE.

ASÍ, CON LA DESCONCENTRACIÓN SE PRETENDE CREAR NUEVAS ZONAS ECONÓMICAS O INDUSTRIALES CON EL OBJETO DE APROVECHAR AL MÁXIMO LOS RECURSOS NATURALES CON QUE CUENTA EL TERRITORIO, Y BUSCAR UN EQUILIBRIO ECONÓMICO ENTRE DICHS GRUPOS.

3.3.4. ASPECTOS ADMINISTRATIVOS.

LA DESCONCENTRACIÓN EN SU ASPECTO ADMINISTRATIVO SE HACE CON EL PROPÓSITO DE DESCONGESTIONAR A LA CENTRALIZACIÓN ADMINISTRATIVA, PUESTO QUE ÉSTA SE VUELVE RÍGIDA Y LAS FACULTADES QUE SE LE CONFIEREN PARA LA RESOLUCIÓN DE UN ASUNTO DE TERMINADO SON MUY LENTAS, OCASIONANDO GRAVES PERJUICIOS A LA MISMA.

LA DESCONCENTRACIÓN ES NECESARIA PARA QUE EXISTA UNA MAYOR COMUNICACIÓN CON LA POBLACIÓN EN GENERAL Y QUE ÉSTA -- TENGA UNA MAYOR CONFIANZA EN LA REALIZACIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS.

ENTRE LOS PRINCIPIOS FUNDAMENTALES QUE ANIMAN EL PROCESO DE DESCONCENTRACIÓN INICIADO EN NUESTRO PAÍS, SE ENCUENTRAN LOS SIGUIENTES:

- A) LA NORMATIVIDAD, LA PLANEACIÓN Y EL CONTROL PERMANECEN -- CENTRALIZADOS, MIENTRAS QUE LA EJECUCIÓN SE DESCONCENTRA. LA DESCONCENTRACIÓN DEBE SER UNA FACULTAD DECISORIA, QUE PERMITA AL CIUDADANO OBTENER UN SERVICIO, O CUMPLIR CON -- SUS OBLIGACIONES O EJERCER SUS DERECHOS EN UN LUGAR CERCA NO A SU RESIDENCIA.
- B) EN CUANTO A LA REGIONALIZACIÓN, EL CRITERIO A SEGUIRSE --

EN PRIMERA INSTANCIA ES EL POLÍTICO, AL PERMITIR CONSERVAR LA DIVISIÓN TRADICIONAL EN NUESTRO PAÍS POR ENTIDADES FEDERATIVAS, DE TAL MANERA QUE ÉSTAS SERÁN CONSIDERADAS COMO UNIDAD Y CENTRO DE ACTIVIDAD DEL ÓRGANO DESCONCENTRADO. SÓLO CUANDO LAS CARACTERÍSTICAS ESPECÍFICAS DEL SERVICIO O DE LAS ATRIBUCIONES NO HAGAN NECESARIO QUE SE ESTABLEZCAN EN TODAS LAS ENTIDADES FEDERATIVAS, O LOS RECURSOS DISPONIBLES NO SEAN SUFICIENTES PARA HACERLO DE ESTA MANERA, SE APLICARÁ ENTONCES UN CRITERIO REGIONAL EN LUGAR DEL POLÍTICO.

- C) LA DECISIÓN QUE SE DESCONCENTRA DEBE SER COMPLETA, NO UNA DECISIÓN PARCIAL; DEBE EVITARSE DESCONCENTRAR PARTE DE LA DECISIÓN Y CONSERVAR PARTE DE LA MISMA EN EL ÓRGANO CENTRAL, PARA PREVENIR EL DOBLE ESFUERZO DE ACUDIR A UN LUGAR CERCANO Y LUEGO AL LUGAR DE ASENTAMIENTO DEL MENCIONADO ÓRGANO CENTRAL, PARA LOGRAR UNA DECISIÓN COMPLETA.
- D) CON MIRAS A PRODUCIR LOS EFECTOS DE ACERCAMIENTO Y RAPIDEZ BUSCADOS CON LA DESCONCENTRACIÓN, LAS DECISIONES COMPLETAS QUE SE HAN DESCONCENTRADO NECESITAN TAMBIÉN LA DESCONCENTRACIÓN DE FUNCIONES COMPLEMENTARIAS DE OTRAS DEPENDENCIAS.

TODAS LAS FUNCIONES INTERRELACIONADAS DEBEN DESCONCENTRARSE PARA PRODUCIR LOS EFECTOS BUSCADOS; HACERLO DE

OTRA MANERA, NO ALIGERARÁ LA CARGA DEL PARTICULAR, POR EL CONTRARIO, LO OBLIGARÁ A RECURRIR A INSTANCIAS EN DIFERENTES PARTES, EN VEZ DE HACERLO EN UN LUGAR QUE, -- AUNQUE ALEJADO, TIENE LA VENTAJA DE SER ÚNICO.

- E) LOS ÓRGANOS CENTRALES DEBEN ASUMIR SUS FUNCIONES DE -- NORMATIVIDAD Y CONTROL, SIN TRATAR DE RECUPERAR LAS -- FUNCIONES EJECUTIVAS DESCONCENTRADAS.

LOS ÓRGANOS DESCONCENTRADOS DEBEN SER CONCIENTES DE SU CARÁCTER DE ÓRGANOS DE EJECUCIÓN, SIN PRETENDER ASUMIR LAS FUNCIONES DE NORMATIVIDAD DE QUE CARECEN.

- F) SE TRATA DE ESTABLECER UNA ADMINISTRACIÓN DE CONFIANZA CARACTERIZADA POR EL RECONOCIMIENTO DE LA RESPONSABILIDAD DEL ÓRGANO AL QUE SE LE HA OTORGADO LA FACULTAD; -- DESCONOCERLA IMPLICARÍA UNA FICCIÓN DE DESCONCENTRACION ADMINISTRATIVA.

- G) LA DESCONCENTRACIÓN CONDUCE A LA REESTRUCTURACIÓN DE -- LOS ÓRGANOS CENTRALES, AL HABER SIDO TRANSFERIDAS FUNCIONES A LOS ÓRGANOS DESCONCENTRADOS.

3.3.5. VENTAJAS DE LA DESCONCENTRACION

EL TRATADISTA GARCÍA TREVIJANO⁽²⁴⁾ MENCIONA COMO VENTAJAS DEL RÉGIMEN DE DESCONCENTRACIÓN LAS SIGUIENTES:

- "A) LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA ES MÁS RÁPIDA EN EL DESPACHO DE LOS ASUNTOS.
- B) MEDIANTE LA DESCONCENTRACIÓN SE ACERCA LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA A LOS PARTICULARES.
- C) AUMENTA LA RESPONSABILIDAD DE LOS DIRIGENTES AL CONFERIRLES PODER DE DECISIÓN."

CONSIDERAMOS QUE A ESTAS DEBEMOS AGREGAR LAS SIGUIENTES:

- EXISTE UNA RELATIVA DISMINUCIÓN EN LA INFRAESTRUCTURA DEL APARATO ADMINISTRATIVO.
- SE OBTIENE UNA MAYOR IMPARCIALIDAD EN LA FUNCIÓN DE CONTROL QUE EFECTÚA EL ÓRGANO CENTRAL.

(24) GARCÍA TREVIJANO JOSÉ ANTONIO, OB. CIT. PÁG. 31.

3.3.6. LA DESCONCENTRACION Y LA DELEGACION DE FACULTADES.

CON FRECUENCIA SE CONFUNDE A LA DESCONCENTRACIÓN ADMINISTRATIVA CON LA DELEGACIÓN DE FACULTADES, ESTO DEBIDO A LAS SEMEJANZAS QUE EXISTEN ENTRE AMBAS, POR LO QUE CONSIDERAMOS IMPORTANTE SEÑALAR LAS PRINCIPALES DIFERENCIAS ENTRE ÉSTAS INSTITUCIONES.

AL RESPECTO, EL AUTOR ROBERTO RÍOS ELIZONDO, EN SU ARTÍCULO TITULADO "DESCONCENTRACIÓN ADMINISTRATIVA, EL CASO DE LA CIUDAD DE MÉXICO"⁽²⁵⁾, HACE MENCIÓN DE LAS SIGUIENTES DIFERENCIAS, ENTRE DICHAS INSTITUCIONES.

"DESDE LUEGO, COMO TAMBIÉN ACONTECE CON LA DESCONCENTRACIÓN, LA DELEGACIÓN DEBE SER AUTORIZADA POR DISPOSICIÓN DE LA LEY, PERO NO SE REQUIERE, COMO EN AQUÉLLA, QUE DETERMINE EXPRESAMENTE LAS FACULTADES QUE PUEDAN SER DELEGABLES.

POR OTRA PARTE, LA DELEGACIÓN NO TRANSFIERE LA TITULARIDAD DE LAS ATRIBUCIONES OBJETO DE LA MISMA, PUES EL DELEGANTE LA CONSERVA SIN VARIACIÓN ALGUNA, LO CUAL SE DE

(25) PUBLICADO EN LA REVISTA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA NO. 67-68, EDITADA POR EL I. N. A. P., MÉXICO, 1987. PÁGS. 212 Y 213.

BE, ENTRE OTRAS CAUSAS, A QUE ESA TRANSFERENCIA NO ES DEFINITIVA, SINO TEMPORAL POR NATURALEZA. POR ESTA MISMA RAZÓN, EL ÓRGANO DELEGADO DEBERÁ REALIZAR ESAS FACULTADES - CON Estricto APEGO A LAS INSTRUCCIONES QUE AL RESPECTO LE DÉ EL DELEGANTE, SO PENA DE INCURRIR EN RESPONSABILIDAD. DE OTRO LADO, SIENDO, COMO SE DIJO, TRANSITORIA LA DELEGACIÓN, ES REVOCABLE EN TODO MOMENTO.

ADemás, LOS ACTOS DEL DELEGADO SIEMPRE DEBERÁN SER - IMPUTADOS AL TITULAR, QUIEN SERÁ CORRESPONSABLE DE LOS -- MISMOS PARA TODOS LOS EFECTOS LEGALES.

FINALMENTE, EL DELEGADO NO PODRÁ DELEGAR LO QUE LE - HA SIDO DELEGADO, ATENTO AL PRINCIPIO (DELEGATA POTESTAS NON DELEGATUR)."

CAPITULO IV

LA DESCENTRALIZACION ADMINISTRATIVA.

- 4.1. DEFINICIÓN.
 - 4.1.1. ELEMENTOS.
 - 4.1.2. CARACTERÍSTICAS.
- 4.2. DIVERSAS FORMAS Y MODALIDADES QUE REVISTE LA DESCENTRALIZACIÓN ADMINISTRATIVA.
 - 4.2.1. DESCENTRALIZACIÓN TERRITORIAL O POR REGIÓN.
 - 4.2.1.1. NATURALEZA JURIDICA DEL MUNICIPIO.
 - 4.2.1.2. FUNDAMENTO EN LA LEGISLACIÓN MEXICANA.
 - 4.2.1.3. ELEMENTOS.
 - 4.2.2. DESCENTRALIZACIÓN POR SERVICIOS O TÉCNICA.
 - 4.2.2.1. LOS SERVICIOS PÚBLICOS DESCENTRALIZADOS.
 - 4.2.2.2. EL ESTABLECIMIENTO PÚBLICO DESDE EL PUNTO DE VISTA DE ALGUNOS AUTORES DE LA MATERIA.
 - 4.2.2.3. CARACTERÍSTICAS DEL ESTABLECIMIENTO PÚBLICO.
 - 4.2.3. DESCENTRALIZACIÓN POR COLABORACIÓN.
- 4.3. DIFERENCIAS DE LA ADMINISTRACIÓN DESCENTRALIZADA CON LA CENTRALIZADA Y LA DESCONCENTRADA.
 - 4.3.1. DIFERENCIAS ENTRE ÓRGANOS CENTRALIZADOS Y ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS.
 - 4.3.2. DIFERENCIAS ENTRE ÓRGANOS DESCONCENTRADOS Y ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS.
- 4.4. LÍMITES DE LA DESCENTRALIZACIÓN.
- 4.5. LA DESCENTRALIZACIÓN ADMINISTRATIVA EN EL DERECHO MEXICANO.
 - 4.5.1. BASE CONSTITUCIONAL.
 - 4.5.1.1. CONTRADICCIÓN CONSTITUCIONAL.
 - 4.5.1.2. SOLUCIÓN.
 - 4.5.2. LOS ORGANISMOS PÚBLICOS DESCENTRALIZADOS EN NUESTRA - LEGISLACIÓN CIVIL.

- 4.5.3. CARACTERÍSTICAS DE LOS ORGANISMOS PÚBLICOS DESCENTRALIZADOS SEGÚN LA LEY.
- 4.5.4. CREACIÓN Y EXTINCIÓN DE LOS ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS.
 - 4.5.4.1. CREACIÓN SEGÚN LA LEY.
 - 4.5.4.2. EXTINCIÓN.

LA DESCENTRALIZACION ADMINISTRATIVA

EL DESARROLLO INDUSTRIAL DE LOS ESTADOS, LA PERSECUCIÓN EN EL LOGRO DE ÍNDICES ECONÓMICOS MÁS ELEVADOS, LA MULTIPLICACIÓN DE LAS NECESIDADES DERIVADAS DE LOS ADELANTOS Y DESCUBRIMIENTOS CIENTÍFICOS MODERNOS, EL ENSANCHAMIENTO DE NUEVOS HORIZONTES EN EL CAMPO ECONÓMICO Y COMO CONSECUENCIA DE TODO ÉSTO, LA INCONTENIBLE MULTIPLICACIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS HAN DADO ORIGEN A LA COMPLEJIDAD QUE SE OBSERVA EN LA ACTUALIDAD EN LAS FUNCIONES ADMINISTRATIVAS, DANDO TAMBIÉN MOTIVO A QUE LOS ESTADOS MODERNOS BUSQUEN UNA FORMA DE ATENDER Y DAR SOLUCIÓN A LOS PROBLEMAS QUE SE ORIGINAN COMO CONSECUENCIA DEL CONSTANTE PROGRESO SOCIAL Y ECONÓMICO, MEDIANTE LA CREACIÓN DE ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS CUYO FIN ES PROCURAR UNA MEJOR ADMINISTRACIÓN COOPERANDO CON EL GOBIERNO EN BENEFICIO DEL PROPIO ESTADO QUE LOS FORMÓ Y DIÓ VIDA Y LÓGICAMENTE EN BENEFICIO DE LOS ADMINISTRADOS.

LA DESCENTRALIZACIÓN ADMINISTRATIVA, COMO UNA FORMA DE ORGANIZACIÓN QUE HAN ADOPTADO LOS ESTADOS MODERNOS SE HA DESARROLLADO CON EL INCREMENTO TAN ENORME QUE HA TENIDO LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN LOS ÚLTIMOS TIEMPOS.

4.1. DEFINICION

EN SU ACEPCIÓN GRAMATICAL, DESCENTRALIZAR SIGNIFICA TRANSFERIR A DISTINTAS CORPORACIONES O PERSONAS UNA PARTE DE LA AUTORIDAD QUE ANTES EJERCÍA EL SUPREMO GOBIERNO DEL ESTADO, ES DECIR, EL PODER CENTRAL. EN OTRAS PALABRAS, -- EXISTE EL RÉGIMEN DE DESCENTRALIZACIÓN CUANDO LAS POTESTADES PÚBLICAS QUE SE TRADUCEN EN FUNCIONES ADMINISTRATIVAS, SE DISTRIBUYEN EN DISTINTOS ÓRGANOS DIVERSOS DEL ÓRGANO CENTRAL.

EN CUANTO A LA IDEA DE ESTE PRINCIPIO DE ESTRUCTURACIÓN, LOS TRATADISTAS DE LA MATERIA DEFINEN A LA DESCENTRALIZACIÓN DE LA SIGUIENTE MANERA:

VILLEGAS BASAVILBAZO⁽¹⁾ SEÑALA QUE "LA DESCENTRALIZACIÓN CONSISTE EN UNA REPARTICIÓN DE COMPETENCIAS ADMINISTRATIVAS EN DIVERSAS PERSONAS RELACIONADAS EN UN MODO INDIRECTO CON LA AUTORIDAD CENTRAL"; Y EN OTRA PARTE DE SU OBRA NOS DICE QUE "ES EL PROCEDIMIENTO DE DISTRIBUIR DETERMINADAS COMPETENCIAS A PERSONAS ADMINISTRATIVAS DISTINTAS DEL ESTADO".

(1) VILLEGAS BASAVILBAZO BENJAMÍN, OB. CIT. PÁG. 294.

EL TRATADISTA ESPAÑOL GARCÍA OVIEDO⁽²⁾ EXPONE QUE "JU-
RÍDICAMENTE LA DESCENTRALIZACIÓN IMPLICA UNA DELEGACIÓN -
DE FACULTADES A LAS PERSONAS MORALES TERRITORIALES EN FA-
VOR DEL PROPIO SERVICIO, QUEDANDO ÉSTE PERSONALIZADO CON
RECURSOS PROPIOS, CON PODER DE DECISIÓN SIN PERDER SU LI-
GAMEN CON AQUELLOS".

EL MAESTRO POSADA⁽³⁾ MENCIONA QUE "LA DESCENTRALIZA-
CIÓN, CONSTITUYE TODO UN PROCEDIMIENTO QUE IMPLICA UN CRI-
TERIO DE JUSTO MEDIO ENTRE LA CENTRALIZACIÓN Y LOS PROCE-
DIMIENTOS DEL SISTEMA DE AUTONOMÍA".

PARA EL JURISTA SAYAGUEZ LASO⁽⁴⁾ LA DESCENTRALIZACIÓN
ADMINISTRATIVA CONSISTE EN "EL PROCESO MEDIANTE EL CUAL -
SE RETIRAN PODERES DE ADMINISTRACIÓN DE LA AUTORIDAD CEN-
TRAL, PARA DISTRIBUIRLOS EN MÚLTIPLES ÓRGANOS QUE ADQUIE-
REN ASÍ CAPACIDAD DE AUTODETERMINACIÓN MÁS O MENOS AM-
PLIA".

(2) GARCÍA OVIEDO CARLOS, DERECHO ADMINISTRATIVO.
EDIT. IMPRENTA PROVINCIAL. 7A. EDIC. MADRID, 1959, PÁG. 319.

(3) CITA DE VILLEGAS BASAVILBAZO BENJAMÍN, OB. CIT. PÁG. 14.

(4) SAYAGUEZ LASO ENRIQUE, OB. CIT. PÁG. 239.

RESPECTO DE LA DESCENTRALIZACIÓN ADMINISTRATIVA, --
LOS TRATADISTAS MEXICANOS EXPRESAN LO SIGUIENTE:

EL MAESTRO SERRA ROJAS⁽⁵⁾ NOS DICE QUE "ES UNA FORMA DE ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA EN LA QUE SE INTEGRA UNA PERSONA DE DERECHO PÚBLICO, LA CUAL ADMINISTRA SUS NEGOCIOS CON RELATIVA INDEPENDENCIA DEL PODER CENTRAL, SIN -- DESLIGARSE DE LA ORIENTACIÓN GUBERNAMENTAL".

EL JURISTA FRAGA⁽⁶⁾ CONCEPTÚA QUE "CONSISTE EN CON--FIAR LA REALIZACIÓN DE ALGUNAS ACTIVIDADES ADMINISTRATI--VAS A ÓRGANOS QUE GUARDAN CON LA ADMINISTRACIÓN CENTRAL - UNA RELACIÓN QUE NO ES LA DE JERARQUÍA".

EL AUTOR ACOSTA ROMERO⁽⁷⁾ LA DEFINE COMO "UNA FORMA DE ORGANIZACIÓN QUE ADOPTA, MEDIANTE UNA LEY (EN EL SENTIDO MATERIAL), LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, PARA DESARROLLAR ACTIVIDADES QUE COMPETEN AL ESTADO, O QUE SON DE INTERÉS GENERAL EN UN MOMENTO DADO, A TRAVÉS DE ORGANISMOS CREA--DOS ESPECIALMENTE PARA ELLO, DOTADOS DE PERSONALIDAD JURÍDICA, PATRIMONIO PROPIO, RÉGIMEN JURÍDICO PROPIO".

(5) SERRA ROJAS ANDRÉS, Ob. CIT. PÁG. 575.

(6) FRAGA GABINO, Ob. CIT. PÁG. 201.

(7) ACOSTA ROMERO MIGUEL, Ob. CIT. PÁG. 209.

DE LA LECTURA DE LOS CONCEPTOS ANOTADOS, PODEMOS -- CONCLUIR QUE LA DESCENTRALIZACIÓN ADMINISTRATIVA CONSISTE EN CONFIAR DETERMINADAS ACTIVIDADES ADMINISTRATIVAS A ORGANISMOS DOTADOS DE CIERTA COMPETENCIA Y AUTONOMÍA, QUE RESPECTO DEL PODER CENTRAL NO GUARDAN UNA RELACIÓN DE JERARQUÍA, PERO QUE SE ENCUENTRAN VINCULADOS A ÉSTE POR LAS FACULTADES DE VIGILANCIA Y NOMBRAMIENTO QUE CONSERVA EL REFERIDO PODER CENTRAL.

ESTAS FACULTADES DE VIGILANCIA Y NOMBRAMIENTO, QUE SE EJERCEN SOBRE LOS ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS, SE RESERVAN AL PODER CENTRAL CON EL OBJETO DE MANTENER LA UNIDAD DE ÉSTE ÚLTIMO, PUES SI NO EXISTIERA NINGÚN VÍNCULO, LOS MENCIONADOS ORGANISMOS SE CONVERTIRÍAN EN OTRO PODER.

CABE MENCIONAR QUE EN LA MAYORÍA DE LOS CONCEPTOS - EXPRESADOS, SE ADVIERTE UNA TENDENCIA A DEFINIR A LA DESCENTRALIZACIÓN COMO UNA CONSECUENCIA DE LA CENTRALIZACIÓN; ESTO SE EXPLICA MEDIANTE UN RAZONAMIENTO QUE RESULTA LÓGICO, YA QUE DESDE EL PUNTO DE VISTA HISTÓRICO LA DESCENTRALIZACIÓN, COMO UNA DE LAS FORMAS DE ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA QUE PUEDEN ADOPTAR LOS ESTADOS MODERNOS, PRESUPONE LA EXISTENCIA DE LA CENTRALIZACIÓN, ES DECIR, LA DESCENTRALIZACIÓN ES UN PROCEDIMIENTO QUE SE APLICA A LOS -- SISTEMAS ANTERIORMENTE CENTRALIZADOS.

4.1.1. ELEMENTOS

DE LA DEFINICIÓN DE LA DESCENTRALIZACIÓN ADMINISTRATIVA SE DESPRENDEN DOS ELEMENTOS FUNDAMENTALES, NECESARIOS PARA QUE ESTA FORMA DE ORGANIZACIÓN PUEDA DARSE, ESTOS ELEMENTOS SON LOS SIGUIENTES:

- A) EXISTE UNA TRANSMISIÓN DE PODERES DE ADMINISTRACIÓN DE LA AUTORIDAD CENTRAL A OTROS ORGANISMOS,
- B) LA AUTORIDAD CENTRAL CONSERVA EL CONTROL DE LOS MENCIONADOS ORGANISMOS, MEDIANTE LAS FACULTADES DE VIGILANCIA Y NOMBRAMIENTO QUE SE RESERVA PARA SÍ.

COMO YA HEMOS DICHO, LA DISTRIBUCIÓN DE FACULTADES QUE SE LLEVA A CABO EN LA DESCENTRALIZACIÓN, TIENE COMO OBJETO REDUCIR EL CÚMULO DE ACTIVIDADES QUE TIENE ENCOMENDADAS EL ÓRGANO CENTRAL, A EFECTO DE DARLE MAYOR RAPIDEZ Y EFICACIA A ÉSTE, EN EL DESEMPEÑO DE LA ADMINISTRACIÓN. PERO LA DESCENTRALIZACIÓN SERÁ MÁS O MENOS ACENTUADA SEGÚN SEA LA CANTIDAD DE LOS PODERES DE ADMINISTRACIÓN TRANSFERIDOS Y LA INTENSIDAD DE LAS FACULTADES DE CONTROL EJERCIDAS POR EL ÓRGANO CENTRAL; ESTABLECIÉNDOSE DE ÉSTA MANERA VARIOS GRADOS EN EL RÉGIMEN DE DESCENTRALIZACIÓN.

POR LO QUE SE REFIERE A LAS FACULTADES DE CONTROL Y

VIGILANCIA, QUE EJERCE EL ÓRGANO CENTRAL SOBRE LOS DESCEN-
TRALIZADOS, ÉSTAS NO SON DE JERARQUÍA SINO DE DEPENDENCIA.

ÉSTAS FACULTADES DE CONTROL QUE SE RESERVAN AL PODER
CENTRAL, SE AGRUPAN BAJO LA DENOMINACIÓN DE TUTELA ADMI--
NISTRATIVA; LA CUAL ANALIZAREMOS SOMERAMENTE EN EL APART
DO SIGUIENTE.

4.1.2. CARACTERISTICAS

LA DOCTRINA HA PROCURADO FIJAR EN FORMA MÁS O MENOS CLARA LAS CARACTERISTICAS ESENCIALES DE LA DESCENTRALIZACIÓN ADMINISTRATIVA, SIENDO ÉSTAS LAS QUE A CONTINUACIÓN SE MENCIONAN:

- A) OTORGAMIENTO DE PERSONALIDAD JURÍDICA AL ORGANISMO.
- B) LA EXISTENCIA DE UN PATRIMONIO PROPIO.
- C) EXISTE UN RÉGIMEN DE TUTELA EJERCIDO POR EL ESTADO (CONTRALOR ADMINISTRATIVO).
- D) NO EXISTE EL VÍNCULO JERÁRQUICO.

A) OTORGAMIENTO DE PERSONALIDAD JURÍDICA AL ÓRGANO.

CUANDO SE CREA UN ENTE DESCENTRALIZADO, NACE DENTRO DEL ESTADO UNA PERSONA DE DERECHO PÚBLICO DIFERENTE AL ESTADO MISMO.

RESPECTO DE ESTA CARACTERÍSTICA, ALGUNOS AUTORES SEÑALAN QUE NO ES DE ESENCIA SINO SECUNDARIA; ENTRE ELLOS - BUTTGENBACH, EL CUAL EN TÉRMINOS GENERALES SEÑALA QUE EL OTORGAMIENTO DE PERSONALIDAD JURÍDICA NO ES SUFICIENTE PARA LLEVAR A CABO LA DESCENTRALIZACIÓN; Y QUE ESTA PERSONALIDAD JURÍDICA VIENE A CONSTITUIR UN ELEMENTO SECUNDARIO,

PUES PARA HABLAR DE DESCENTRALIZACIÓN LA CONDICIÓN MÍNIMA QUE DEBE EXISTIR ES QUE SE RECONOZCA LA EXISTENCIA DE AUTONOMÍA ORGÁNICA DE LOS ENTES DESCENTRALIZADOS, ASI COMO LA EXISTENCIA DE UN CONTROL POR PARTE DE LA AUTORIDAD CENTRAL; MENCIONA BUTTGENBACH QUE ÉSTAS DOS CONDICIONES -- SON LAS QUE CONSTITUYEN LAS CARACTERÍSTICAS ESENCIALES DE LA DESCENTRALIZACIÓN.⁽⁸⁾

EL MAESTRO GABINO FRAGA,⁽⁹⁾ EN SU OBRA DE DERECHO ADMINISTRATIVO, Y REFIRIÉNDOSE EN CONCRETO A LA LEGISLACIÓN POSITIVA MEXICANA, RESPECTO A LA ORGANIZACIÓN CENTRALIZADA MENCIONA: "EL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL, QUE IN DUDABLEMENTE FORMA PARTE DE DICHA ORGANIZACIÓN (ORGANIZACIÓN CENTRAL), SE ENCUENTRA DOTADO DE UNA PERSONALIDAD JURÍDICA. DE TAL MANERA QUE SI SE CONSIDERA ESTA CARACTERÍSTICA COMO ESENCIAL DEL RÉGIMEN DE DESCENTRALIZACIÓN, -- HABRÍA QUE CATALOGAR AL DEPARTAMENTO CITADO DENTRO DE LAS ORGANIZACIONES DESCENTRALIZADAS, LO CUAL ES CONTRARIO A -- NUESTRA LEGISLACIÓN Y A LOS ANTECEDENTES QUE LA INSPIRARON".

DE LO SEÑALADO EN EL PÁRRAFO ANTERIOR SE DESPRENDE --

(8) BUTTGENBACH ANDRÉ, TEORÍA GRAL. DEL MODO DE GESTIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS. EDIT. LARCIER. 2A. EDIC. BRUSELAS, 1952. PÁG. 182.

(9) FRAGA GABINO, OB. CIT. PÁG. 194.

QUE PARA DICHO AUTOR EL OTORGAMIENTO DE PERSONALIDAD JURÍDICA AL ÓRGANO, ES UNA CARACTERÍSTICA QUE POR SÍ SOLA NO CREA LA DESCENTRALIZACIÓN ADMINISTRATIVA.

B) LA EXISTENCIA DE UN PATRIMONIO PROPIO.

SOBRE ESTE PUNTO EL JURISTA SAYAGUEZ LASO⁽¹⁰⁾ EXPRESA QUE LA EXISTENCIA DEL PATRIMONIO PROPIO EN UN ORGANISMO DESCENTRALIZADO ES CONSECUENCIA DE SU PERSONALIDAD JURÍDICA, INDEPENDIEMENTE DE LA CUANTÍA O DE LOS FONDOS QUE LO INTEGRAN.

RESPECTO AL ORIGEN DEL PATRIMONIO PUEDE SER QUE PROVENGA DEL PRESUPUESTO NACIONAL MISMO, ES DECIR QUE CIERTOS RECURSOS SE AFECTEN AL ENTE DESCENTRALIZADO.

DENTRO DE LA LEGISLACIÓN POSITIVA MEXICANA, Y COMO LO SEÑALA EL DOCTOR GABINO FRAGA⁽¹¹⁾ LA EXISTENCIA DE PATRIMONIO PROPIO NO ES UNA CARACTERÍSTICA ESENCIAL QUE NOS PERMITA DETERMINAR EN UN MOMENTO DADO, SI NOS ENCONTRAMOS FRENTE A UN ORGANISMO DESCENTRALIZADO, Y A TAL EFECTO EL AUTOR DE REFERENCIA NOS CITA NUEVAMENTE EL CASO DEL DEPAR

(10) SAYAGUEZ LASO ENRIQUE, OB. CIT. PÁG. 248.

(11) FRAGA GABINO, OB. CIT. PÁG. 202.

TAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL, ORGANISMO QUE TIENE UN PATRIMONIO PROPIO Y SIN EMBARGO NO CONSTITUYE, POR TAL CAUSA UN ENTE DESCENTRALIZADO.

- c) EXISTE UN RÉGIMEN DE TUTELA EJERCIDO POR EL ESTADO (TUTELA ADMINISTRATIVA);

EL CONTRALOR QUE EL PODER CENTRAL EJERCE, SOBRE LOS ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS ES FÁCIL DE COMPRENDER PUESTO -- QUE UNA AUTONOMÍA TOTAL LLEVARÍA A LA DESINTEGRACIÓN DEL ESTADO; ASÍ, ÉSTE ÚLTIMO FIJA LOS LÍMITES DE LA ACCIÓN DECENTRALIZADORA DENTRO DEL PRINCIPIO GENERAL DE LA TUTELA ADMINISTRATIVA, QUE ESTABLECE QUE LOS ÓRGANOS DEBEN ESTAR ESTRUCTURADOS JERÁRQUICAMENTE EN UN ORDEN, CON EL FIN DE LOGRAR LA CONSECUCIÓN DE LA UNIDAD ADMINISTRATIVA.

ASIMISMO, ESTE PRINCIPIO EXIGE QUE LOS ENTES PÚBLICOS MENORES SEAN RECONUCIDOS A UNA UNIDAD.

RESPECTO DE LO ANTERIOR EL TRATADISTA ENTRENA CUESTA⁽¹²⁾ DEFINE A LA TUTELA ADMINISTRATIVA COMO EL "CONJUNTO DE FACULTADES DE CONTROL OTORGADAS CON CARÁCTER LIMITATIVO POR EL DERECHO POSITIVO A UN ENTE PÚBLICO (CENTRAL) SOBRE LOS

(12) ENTRENA CUESTA RAFAEL, CURSO DE DERECHO ADMINISTRATIVO. EDIT. TECNOS. 3A. EDIC. MADRID, 1970. PÁG. 151.

ENTES DESCENTRALIZADOS, QUE DEPENDEN DE ÉL PARA VELAR POR SU ACTUACIÓN LEGAL Y SU ADECUACIÓN AL SECTOR LEGAL DEL INTERÉS PÚBLICO DE LA COMPETENCIA DEL ENTE TUTELANTE”.

D) NO EXISTE EL VÍNCULO JERÁRQUICO.

SE OPERA UN RELAJAMIENTO DE VÍNCULOS ENTRE EL ORGANISMO DESCENTRALIZADO Y EL PODER CENTRAL, PERO NO A TAL GRADO - QUE NO EXISTA NINGÚN CONTROL, YA QUE COMO HEMOS VISTO SUBSISTE EL CONTRALOR NECESARIO Y ES ASÍ QUE EL PODER CENTRAL CONSERVA LAS FUNCIONES DE CARÁCTER ESENCIAL PARA VIGILAR LA ACTUACIÓN Y LA POLÍTICA DEL ENTE DESCENTRALIZADO, PRINCIPALMENTE SUS ACTIVIDADES DE ÍNDOLE FINANCIERA.

RESPECTO DE LO ANTERIOR EL AUTOR GABINO FRAGA SEÑALA QUE ATENDIENDO A LAS FACULTADES DE LA CENTRALIZACIÓN - QUE SUBSISTEN EN EL RÉGIMEN DESCENTRALIZADO, HAY UNAS QUE SE EJERCEN SOBRE LAS PERSONAS Y OTRAS SOBRE LOS ACTOS,

ASÍ TENEMOS QUE DE LOS PODERES QUE SE EJERCEN SOBRE LAS PERSONAS:

SUBSISTE EL PODER DE VIGILANCIA.- CONCRETAMENTE EL MAESTRO SERRA ROJAS⁽¹³⁾ NOS INDICA QUE ES UNO DE LOS MEDIOS

⁽¹³⁾ SERRA ROJAS ANDRÉS, OB. CIT. PÁG. 588.

MÁS IMPORTANTES PARA EL CONTROL DE LOS ENTES DESCENTRALIZADOS Y EN FORMA PARTICULAR CADA LEY QUE CREA UN ORGANISMO DESCENTRALIZADO ESTABLECE EXPRESAMENTE LAS FACULTADES DE LAS DEPENDENCIAS DEL EJECUTIVO FEDERAL PARA REVISAR, - INSPECCIONAR Y VIGILAR LA ACTUACIÓN DE LOS MISMOS.

EL PODER DE NOMBRAMIENTO.- EN RELACIÓN A ESTE PODER EN OCASIONES SE ENCUENTRA LIMITADO, EN OTRAS SUPRIMIDO Y - SUBSTITUÍDO POR EL SISTEMA DE ELECCIÓN,

EL PODER DE MANDO.- EN CUANTO A ESTA FACULTAD DESAPARECE GENERALMENTE POR COMPLETO, DE TAL MANERA QUE LOS - FUNCIONARIOS DESCENTRALIZADOS PUEDEN SEGUIR SU PROPIA DISCRECIÓN EN LOS CASOS EN QUE LA LEY SE LAS CONCEDE Y NO COMO CUANDO SE TRATA DE FUNCIONARIOS CENTRALIZADOS A QUIENES LAS AUTORIDADES SUPERIORES LLEGAN A FIJAR LOS LINEAMIENTOS PARA EL EJERCICIO DE LA DISCRECIÓN Y A DAR LAS BASES EXPLICATIVAS NECESARIAS PARA LA APLICACIÓN DE LA LEY; PERO PARTICULARMENTE NOS SEÑALA EL TRATADISTA FRAGA⁽⁶⁴⁾ QUE "DADA LA FORMA ESPECIAL QUE EN NUESTRO PAÍS REVISTE LA -- DESCENTRALIZACIÓN TÉCNICA Y LAS RELACIONES QUE PUEDA TENER CON LOS DEPARTAMENTOS ADMINISTRATIVOS ES DIFÍCIL PRECISAR QUE NO EXISTA RESPECTO DE ESTA DESCENTRALIZACIÓN EL PODER DE MANDO".

⁽⁶⁴⁾ FRAGA GABINO, OB. CIT. PÁG. 215.

RESPECTO DE LOS ACTOS:

LAS AUTORIDADES CENTRALES SOLAMENTE INTERVIENEN PARA APRECIAR LA LEGALIDAD DEL ACTO, NUNCA PARA APRECIAR LA -- OPORTUNIDAD DEL MISMO.

ADemás ESE CONTROL NO PUEDE REALIZARSE DE OFICIO, SI NO QUE TIENE QUE SER SIEMPRE A PETICIÓN DE PARTE INTERESADA,

4.2. DIVERSAS FORMAS Y MODALIDADES QUE REVISTE LA DESCENTRALIZACIÓN ADMINISTRATIVA.

SOBRE ESTE PUNTO, SE HA SEÑALADO QUE LA DESCENTRALIZACIÓN ADMINISTRATIVA EN SU ETAPA INICIAL LA CONSTITUYE LA LLAMADA DESCENTRALIZACIÓN BUROCRÁTICA O JERÁRQUICA.

ESTE PROCEDIMIENTO DE DESCENTRALIZACIÓN CONSISTE EN LA TRANSFERENCIA DE PODERES DE ADMINISTRACIÓN POR PARTE DEL PODER CENTRAL HACIA OTROS ÓRGANOS DE SU PROPIA ESTRUCTURA, ES DECIR, LA TRANSFERENCIA DE PODERES DE ADMINISTRACIÓN QUE EL PODER CENTRAL REALIZA, LO HACE A FAVOR DE ÓRGANOS QUE ESTÁN SUJETOS A DICHO PODER EN VIRTUD DEL VÍNCULO JERÁRQUICO.

EN ESTA MANIFESTACIÓN DE DESCENTRALIZACIÓN, EL TRASPASO DE PODERES SE HACE EN UNA FORMA LIMITADA Y CONSECUENTEMENTE EL SUPERIOR JERARCA MANTIENE UN CONTROL MÁS ESECTIVO SOBRE LOS ORGANISMOS POSEEDORES DE LOS PODERES DELEGADOS; SIN EMBARGO ES MENESTER DECIR QUE EL CONTROL QUE EJERCE EL SUPERIOR JERARCA SOBRE ESTOS ORGANISMOS, VARÍA DE INTENSIDAD, SEGÚN LA IMPORTANCIA DE LOS PODERES DELEGADOS.

POR OTRA PARTE LOS ORGANISMOS O EL ÓRGANO SOBRE EL CUAL RECAEN LOS PODERES DELEGADOS, SE ENCUENTRA DENTRO DE

LA RELACIÓN JERÁRQUICA Y LÓGICAMENTE SE ENMARCA DENTRO DE LA ADMINISTRACIÓN CENTRALIZADA, DE DONDE RESULTA QUE EL EJECUTIVO HA ATRIBUÍDO CIERTA COMPETENCIA Y PODER DE DECISIÓN, QUE POR LO GENERAL SON LIMITADOS A ÓRGANOS QUE FORMAN PARTE DE SU ESTRUCTURA.

ESTA PRIMERA FORMA O ETAPA DE DESCENTRALIZACIÓN, -- CONSTITUYE LO QUE LA DOCTRINA HA LLAMADO DESCENTRALIZACIÓN BUROCRÁTICA O JERÁRQUICA Y QUE OTROS AUTORES SOBRE LA MATERIA LA DESIGNAN CON EL TÉRMINO DESCONCENTRACIÓN.

EN REALIDAD Y EN ESTRICTO CONCEPTO DE LO QUE CONSTITUYE UN RÉGIMEN DE DESCENTRALIZACIÓN, LA LLAMADA DESCENTRALIZACIÓN BUROCRÁTICA O JERÁRQUICA NO LO ES, DADO QUE NO EXISTE UNA SEPARACIÓN DEL ÓRGANO AFECTADO POR UN PROCEDIMIENTO DE DESCENTRALIZACIÓN BUROCRÁTICA CON EL PODER CENTRAL, SINO POR EL CONTRARIO, DICHO ÓRGANO AFECTADO POR UNA DESCENTRALIZACIÓN BUROCRÁTICA SIGUE COLOCADO DENTRO DE LA RELACIÓN JERÁRQUICA Y CONSECUENTEMENTE DENTRO DE LA ESTRUCTURA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA CENTRALIZADA.

A CONTINUACIÓN PASAREMOS A EXPONER LAS DIVERSAS FORMAS Y MODALIDADES QUE PUEDE REVESTIR LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA INDIRECTA, AL RESPECTO LA DOCTRINA SEÑALA QUE LA DESCENTRALIZACIÓN ADMINISTRATIVA COMO TIPO DE ORGANIZA---

CIÓN ADOPTADA POR EL PODER EJECUTIVO EN SUS FUNCIONES DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA PRESENTA LAS SIGUIENTES FORMAS:

- DESCENTRALIZACIÓN TERRITORIAL O POR REGIÓN,
- DESCENTRALIZACIÓN INSTITUCIONAL, FUNCIONAL, TÉCNICA O POR SERVICIOS,
- DESCENTRALIZACIÓN POR COLABORACIÓN.

RESPECTO A LAS DOS PRIMERAS FORMAS DE ORGANIZACIÓN QUE PUEDE ADOPTAR LA DESCENTRALIZACIÓN ADMINISTRATIVA Y - QUE SE IDENTIFICAN COMO FORMAS ESPECÍFICAS ATENDIENDO A - SU DENOMINACIÓN, EL TRATADISTA GABINO FRAGA, INCLUYE A LA ÚLTIMA COMO UNA FORMA CONCRETA.

4.2.1. DESCENTRALIZACIÓN TERRITORIAL O POR REGIÓN

SOBRE ESTA PRIMERA FORMA DE DESCENTRALIZACIÓN ADMINISTRATIVA EL TRATADISTA ESPAÑOL ROYO VILLANOVA, SEÑALA QUE EL ORIGEN DE ESTE SISTEMA DE ORGANIZACIÓN OCURRE PRECISAMENTE EN LA ÉPOCA LIBERAL, COMO UNA TENDENCIA A DEFENDER LA PERSONALIDAD Y LA INDEPENDENCIA DE LAS ENTIDADES LOCALES, ES DECIR, A AFIRMAR Y DEFENDER LA AUTONOMÍA Y PERSONALIDAD DE LAS ENTIDADES LOCALES FRENTE AL ESTADO, Y NO SÓLO ÉSTO SINO QUE TAMBIÉN LA LIBERTAD Y PERSONALIDAD DEL INDIVIDUO. ASÍ, EL AUTOR LITERALMENTE EXPRESA, "EN LA ÉPOCA LIBERAL, EL FENÓMENO POLÍTICO DE LA DESCENTRALIZACIÓN SURGIÓ COMO UNA TENDENCIA ENCAMINADA A AFIRMAR Y DEFENDER LA PERSONALIDAD Y LA INDEPENDENCIA DE LAS ENTIDADES LOCALES FRENTE AL ESTADO. SE PROCLAMABA NO SÓLO LA LIBERTAD Y LA PERSONALIDAD DEL INDIVIDUO, SINO TAMBIÉN LA PERSONALIDAD Y LA AUTONOMÍA LOCAL."⁽¹⁵⁾

LA DESCENTRALIZACIÓN TERRITORIAL O POR REGIÓN COMO FORMA DE ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA, OPONIBLE A LA EXAGERADA Y MÁS BIEN ABSOLUTA ORGANIZACIÓN CENTRALIZADA.

(15) ROYO VILLANOVA ANTONIO, ELEMENTOS DE DERECHO ADMINISTRATIVO, EDIT. LIBRERÍA SANTAFÉ, 24ª. EDIC. VALLADOLID, 1955. PÁG. 286.

SE INICIA EN LAS REGIONES IDENTIFICABLES SOCIAL, ECONÓMICA Y GEOGRÁFICAMENTE, CUYO INTERÉS PRIMORDIAL ERA EL DE GESTIONAR SUS PROPIOS ASUNTOS DE ACUERDO CON EL INTERÉS LOCAL COLECTIVO, CIRCUNSTANCIA QUE TUVO COMO FINALIDAD INMEDIATA HACER PROPICIO EL CAMPO PARA AUSPICAR UN SISTEMA DE DESCENTRALIZACIÓN QUE LES PERMITIERA LA RESOLUCIÓN EFICAZ DE LOS PROBLEMAS INHERENTES A DICHAS LOCALIDADES.

LA DESCENTRALIZACIÓN ADMINISTRATIVA REGIONAL HA SIDO NOMBRADA DE DIFERENTES MANERAS, ASÍ TENEMOS QUE EN INGLATERRA SE LE HA DEFINIDO CON LA PALABRA "SELFGOVERNMENT", EN ALEMANIA SE UTILIZA EL VOCABLO "SELBSTUERMALTUNG" Y EN FRANCIA SE LE DENOMINA CON EL TÉRMINO "AUTODETERMINACIÓN". ESTOS 3 VOCABLOS EXPRESAN LA IDEA DE UNA CIERTA AUTONOMÍA LOCAL COMO BASE PARA EL ESTABLECIMIENTO DE LA DESCENTRALIZACIÓN ADMINISTRATIVA POR REGION.

EN ESTA FORMA DE ORGANIZACIÓN SE COMBINAN TANTO EL ELEMENTO POLÍTICO COMO EL ADMINISTRATIVO, CIRCUNSTANCIA POR LA CUAL PUEDE CONSIDERARSE A ESTE TIPO DE ADMINISTRACIÓN COMO AUTÓNOMA, Y PUEDEN CONSIDERARSE COMO ENTES AFECTADOS DE UNA DESCENTRALIZACIÓN EN GRADO MÁXIMO, EL EJEMPLO TÍPICO DE ESTAS CIRCUNSCRIPCIONES TERRITORIA

LES LO CONSTITUYE EL MUNICIPIO. SIN EMBARGO, TODO LO ANTERIOR NO QUIERE DECIR, QUE LOS MUNICIPIOS CONSTITUYAN ENTIDADES SOBERANAS QUE SE OPONGAN AL ESTADO, EN OTRAS PALABRAS, QUE SEA POSIBLE LA EXISTENCIA DE UN ESTADO -- DENTRO DE OTRO, SINO QUE EL ESTADO A TRAVÉS DE LA ACTIVIDAD QUE DESARROLLAN ESTAS ENTIDADES, ADMINISTRA INDIRECTAMENTE LOS SERVICIOS PÚBLICOS, DEJANDOLES PARA QUE ÉSTAS LLEVEN A CABO SU GESTIÓN EN LA ADMINISTRACIÓN LOCAL, EL GOCE DE LA LIBERTAD DE ACCIÓN QUE IMPLICA EL -- TÉRMINO AUTONOMÍA.

ESTA LIBERTAD DE ACCIÓN SE ENCUENTRA LIMITADA POR LA LEY, LA CUAL EN TODO CASO ES LA QUE SEÑALA LA COMPETENCIA ADMINISTRATIVA DE LAS ENTIDADES LOCALES, ADEMÁS DEL CONTROL QUE EJERCE EL ESTADO SOBRE LAS MISMAS. FUERA DE TODO ESTO, EL MUNICIPIO, ES LIBRE DE PERSEGUIR -- SUS COMETIDOS ADMINISTRATIVOS CON LOS MEDIOS QUE TENGA A SU ALCANCE Y DE LA MANERA QUE MEJOR CONVenga A SUS INTERESES.

LA DESCENTRALIZACIÓN TERRITORIAL O POR REGIÓN ESTÁ REPRESENTADA POR EL MUNICIPIO Y SUS CARACTERÍSTICAS SON ANOTADAS EN BASE A LOS DATOS DE CARÁCTER HISTÓRICO-- QUE FACILITAN EL ESTUDIO DE SU EVOLUCIÓN, LAS CUALES -- PERMITEN DIFERENCIAR CON CIERTA INDIVIDUALIDAD AL MUNICIPIO FRENTE A OTRAS FORMAS DE DESCENTRALIZACIÓN.

DE LO ANTERIOR SE DESPRENDE QUE LA DESCENTRALIZACIÓN TERRITORIAL ES UNA FORMA DE ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA DESCENTRALIZADA ENCARGADA DE GESTIONAR Y MANEJAR LOS INTERESES COLECTIVOS PERTENECIENTES A UNA COMUNIDAD DE INDIVIDUOS, COMUNIDAD QUE SE ENCUENTRA DENTRO DE UNA DETERMINADA CIRCUNSCRIPCIÓN TERRITORIAL.

4.2.1.1. NATURALEZA JURIDICA DEL MUNICIPIO

SE HAN EXPUESTO DOS TEORIAS POR LO QUE RESPECTA A SU ORIGEN: LA JUSNATURALISTA Y LA LEGAL.

POR LO QUE TOCA A LA CORRIENTE JUSNATURALISTA ESTA SE APOYA DESDE UN PUNTO DE VISTA SOCIAL MEDIANTE EL CUAL SOSTIENE QUE EL MUNICIPIO ES UNA SOCIEDAD NATURAL ANTERIOR AL ESTADO, QUE SE CREÓ ESPONTÁNEAMENTE EN VIRTUD DE LA NECESIDAD DE LA CONVIVENCIA SOCIAL Y EN ESTE SENTIDO ES LA NATURALEZA QUIEN CONDICIONA SU APARICIÓN SIN QUE LA LEY TENGA QUE VER NADA CON ESTO, POR LO QUE EL ESTADO DEBE RECONOCERLO Y NO CREARLO ⁽¹⁶⁾.

POR EL CONTRARIO, LA DOCTRINA LEGAL AFIRMA QUE - TODO MUNICIPIO ES OBRA DEL ESTADO COMO CONSECUENCIA QUE ES ÉSTE EL QUE TIENE EL PODER DE MANDO Y DE FUERZA, - - CREÁNDOLO POR MEDIO DE UNA LEY, POR LO QUE RESULTA QUE ES EL ESTADO QUIEN LE DA VIDA, SU FORMA JURÍDICA Y LE - SEÑALA SUS LÍMITES, EL ESTADO DE ESTA MANERA NO SÓLO ES TEMPORALMENTE ANTERIOR A ÉL, SINO QUE ES SU PROPIO CREADOR ⁽¹⁷⁾.

(16) VILLALOBOS LÓPEZ JOSÉ ANTONIO, FINANZAS Y EMPRESAS PUBLICAS MUNICIPALES. EDITADO POR LA SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN, 1A. EDIC. MÉXICO, 1987, PÁG. 17.

(17) IDEM.

EL PROBLEMA QUE HA SURGIDO PARA TRATAR DE DETERMINAR SU NATURALEZA JURÍDICA, ESTRIBA EN CUANTO SE LLEGA A CONFUNDIR EL ASPECTO SOCIAL DEL JURÍDICO Y NO SON LO MISMO, Y SU SOLUCIÓN ESTÁ PRECISAMENTE EN SABER DISTINGUIR UNO DE OTRO.

SIENDO EL MUNICIPIO UN FENÓMENO JURÍDICO PUEDE LLEGARSE A SU CONOCIMIENTO MEDIANTE LAS CIENCIAS JURÍDICAS Y NO FUERA DE ELLAS.

ASÍ TENEMOS QUE EL HECHO SOCIAL AGRUPACIÓN HUMANA, ES DIFERENTE DEL HECHO JURÍDICO MUNICIPIO.

DESDE EL PUNTO DE VISTA SOCIOLOGICO, INDUDABLEMENTE QUE EN SU BASE SE ENCUENTRA LA AGRUPACIÓN HUMANA, PERO - DESDE EL PUNTO DE VISTA JURÍDICO, CUANDO SURGE LA SOBERANÍA, EL MUNICIPIO EXISTE EN CUANTO EL ORDENAMIENTO LEGAL LO CREA, LO CUAL DEPENDE DE QUE SE HAYAN SATISFECHO LOS REQUISITOS QUE PARA TAL EFECTO SEÑALA LA LEY; EN CONSECUENCIA NO SE PUEDE HABLAR DE QUE SUS FUNCIONES SON PROPIAS, YA QUE SU EJERCICIO ESTÁ ASEGURADO POR EL DERECHO POSITIVO.

EL MUNICIPIO ES UNA REALIDAD SOCIAL CREADA POR LA LEY, ES ELLA QUIEN LO DETERMINA Y LE FIJA SUS LÍMITES.

4.2.1.2. FUNDAMENTO EN LA LEGISLACION MEXICANA.

COMO YA SE DIJO, LA ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA DESCENTRALIZADA POR REGIÓN, LA REPRESENTA EN NUESTRO PAÍS EL MUNICIPIO.

ESTA FORMA DE ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA DESCENTRALIZADA FORMA PARTE INTEGRANTE DE LA ESTRUCTURA JURÍDICA DEL ESTADO Y ES LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS EN SU ARTÍCULO 115 LA QUE ESTABLECE LAS BASES DE LA ORGANIZACIÓN MUNICIPAL.

EN EFECTO NUESTRA CONSTITUCIÓN POLÍTICA, QUE CREA O BIEN RECONOCE A ESTA FORMA DE ORGANIZACIÓN, SEGÚN SEA EL CASO, SEÑALA SUS ATRIBUCIONES Y MEDIOS DE QUE DISPONE PARA SU ACTUACIÓN.

A CONTINUACIÓN TRATAREMOS DE DETERMINAR LOS ELEMENTOS FUNDAMENTALES DE LA DESCENTRALIZACIÓN POR REGIÓN CONTENIDOS EN EL CITADO PRECEPTO CONSTITUCIONAL.

4.2.1.3. ELEMENTOS

AUTONOMIA.

ES PRECISAMENTE EN LA PARTE PRIMERA DEL ARTÍCULO 115 CONSTITUCIONAL Y EN EL PÁRRAFO PRIMERO DE LA FRACCIÓN I - DEL MISMO ARTÍCULO, DONDE ENCONTRAMOS ESTE ELEMENTO.

EN LA PRIMERA PARTE DEL PRECEPTO CONSTITUCIONAL SE - CONSIGNA LA INCLUSIÓN DEL MUNICIPIO LIBRE DENTRO DEL ORDEN JURÍDICO MEXICANO. AL ESTABLECERSE LA LIBERTAD DEL MUNICIPIO SE HACE PATENTE LA AUTONOMÍA DE QUE GOZA ÉSTE PARA SU ACTUACIÓN, ASÍ COMO POR LO DISPUESTO EN LA PRIMERA PARTE - DE LA FRACCIÓN I, AL ESTABLECER "... QUE NO HABRÁ NINGUNA AUTORIDAD INTERMEDIA ENTRE ÉSTE (MUNICIPIO) Y EL GOBIERNO DEL ESTADO...", TAL DISPOSICIÓN LE PERMITE AL MUNICIPIO - GOZAR DE UNA INDEPENDENCIA MAYOR EN SU COMETIDO DE ADMINISTRACIÓN AL ELIMINAR LA INGERENCIA DE CUALQUIER AUTORIDAD - INTERMEDIA ENTRE EL PODER CENTRAL Y EL MUNICIPIO.

CONTROL

EL SEGUNDO ELEMENTO A CONSIDERAR ES EL CONTROL A QUE ESTA SUJETA LA ACTIVIDAD DEL MUNICIPIO. AL RESPECTO LA - FRACCIÓN I DEL ARTÍCULO 115 CONSTITUCIONAL ESTABLECE QUE LOS PRESIDENTES MUNICIPALES, REGIDORES Y SÍNDICOS DE LOS AYUNTAMIENTOS SERÁN ELECTOS POPULARMENTE POR ELECCIÓN DIRECTA, -

ATENDIENDO A ESTA BASE DEMOCRÁTICA, EL CONTROL RADICA Y LO EJERCEN LOS ADMINISTRADOS AL ELEGIR DIRECTAMENTE A SUS REPRESENTANTES.

ADEMÁS DE QUE EL PODER CENTRAL, COMO SE MENCIONA EN LA FRACCIÓN IV DEL ARTÍCULO EN CUESTIÓN, MANTIENE CON EL MUNICIPIO UN CONTACTO DIRECTO, AL ESTABLECER LAS CONTRIBUCIONES QUE SEÑALAN LAS LEGISLATURAS A FAVOR DE ÉSTE ÚLTIMO, Y FACULTAR A LAS LEGISLATURAS DE LOS ESTADOS PARA REVISAR LAS CUENTAS PÚBLICAS DEL AYUNTAMIENTO, ASÍ COMO PARA SUSPENDER AYUNTAMIENTOS (FRACCIÓN I).

POR OTRA PARTE EL PODER CENTRAL VIGILA LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA DEL MUNICIPIO PARA QUE SE APEGUE Y DESARROLLE DENTRO DE LOS LINEAMIENTOS DEL ORDEN JURÍDICO GENERAL Y DENTRO DEL ÁMBITO DE COMPETENCIA QUE AL EFECTO LES HA SIDO ESTABLECIDO POR LA LEY COMO SE ESTABLECE EN LA FRACCIÓN V DEL ARTÍCULO REFERIDO.

PERSONALIDAD

EL OTORGAMIENTO DE PERSONALIDAD JURÍDICA AL MUNICIPIO, TIENE POR OBJETO QUE LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA MUNICIPAL SE DESARROLLE DENTRO DEL ORDEN LEGAL, ADEMÁS DE QUE LA COLECTIVIDAD TERRITORIAL COMO ENTE MORAL, NECESITA ESTAR DOTADO DE UNA PERSONALIDAD JURÍDICA QUE PERMITA SU ACTUACIÓN DENTRO DEL ORDEN JURÍDICO. (FRACCIÓN II).

REPRESENTANTES

OTRO ELEMENTO AÚN CUANDO SECUNDARIO, LO CONSTITUYEN LOS REPRESENTANTES DEL MUNICIPIO, ES DECIR, EL PERSONAL ENCARGADO DE LA ADMINISTRACIÓN LOCAL. ESTE ELEMENTO LO ENCONTRAMOS EN LA FRACCIÓN I DEL ARTÍCULO 115 CONSTITUCIONAL QUE SEÑALA AL AYUNTAMIENTO (REGIDORES Y SÍNDICOS) Y AL PRESIDENTE MUNICIPAL COMO LOS ÓRGANOS REPRESENTATIVOS DEL MUNICIPIO, SIENDO AMBOS DE ELECCIÓN POPULAR DIRECTA.

PATRIMONIO

EL ELEMENTO "PATRIMONIO", COMPRENDE LOS RECURSOS Y MEDIOS DE QUE DISPONE EL MUNICIPIO PARA REALIZAR SUS COMETIDOS ADMINISTRATIVOS. LA ACTIVIDAD MUNICIPAL DEBE DE IR ENCAMINADA DENTRO DE SUS POSIBILIDADES Y FUNDAMENTALMENTE DENTRO DE LOS LINEAMIENTOS LEGALES QUE EN MATERIA DE COMPETENCIA LE FIJA LA LEY A DEPENDER DE LOS BIENES QUE LE PERTENEZCAN, ASÍ COMO DE LAS CONTRIBUCIONES Y OTROS INGRESOS QUE LAS LEGISLATURAS ESTABLEZCAN A SU FAVOR, ESTO NO QUIERE DECIR QUE EL MUNICIPIO TENGA FACULTADES PARA AUTORIZARSE TODOS LOS GASTOS NECESARIOS PARA SU ACTUACIÓN, "SINO QUE SÓLO SUPONE UNA MAYOR LIBERTAD PARA ADMINISTRAR Y UNA TRANSFERENCIA MAYOR DE PODERES DE ADMINISTRACIÓN".

OBJETO

OTRO ELEMENTO LO CONSTITUYE EL OBJETO. EN EFECTO, LA ACTIVIDAD MUNICIPAL TIENE UN OBJETO Y ESTE ES EL DE - ADMINISTRAR Y GESTIONAR LOS ASUNTOS PROPIOS DE SU CIRCUNSCRIPCIÓN TERRITORIAL, PERO ESTA GESTIÓN DEBE ENMARCARSE - DENTRO DE LOS LINEAMIENTOS QUE LA LEY LE FIJA AL MUNICIPIO PARA SU ACTUACIÓN ADMINISTRATIVA.

EN RELACIÓN CON ESTE PUNTO, LA FRACCIÓN III DEL MULTICITADO ARTÍCULO, SEÑALA DE MANERA ESPECÍFICA LOS SERVICIOS PÚBLICOS QUE TENDRÁN A SU CARGO LOS MUNICIPIOS, ASÍ COMO LOS QUE LE SEAN IMPUESTOS POR LAS LEGISLATURAS LOCALES ATENDIENDO A LAS CONDICIONES TERRITORIALES Y SOCIO-ECONÓMICAS, ASÍ COMO SU CAPACIDAD ADMINISTRATIVA Y FINANCIERA. ASIMISMO PREVÉ EL ESTABLECIMIENTO DE ACUERDOS DE COORDINACIÓN, Y LA EXISTENCIA DE ASOCIACIONES ENTRE MUNICIPIOS PARA LA MÁS EFICAZ PRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS, SUJETANDO LO ANTERIOR A LOS REQUISITOS QUE A CONTINUACIÓN SE MENCIONAN:

EN PRIMER TÉRMINO ESTABLECE QUE LOS MUNICIPIOS DEBERÁN PERTENECER A UN MISMO ESTADO, EN SEGUNDO LUGAR SEÑALA LA EXISTENCIA DE UN ACUERDO PREVIO ENTRE LOS AYUNTAMIENTOS Y FINALMENTE QUE EL MENCIONADO ACUERDO SE REALICE CON SUJECIÓN A LA LEY.

4.2.2 DESCENTRALIZACION POR SERVICIOS O TECNICA

LA DESCENTRALIZACIÓN POR SERVICIOS CONSISTE EN --
CONFERIR A UN SERVICIO PÚBLICO CIERTA AUTONOMÍA Y AL --
QUE SE DOTA DE UNA PERSONALIDAD JURÍDICA Y UN PATRIMO--
NIO PARA SU ACTUACIÓN.

EN ESTA FORMA COMO SE PODRÁ APRECIAR, EL ELEMENTO
ESENCIAL ES EL SERVICIO PÚBLICO DETERMINADO QUE SE DES-
CENTRALIZA PARA SU REALIZACIÓN,

AHORA BIEN, EL ESTADO ATENDIENDO AL INTERÉS GENE-
RAL SE DESPRENDE DE CIERTOS SERVICIOS QUE POR SU ESPE--
CIALIDAD REQUIEREN SER PUESTOS EN MANOS DE PERSONAS IDÓ-
NEAS, CON LA PREPARACIÓN TÉCNICA NECESARIA QUE REQUIERE
SU FUNCIONAMIENTO EN BENEFICIO DE LOS ADMINISTRADOS, ES
DECIR, DE LA COLECTIVIDAD, YA QUE PARA UNA MAYOR EFI---
CIENCIA EN EL FUNCIONAMIENTO Y PRESTACIÓN DE LOS SERVI-
CIOS, EL ESTADO LOS DESVINCULA DE SU ESTRUCTURA PARA -
QUE HAYA UNA MAYOR LIBERTAD EN SU GESTIÓN CON APOYO EN
LAS VENTAJAS QUE IMPLICA UN PROCEDIMIENTO DESCENTRALIZA
DOR QUE GENERALMENTE ABSORBE LOS SISTEMAS DE LAS EMPRE-
SAS PRIVADAS.

ANDRÉ BUTTGENBACH DEFINE LA DESCENTRALIZACIÓN POR SERVICIOS EN LA FORMA QUE A CONTINUACIÓN EXPONEMOS:

"DESCENTRALIZACIÓN POR SERVICIOS: ES UN PROCESO - DE LA TÉCNICA JURÍDICA QUE CONSISTE EN CONFÍAR LA ADMINISTRACIÓN DE UN INTERÉS PÚBLICO DETERMINADO, GENERAL, REGIONAL O LOCAL, A LAS AUTORIDADES ORGÁNICAMENTE AUTÓNOMAS. EN OTROS TÉRMINOS, RESIDE EN LA ATRIBUCIÓN A LOS AGENTES DE UN SERVICIO PÚBLICO DETERMINADO DE LA AUTONOMÍA ORGÁNICA PARA LA GESTIÓN DE ESE SERVICIO FRENTE AL PODER CREADOR - ESTADO, PROVINCIA O COMUNA⁽¹⁸⁾.

DE ESTA DEFINICIÓN LOCALIZAMOS LOS ELEMENTOS QUE YA SEÑALAMOS AL TRATAR EL ESTUDIO DE LA DESCENTRALIZACIÓN ADMINISTRATIVA, DÁNDOSE UNA ATENCIÓN ESPECIAL AL ELEMENTO AUTONOMÍA.

POR OTRA PARTE Y SIGUIENDO EL PENSAMIENTO DE ESTE AUTOR EN LO QUE TOCA A LA PERSONIFICACIÓN JURÍDICA DE - LOS SERVICIOS PÚBLICOS, NOS DICE: "... EL ESTADO CONSIDERA SIEMPRE LA PERSONIFICACIÓN COMO UN SIMPLE MEDIO DE TÉCNICA JURÍDICA QUE LE PERMITE ASEGURAR UNA GESTIÓN --

(18) BUTTGENBACH ANDRÉ, OB. CIT. PÁG. 134.

PARTICULAR DE SUS SERVICIOS PÚBLICOS QUE CON O SIN RAZÓN ESTIMA CONVENIENTE⁽¹⁹⁾.

SOBRE ESTE PUNTO CREEMOS QUE LA IDEA DEL AUTOR SE REFIERE A QUE EL ESTADO QUIEN DETERMINA EN UN MOMENTO DADO CUÁNDO UN SERVICIO PÚBLICO DEBA SER O SEA PRESTADO DENTRO DE UN PROCEDIMIENTO DE DESCENTRALIZACIÓN, Y A TAL EFECTO RECORRE AL MEDIO QUE LA TÉCNICA JURÍDICA PONE EN SUS MANOS DOTÁNDOLO DE PERSONALIDAD JURÍDICA Y CONSECUENTEMENTE SITUÁNDOLO COMO SUJETO DE DERECHO PARA QUE PUEDA ACTUAR Y REALIZAR SU OBJETO Y NATURALMENTE DISPONER DEL PATRIMONIO QUE SE LE AFECTA PARA LA REALIZACIÓN DE SUS FINALIDADES.

RESPECTO DEL PATRIMONIO CON QUE SE DOTA A LOS ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS POR SERVICIO, ÉSTE SE FORMA CON PARTIDAS DESTINADAS AL FINANCIAMIENTO DE ESTOS ORGANISMOS DENTRO DEL PATRIMONIO GENERAL DEL ESTADO Y CREEMOS QUE TAL ES LA IDEA QUE EXPONE EL AUTOR DE REFERENCIA AL DECIR: "... EL ESTADO REALIZA DENTRO DE LA PLENITUD DE SU SOBERANÍA, UN ARREGLO JURÍDICO DE SU PROPIO PATRIMONIO Y DE LA COMPETENCIA RESPECTIVA DE SUS SERVI-

(19) IDEM, PÁG. 173.

CIOS. EL INTERÉS DE LA PERSONIFICACIÓN DE UN SERVICIO - PÚBLICO ADMINISTRATIVO DEL ESTADO ES PERMITIRLE REALIZAR EVENTUALMENTE POR ESE ARREGLO UNA DESCENTRALIZACIÓN DE SU PATRIMONIO GENERAL Y DE SUS PODERES PARA LA GESTIÓN DE ESE PATRIMONIO⁽²⁰⁾.

POR OTRA PARTE BUTTGENBACH NOS DICE ACERCA DE LA PERSONALIZACIÓN JURÍDICA DE LOS ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS POR SERVICIOS LO SIGUIENTE: "... NO DEBE DEDUCIRSE DE UNA PARTE QUE LA PERSONALIZACIÓN SEA EL SÓLO PROCEDIMIENTO DE LA DESCENTRALIZACIÓN POR SERVICIO Y POR OTRA PARTE QUE ELLA ABARQUE TODAS LAS FORMAS QUE PUEDA REVESTIR Y TODOS LOS ATRIBUTOS QUE PERMITE. NO HAY EN CONSECUENCIA, COINCIDENCIA PERFECTA Y NECESARIA ENTRE LA DESCENTRALIZACIÓN Y LA PERSONIFICACIÓN JURÍDICA QUE PUEDAN ENTRAÑAR EFECTOS VARIABLES"⁽²¹⁾.

(20) IBIDEM. PAG. 175.

(21) IBIDEM.

4.2.2.1 LOS SERVICIOS PUBLICOS DESCENTRALIZADOS

ESTA FORMA IMPORTANTE DE DESCENTRALIZACIÓN ADMINISTRATIVA, OBEDECE A LA SITUACIÓN TAN DESTACADA QUE TIENEN LOS ENTES DESCENTRALIZADOS POR SERVICIOS EN LA ORGANIZACIÓN DEL ESTADO POR LAS ACTIVIDADES ADMINISTRATIVAS QUE REALIZAN EN FUNCIÓN DE LA SATISFACCIÓN DE LAS NECESIDADES COLECTIVAS.

ESTOS ORGANISMOS PÚBLICOS DESCENTRALIZADOS COMO GENÉRICAMENTE SE LES DENOMINA, SON DESIGNADOS POR LA DOCTRINA FRANCESA, CON EL NOMBRE DE "ESTABLECIMIENTOS PÚBLICOS", AHORA BIEN, EL ESTABLECIMIENTO PÚBLICO ES CONCEPTUADO COMO UN SERVICIO PÚBLICO DESCENTRALIZADO, AL CUAL SE LE AFECTA UN PATRIMONIO ESPECIAL JURÍDICAMENTE DISTINTO DEL PATRIMONIO GENERAL DEL PODER CREADOR, DOTÁNDOSELE ASÍ MISMO DE UNA AUTONOMÍA ORGÁNICA Y TÉCNICA QUE PERMITA LA GESTIÓN DE SU PATRIMONIO Y LA REALIZACIÓN DE SU OBJETO, PERO SUJETÁNDOLO AL CONTROL DEL PODER CENTRAL.

DELINEADO ASÍ EL ESTABLECIMIENTO PÚBLICO Y CON APOYO EN EL CONCEPTO QUE DE ÉL SE TIENE, PODEMOS DECIR QUE SE REÚNEN LOS ELEMENTOS CARACTERÍSTICOS ESENCIALES Y SECUNDARIOS QUE SEÑALAMOS EN EL PROCEDIMIENTO DE DES-

CENTRALIZACIÓN EN GENERAL.

TRATADO EL ESTABLECIMIENTO PÚBLICO EN LOS TÉRMI--
NOS EXPUESTOS, PASAREMOS A SEÑALAR LAS CARACTERÍSTICAS--
DEL MISMO Y TRATAR DE FIJAR CADA UNO DE LOS ELEMENTOS -
CONSTITUTIVOS DE LA DESCENTRALIZACIÓN ADMINISTRATIVA --
CONTENIDOS EN ÉL.

4.2.2.2. EL ESTABLECIMIENTO PUBLICO DESDE EL PUNTO DE VISTA DE ALGUNOS AUTORES DE LA MATERIA.

CONSIDERAMOS IMPORTANTE TRATAR EN FORMA SOMERA, -- LAS CONCEPCIONES QUE ACERCA DE LOS ESTABLECIMIENTOS PÚBLICOS TIENEN ALGUNOS AUTORES DE LA MATERIA.

PIERRE WIGNY EN SU OBRA "PRINCIPIOS GENERALES DE DERECHO ADMINISTRATIVO", NOS DICE ACERCA DE LOS ESTABLECIMIENTOS PÚBLICOS LO SIGUIENTE.

"SON LOS SERVICIOS PÚBLICOS QUE SE DESPRENDEN DEL ESTADO, PARA CONSTITUIR UNA PERSONA PÚBLICA DISTINTA, -- DONDE LOS ÓRGANOS DE DIRECCIÓN SON AUTÓNOMOS, MÁS SOMETIDOS AL PODER TUTELAR DE LAS AUTORIDADES GUBERNAMENTALES"⁽²²⁾.

ASIMISMO, EL AUTOR DE REFERENCIA ESTABLECE QUE, -- "... LA DOCTRINA Y LA JURISPRUDENCIA HAN DISTINGUIDO LEMENTAMENTE EL ESTABLECIMIENTO PÚBLICO DEL ESTABLECIMIENTO DE UTILIDAD PÚBLICA.

(22) WIGNY PIERRE, DERECHO ADMINISTRATIVO.

EDIT. BRILLANT, 4A. EDIC. BRUSELAS, 1952. PÁG. 133.

EL CRITERIO DE LA DIFERENCIACIÓN ES QUE EL PRIMERO ES UNA PERSONA PÚBLICA CREADA POR LA AUTORIDAD PÚBLICA Y DONDE EL FIN EXCLUSIVO ES ADMINISTRAR UN SERVICIO PÚBLICO⁽²³⁾.

ANDRÉ DE LAUBADERE⁽²⁴⁾ EN SU OBRA TRATADO ELEMENTAL DE DERECHO ADMINISTRATIVO, NOS DICE ACERCA DEL ESTABLECIMIENTO PÚBLICO LO SIGUIENTE:

EL ESTABLECIMIENTO PÚBLICO: "ES UN MODO DE GESTIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS, CARACTERIZADO POR EL HECHO DE QUE EL SERVICIO ES DIRIGIDO POR UN ORGANISMO PÚBLICO, PERO UN ORGANISMO PÚBLICO QUE RECIBE UNA CIERTA AUTONOMÍA EN RAZÓN DEL OTORGAMIENTO AL SERVICIO DE LA PERSONALIDAD JURÍDICA (LLAMADA TAMBIÉN POR ALGUNOS PATRIMONIZACIÓN DEL SERVICIO).

ESTA AUTONOMÍA HACE DEL ESTABLECIMIENTO UN MODO DE GESTIÓN DESCENTRALIZADA".

(23) *IBEM*, PÁG. 587.

(24) LAUBADERE ANDRÉ, *OB. CIT.* PÁG. 579.

ACERCA DEL RÉGIMEN FINANCIERO DE LOS ESTABLECI---
MIENTOS PÚBLICOS, LAUBADERE NOS DICE: "DENTRO DEL DOMI
NIO FINANCIERO LA AUTONOMÍA DEL ESTABLECIMIENTO PÚBLI-
CO SE TRADUCE ESENCIALMENTE EN LA EXISTENCIA DE UN PRE
SUPUESTO ESPECIAL, ES DECIR, DE UN PRESUPUESTO DESPREN
DIDO DEL PRESUPUESTO GENERAL DE LA COLECTIVIDAD TERRI-
TORIAL A LA QUE DEPENDE EL ESTABLECIMIENTO"⁽²⁵⁾.

SOBRE EL CONTROL QUE SE EJERCE SOBRE EL ESTABLECI
MIENTO PÚBLICO POR PARTE DEL PODER CENTRAL, EL AUTOR -
MENCIONADO NOS DICE:

"LA AUTONOMÍA DEL ESTABLECIMIENTO PÚBLICO COMPAR-
TE COMO CONTRAPARTIDA LA EXISTENCIA DE UN CONTROL EJER
CIDO POR EL PODER CENTRAL O SUS REPRESENTANTES. ESTE -
CONTROL OBEDECE A LOS PRINCIPIOS GENERALES DE LA TUTE-
LA ADMINISTRATIVA Y CONSTITUYE UNO DE LOS RASGOS COMU-
NES A LA DESCENTRALIZACIÓN POR SERVICIO O POR TERRITO-
RIO"⁽²⁶⁾.

(25) *IBIDEM*. PÁG. 587.

(26) *IBIDEM*.

4.2.2.3. CARACTERISTICAS DEL ESTABLECIMIENTO PUBLICO

EL ESTABLECIMIENTO PÚBLICO SE ENCUENTRA AFECTADO POR UN PROCEDIMIENTO DESCENTRALIZADOR, MISMO QUE SE MANIFIESTA Y REALIZA EN EL MOMENTO EN QUE EL PODER CENTRAL SE DESPRENDE DE CIERTOS PODERES DE ADMINISTRACIÓN HACIA UN SERVICIO PÚBLICO PARA QUE ÉSTE REALICE SU OBJETO Y POR LA CONSERVACIÓN QUE DICHO PODER CENTRAL HACE DE LA FACULTAD DE VIGILANCIA Y QUE EJERCE SOBRE LAS ACTIVIDADES DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS DESCENTRALIZADOS.

COMO YA EXPUSIMOS EN PÁGINAS ANTERIORES, LA RETENCIÓN DEL PODER DE VIGILANCIA POR PARTE DEL PODER CENTRAL OBEDECE A LA NECESIDAD DE MANTENER LA UNIDAD ESTATAL Y LA DIRECTRIZ ÚNICA EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.

AHORA BIEN, LOS ESTABLECIMIENTOS PÚBLICOS SON CREADOS POR EL ESTADO YA SEA A TRAVÉS DEL LEGISLADOR O BIEN A INSTANCIAS DEL PODER EJECUTIVO, HECHO QUE LOS DISTINGUE EN FORMA CATEGÓRICA DE LOS ESTABLECIMIENTOS DE UTILIDAD PÚBLICA CUYA CREACIÓN SE DEBE Y TIENE ORIGEN EN LA INICIATIVA PRIVADA. EN EFECTO LA MAYORÍA DE LOS AUTORES HAN ESTADO ACORDES EN AFIRMAR QUE MIENTRAS

LOS ESTABLECIMIENTOS PÚBLICOS SON CREADOS POR EL ESTADO, LOS ESTABLECIMIENTOS DE UTILIDAD PÚBLICA SON CREACIONES DE LA INICIATIVA PRIVADA, RODEADA DE PRIVILEGIOS POR --- COOPERAR A LAS FUNCIONES PÚBLICAS DEL ESTADO.

PRECISANDO MÁS LA DIFERENCIA ENTRE ESTAS DOS CLAS-- SES DE ESTABLECIMIENTOS, BERTHELEMY HA HECHO HINCAPIÉ SO BRE LA CAPACIDAD DE LOS ESTABLECIMIENTOS PÚBLICOS, DI--- CIENDO QUE ÉSTA ESTÁ RESTRINGIDA POR SU SUMISIÓN A LA TUTE LA ADMINISTRATIVA, CIRCUNSTANCIA ÉSTA QUE NO OCURRE CON LOS ESTABLECIMIENTOS DE UTILIDAD PÚBLICA. ADEMÁS, DE QUE SON ACORDADAS ALGUNAS PROTECCIONES ESPECIALES A FAVOR DE LOS ESTABLECIMIENTOS PÚBLICOS Y POR ÚLTIMO LAS OPERACIO-- NES FINANCIERAS HECHAS POR CUENTA DE ÉSTOS SON SOMETIDAS A REGLAS Y CONTRATOS QUE NO SE APLICAN A LOS ESTABLECI-- MIENTOS DE UTILIDAD PÚBLICA.

LA AUTONOMÍA ORGÁNICA Y TÉCNICA CON QUE SON DOTA-- DOS LOS ESTABLECIMIENTOS PÚBLICOS ALUDE A LA SEPARACIÓN DE ESTOS ENTES CON EL PODER CENTRAL EN VIRTUD DEL DES-- PRENDIMIENTO DE PODERES DE ADMINISTRACIÓN QUE DICHO PO-- DER HACE EN FAVOR DE AQUELLOS, CONSTITUYENDO TODO ESTO - UN RELAJAMIENTO EN LOS VÍNCULOS QUE LOS UNEN, Y SUBSIS-- TIENDO EN LA MAYORÍA DE LOS CASOS ÚNICAMENTE EL CONTROL

LOS ESTABLECIMIENTOS PÚBLICOS SON CREADOS POR EL ESTADO, LOS ESTABLECIMIENTOS DE UTILIDAD PÚBLICA SON CREACIONES DE LA INICIATIVA PRIVADA, RODEADA DE PRIVILEGIOS POR --- COOPERAR A LAS FUNCIONES PÚBLICAS DEL ESTADO.

PRECISANDO MÁS LA DIFERENCIA ENTRE ESTAS DOS CLAS-- SES DE ESTABLECIMIENTOS, BERTHELEMY HA HECHO HINCAPIÉ SO-- BRE LA CAPACIDAD DE LOS ESTABLECIMIENTOS PÚBLICOS, DI--- CIENDO QUE ÉSTA ESTÁ RESTRINGIDA POR SU SUMISIÓN A LA TUTE LA ADMINISTRATIVA, CIRCUNSTANCIA ÉSTA QUE NO OCURRE CON LOS ESTABLECIMIENTOS DE UTILIDAD PÚBLICA. ADEMÁS, DE QUE SON ACORDADAS ALGUNAS PROTECCIONES ESPECIALES A FAVOR DE LOS ESTABLECIMIENTOS PÚBLICOS Y POR ÚLTIMO LAS OPERACIO-- NES FINANCIERAS HECHAS POR CUENTA DE ÉSTOS SON SOMETIDAS A REGLAS Y CONTRATOS QUE NO SE APLICAN A LOS ESTABLECI-- MIENTOS DE UTILIDAD PÚBLICA.

LA AUTONOMÍA ORGÁNICA Y TÉCNICA CON QUE SON DOTA-- DOS LOS ESTABLECIMIENTOS PÚBLICOS ALUDE A LA SEPARACIÓN DE ESTOS ENTES CON EL PODER CENTRAL EN VIRTUD DEL DES-- PRENDIMIENTO DE PODERES DE ADMINISTRACIÓN QUE DICHO PO-- DER HACE EN FAVOR DE AQUELLOS, CONSTITUYENDO TODO ESTO - UN RELAJAMIENTO EN LOS VÍNCULOS QUE LOS UNEN, Y SUBSIS-- TIENDO EN LA MAYORÍA DE LOS CASOS ÚNICAMENTE EL CONTROL

POR OTRA PARTE, PODEMOS ENTENDER AL ESTABLECIMIENTO PÚBLICO COMO UN SERVICIO PÚBLICO DESCENTRALIZADO, NOCIÓN QUE SE AJUSTA AL CONCEPTO BAJO EL CUAL SE ENTIENDEN LOS SERVICIOS PÚBLICOS EN LA ACTUALIDAD.

FINALIDAD

LOS ESTABLECIMIENTOS PÚBLICOS TIENEN UNA COMPETENCIA ESPECIAL Y TÉCNICA QUE GENERALMENTE ES FIJADA POR LA LEY EN LA PRESTACIÓN, GESTIÓN Y FUNCIONAMIENTO DEL SERVICIO PÚBLICO DETERMINADO. AHORA BIEN, SU FINALIDAD ESTÁ LIGADA A LA ESPECIALIDAD DE SU OBJETO, ES DECIR, EL ESTABLECIMIENTO PÚBLICO SOLAMENTE ACTÚA DENTRO DEL ÁMBITO COMPETENCIAL QUE SE INTEGRA POR SU OBJETO Y QUE SE TRADUCE EN LA GESTIÓN, PRESTACIÓN Y FUNCIONAMIENTO DE UN SERVICIO PÚBLICO DETERMINADO.

LOS ELEMENTOS TÉCNICA Y ESPECIALIDAD SON LOS QUE CARACTERIZAN AL ESTABLECIMIENTO, PÚBLICO, CONSTITUYENDO SU FINALIDAD, PUES ES PRECISAMENTE EN ATENCIÓN A ELLOS QUE EL PODER CENTRAL POR ASÍ CONVENIRLE PONE A ESTOS ORGANISMOS EN MANOS DE PERSONAS CON LA PREPARACIÓN TÉCNICA Y NECESARIA PARA ASUMIR LA DIRECCIÓN Y DAR UN EFICAZ FUNCIONAMIENTO AL SERVICIO PÚBLICO DETERMINADO Y A LA ORGANIZACIÓN QUE PRESUPONE ÉSTE Y ASÍ CON APOYO EN ESA

TÉCNICA Y EN ESA ESPECIALIDAD, EL PODER CENTRAL AFECTA AL ESTABLECIMIENTO PÚBLICO A UN PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN EN LA ADMINISTRACIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS - DETERMINADOS.

CONTROL

EL ESTADO EN TODOS LOS CASOS MANTIENE UN CONTROL SOBRE ESTOS ORGANISMOS YA SEA CREANDO ÓRGANOS DESTINADOS PARA ESE EFECTO O BIEN COMO GENERALMENTE SE REALIZA EJERCIÉNDOLO DIRECTAMENTE EL PODER CENTRAL, SIN INTERMEDIARIOS DE NINGUNA ESPECIE, ES DECIR, TOCA AL RAMO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA CENTRALIZADA Y EL CUAL DESCENTRALIZA EL SERVICIO, EJERCITAR EL CONTROL SOBRE ÉSTE.

ES IMPORTANTE SEÑALAR QUE ES PRECISAMENTE POR CONDUCTO DE LOS DIRECTIVOS DEL SERVICIO PÚBLICO DESCENTRALIZADO Y QUE GENERALMENTE DESIGNA EL PODER CENTRAL, CÓMO SE MANTIENE EL CONTROL DE ESTOS ENTES, INDEPENDIENTEMENTE DE LAS FORMAS QUE LA LEY SEÑALA PARA TAL EFECTO.

4.2.3. DESCENTRALIZACION POR COLABORACION.

ESTUDIADAS LAS FORMAS QUE PUEDE ADOPTAR LA ORGANIZACIÓN DESCENTRALIZADA CARACTERIZADAS ÉSTAS POR SUS ELEMENTOS SUBSTANCIALES QUE YA TRATAMOS, NOS RESTA HACER - EL ESTUDIO DE LA DESCENTRALIZACIÓN POR COLABORACIÓN, ESTUDIO QUE LO LLEVAREMOS A CABO DENTRO DEL TITULO, DEDICADO A LA DESCENTRALIZACIÓN POR COLABORACIÓN QUE EL -- MAESTRO FRAGA EXPONE EN SU OBRA DE DERECHO ADMINISTRATIVO Y PROCURAREMOS DETERMINAR DENTRO DE LO POSIBLE, SI - ÉSTE TIPO DE DESCENTRALIZACIÓN POR SUS CARACTERÍSTICAS, CONSTITUYE UNA FORMA CONCRETA Y ESPECÍFICA DISTINTA DE LAS YA TRATADAS.

EL MAESTRO GABINO FRAGA⁽²⁷⁾ NOS DICE QUE "LA DESCENTRALIZACIÓN POR COLABORACIÓN CONSTITUYE UNA MODALIDAD - PARTICULAR DEL EJERCICIO DE LA FUNCIÓN ADMINISTRATIVA, - CON CARACTERES PROPIOS Y ESPECÍFICOS QUE PERMITEN DISTINGUIRLA DE LAS DOS FORMAS YA ESTUDIADAS Y QUE 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 RE--

(27) FRAGA GABINO, OB. CIT. PÁG. 223.

QUIERE UNA PREPARACIÓN TÉCNICA DE QUE CARECEN LOS FUNCIONARIOS POLÍTICOS Y EMPLEADOS ADMINISTRATIVOS DE CARRERA. PARA TAL EVENTO Y ANTE LA IMPOSIBILIDAD DE CREAR EN TODOS LOS CASOS NECESARIOS ORGANISMOS ESPECIALIZADOS QUE RECARGARÍAN CONSIDERABLEMENTE LA TAREA Y LOS PRESUPUESTOS DE LA ADMINISTRACIÓN, SE IMPONE O AUTORIZA A ORGANIZACIONES PRIVADAS SU COLABORACIÓN HACIENDO LAS 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".

EL AUTOR DE REFERENCIA NOS DICE EN SU OBRA QUE LA TEORÍA HA ESTABLECIDO QUE SON DOS LOS ELEMENTOS QUE CARACTERIZAN ESTA FORMA DE DESCENTRALIZACIÓN, SIENDO EL PRIMERO EL EJERCICIO DE ACTIVIDAD PÚBLICA, ES DECIR DE UNA ACTIVIDAD DESARROLLADA EN INTERÉS DEL ESTADO Y EL SEGUNDO EL EJERCICIO DE DICHA ACTIVIDAD EN NOMBRE PROPIO DE LA ORGANIZACIÓN PRIVADA.

AHORA BIEN, NOS PARECE QUE EL PRIMER ELEMENTO QUE SE CITA NO SÓLO CARACTERIZA A LA DESCENTRALIZACIÓN POR COLABORACIÓN, SINO QUE TAMBIÉN ES PROPIO Y ESPECÍFICO DE LAS OTRAS DOS FORMAS DE DESCENTRALIZACIÓN, QUIENES SI BIEN ES CIERTO QUE LA ACTIVIDAD QUE DESARROLLAN ES -

EN RAZÓN DE UN INTERÉS NACIONAL COLECTIVO A SATISFACER, NO ES MENOS CIERTO QUE EN ÚLTIMA INSTANCIA ES EN INTERÉS DEL PROPIO ESTADO, QUIEN MEDIANTE ESTOS ORGANISMOS ASEGURA - UNA EFICAZ ADMINISTRACIÓN.

EN CUANTO AL SEGUNDO ELEMENTO, ÉSTE ES MOTIVO DE -- CONFUSIÓN, PUES HABRÍA QUE DETERMINAR EN CADA CASO CONCRETO, CUÁNDO UN ORGANISMO DESCENTRALIZADO POR COLABORACIÓN REALIZA UNA ACTIVIDAD A NOMBRE DE LA ORGANIZACIÓN PRIVADA Y CUÁNDO A NOMBRE DE LA ORGANIZACIÓN PÚBLICA. ESTA CONFUSIÓN SE DA EN VIRTUD DE QUE LA DESCENTRALIZACIÓN POR COLABORACIÓN HACE INCIERTA Y CONFUSA LA INTERPRETACIÓN DE LA NATURALEZA DE LOS ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS QUE SE COLOCAN DENTRO DE ELLA. EN EFECTO, HABRÍA QUE DETERMINAR EN CADA CASO, SI SE TRATA DE ORGANISMOS PRIVADOS QUE SIMPLEMENTE COLABORAN CON EL ESTADO EN EL EJERCICIO DE UNA ACTIVIDAD PÚBLICA QUE NO LES ES PROPIA, PERO QUE LA REALIZAN - POR CONSENTIMIENTO DEL PODER, Y EN ESTE CASO SI DICHA AUTORIZACIÓN PARA QUE LOS ORGANISMOS PRIVADOS COLABOREN CON LA ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA DEL ESTADO EN EL EJERCICIO DE FUNCIONES PÚBLICAS, LES DA EL CARÁCTER DE ORGANISMOS PÚBLICOS DESCENTRALIZADOS POR COLABORACIÓN.

SOBRE ESTE PUNTO CREEMOS NECESARIO HACER CIERTAS --

CONSIDERACIONES Y QUE A CONTINUACIÓN EXPONEMOS; SE DICE QUE LA ACTIVIDAD PÚBLICA EJERCITADA POR LOS ORGANISMOS - PRIVADOS LO HACEN A NOMBRE PROPIO. AHORA BIEN, PARA QUE DICHS ORGANISMOS PUEDAN EJERCITAR UNA ACTIVIDAD PÚBLICA NECESITAN DE LA AUTORIZACIÓN DEL ESTADO, AUTORIZACIÓN - QUE NOS SITUÁ DENTRO DEL DERECHO PÚBLICO EN VIRTUD DE - QUE LA ACTIVIDAD PÚBLICA QUE REALIZAN Y QUE CONSTITUYE - SU FINALIDAD, SE REGULA Y DESARROLLA CONFORME A LAS NORMAS DE DERECHO PÚBLICO Y NO CONFORME A LAS NORMAS DE DERECHO PRIVADO.

POR OTRA PARTE, CONSIDERAMOS QUE LA AUTORIZACIÓN - PARA QUE LOS ORGANISMOS PRIVADOS COLABOREN CON LA ADMINIS TRACIÓN PÚBLICA EN EL EJERCICIO DE UNA ACTIVIDAD PÚBLICA, LES DA EL CARÁCTER DE ORGANISMOS PÚBLICOS Y SI A ESTO - AGREGAMOS QUE EL EJERCICIO DE DICHS ACTIVIDADES NO PUE DE ORIGINARSE EN LAS NORMAS DE DERECHO PRIVADO Y SI EL - PARTICULAR, SIN AUTORIZACIÓN OTORGADA DE ACUERDO CON LAS NORMAS DE DERECHO PÚBLICO, SE ATRIBUYE FACULTADES QUE CO RRESPONDEN A LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, PUEDE LLEGAR A CO METER EL DELITO DE USURPACIÓN DE FUNCIONES, HABREMOS CO RROBORADO UNA VEZ MÁS EL HECHO DE QUE LOS ORGANISMOS PRI VADOS AUTORIZADOS PARA REALIZAR UNA ACTIVIDAD PÚBLICA LO HACEN A NOMBRE DE LA ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA DEL ESTA DO Y POR LO TANTO NO CREEMOS QUE ÉSTE SEGUNDO ELEMENTO -

CONSTITUYA UNA CARACTERÍSTICA ESPECÍFICA QUE PERMITA DISTINGUIR A LA DESCENTRALIZACIÓN POR COLABORACIÓN DE LAS - OTRAS FORMAS DESCENTRALIZADAS, PUES ESTAS TAMBIÉN ACTÚAN EN EJERCICIO DE UNA ACTIVIDAD PÚBLICA Y A NOMBRE DE LA - ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA DEL ESTADO.

SE HA DICHO QUE LA DESCENTRALIZACIÓN POR COLABORACIÓN SE CARACTERIZA FRENTE A LOS OTROS DOS TIPOS DE DESCENTRALIZACIÓN POR NO CONSTITUIR PARTE INTEGRANTE DE LA ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA. CREEMOS QUE SI ASÍ FUERA - NO TENDRÍA OBJETO SU ESTUDIO, PUES SI EN UN PRINCIPIO HEMOS ACEPTADO QUE LA DESCENTRALIZACIÓN ADMINISTRATIVA FORMA PARTE INTEGRANTE DE LA ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA - DEL ESTADO Y SI A ESTA COLABORACIÓN SE LE HA SUJETADO A UN RÉGIMEN DE DESCENTRALIZACIÓN NO PODEMOS ADMITIR QUE - LA DESCENTRALIZACIÓN POR COLABORACIÓN NO CONSTITUYA PARTE DE LA ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA. SI ADEMÁS DE ESTO HEMOS SEÑALADO YA, QUE PARA QUE LA ORGANIZACIÓN PRIVADA PUEDA REALIZAR UNA ACTIVIDAD PÚBLICA NECESITA DE LA AUTORIZACIÓN DEL ESTADO, Y QUE MEDIANTE ESA AUTORIZACIÓN SE SUJETA A LOS ORGANISMOS PRIVADOS A UN PROCEDIMIENTO DE - DERECHO PÚBLICO Y COMO CONSECUENCIA DE ESTO A UN PROCEDIMIENTO DE DESCENTRALIZACIÓN, HABREMOS CORROBORADO --- QUE LA DESCENTRALIZACIÓN POR COLABORACIÓN FORMA ---

PARTE INTEGRANTE DE LA ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA, -- PUES, TODA LA ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA DESCENTRALIZADA, INDEPENDIEMENTE DE LAS FORMAS QUE ÉSTA ADOpte ESTÁ SUJETA A UN PROCEDIMIENTO DE DERECHO PÚBLICO Y CONSEQUENTEMENTE FORMA PARTE INTEGRANTE DE LA ORGANIZACIÓN PÚBLICA ADMINISTRATIVA. EN OTRAS PALABRAS, QUEREMOS DAR A ENTENDER QUE SI A LA COLABORACIÓN DE LOS PARTICULARES SE LES HA SUJETADO A UN PROCEDIMIENTO DE DESCENTRALIZACIÓN Y LA DESCENTRALIZACIÓN ÚNICAMENTE SE ENTIENDE EN RAZÓN DE LA ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA DEL ESTADO, LOS ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS POR COLABORACIÓN LÓGICAMENTE FORMAN PARTE DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.

DE TODO LO EXPUESTO CREEMOS QUE TRATÁNDOSE DE ORGANIZACIONES QUE SE COLOCAN DENTRO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, SU CARÁCTER DE PÚBLICAS Y DE RÉGIMEN DE DERECHO PÚBLICO ES INDISCUTIBLE. AUNQUE SUS MANIFESTACIONES FORMALES SEAN TOMADAS DEL DERECHO PRIVADO, QUEDAN ENCAJADAS DENTRO DEL CAMPO MÁS AMPLIO QUE ES EL RÉGIMEN JURÍDICO DE LA COSA PÚBLICA.

EN CUANTO A AQUELLA COLABORACIÓN QUE LOS PARTICULARES REALIZAN EN LA PRESTACIÓN DE UN SERVICIO PÚBLICO REGULÁNDOSE POR LAS NORMAS DE DERECHO PRIVADO POR CAER DENTRO DE LA ESFERA PRIVADA LA PODEMOS CONCRETIZAR EN AQUE

LLAS EMPRESAS DE INTERÉS GENERAL Y ESPECIFICAMENTE EN LOS ESTABLECIMIENTOS DE UTILIDAD PÚBLICA.

CONSIDERAMOS QUE LOS ELEMENTOS QUE CARACTERIZAN A LA DESCENTRALIZACIÓN ADMINISTRATIVA EN GENERAL, SE CONTIENEN EN LA DESCENTRALIZACIÓN POR COLABORACIÓN, Y ASÍ VEMOS, - QUE CUANDO EL ESTADO AUTORIZA A LOS ORGANISMOS PRIVADOS - PARA EJERCITAR UNA FUNCIÓN ADMINISTRATIVA, SE RESERVA PARA SÍ, LOS PODERES DE CONTROL Y VIGILANCIA, COMO CONTRAPARTIDA A LA AUTORIZACIÓN, ES DECIR EL ESTADO AL OTORGAR LA - AUTORIZACIÓN A LOS ORGANISMOS PRIVADOS PARA QUE EJERCITEN UNA FUNCIÓN ADMINISTRATIVA SE RESERVA LOS PODERES DE CONTROL Y VIGILANCIA PARA ASEGURAR Y GARANTIZAR QUE ESTA FUNCIÓN SE EJERCITE DENTRO DE LOS LINEAMIENTOS LEGALES. COMO VEMOS, ESTOS ELEMENTOS TAMBIÉN SE DAN EN LAS OTRAS FORMAS DE DESCENTRALIZACIÓN YA TRATADAS Y CONSTITUYEN NATURALMENTE UNO DE LOS ELEMENTOS QUE CARACTERIZAN A LA DESCENTRALIZACIÓN ADMINISTRATIVA EN GENERAL, ESTE CONTROL VARÍA DE - INTENSIDAD SEGÚN LA IMPORTANCIA DEL SERVICIO O FUNCIÓN PÚBLICA DESCENTRALIZADA.

TAMBIÉN SE HA QUERIDO CARACTERIZAR A LA DESCENTRALIZACIÓN POR COLABORACIÓN POR LOS ELEMENTOS DE TÉCNICA Y ESPECIALIDAD QUE CONCURREN EN ELLA. SOBRE ESTE PUNTO CREEMOS QUE TAMBIÉN ESTOS ELEMENTOS, SI BIEN NO FORMAN PARTE

DE LA DESCENTRALIZACIÓN TERRITORIAL, SÍ FORMAN PARTE DE -
LA DESCENTRALIZACIÓN POR SERVICIOS QUE PRECISAMENTE SE CA
RACTERIZA POR ELLOS Y POR EL SERVICIO PÚBLICO DETERMINADO
QUE GESTIONA.

4.3. DIFERENCIAS DE LA ADMINISTRACION DESCENTRALIZADA CON LA CENTRALIZADA Y LA DESCONCENTRADA.

AL EXAMINAR LAS DIFERENCIAS ENTRE LOS TRES PRINCIPIOS JURÍDICOS DE ORGANIZACIÓN QUE ANALIZAMOS EN EL PRESENTE TRABAJO, DEBEMOS DIRIGIR NUESTRA ATENCIÓN AL HECHO DE QUE SI LOS TRES PRINCIPIOS NO SE REALIZAN EN PURIDAD EN LA PRÁCTICA COMO SE CONCEPTÚAN EN TEORÍA, DE IGUAL MANERA QUERER ESTABLECER LAS DIFERENCIAS EXACTAS ENTRE ESTOS TRES TIPOS DE ORGANIZACIÓN RESULTA UNA TAREA DIFÍCIL DE LOGRAR.

EN TEORÍA SE PUEDEN ESTABLECER DIFERENCIAS ATENDIENDO A LA NATURALEZA JURÍDICA DE CADA RÉGIMEN Y TOMANDO -- COMO BASE PARA ELLO DIVERSOS ELEMENTOS COMO: RELACIÓN DE JERARQUÍA, CONTRALOR ADMINISTRATIVO, AUTONOMÍA ORGÁNICA, AUTONOMÍA TÉCNICA, PERSONALIDAD JURÍDICA DISTINTA DEL ESTADO, ETC., PERO NO SERÁN DEFINITIVAS PARA CONSIDERAR AL ÓRGANO OBJETO DE INVESTIGACIÓN ENCUADRADO DENTRO DE UN TIPO ESTRUCTURAL DETERMINADO PORQUE EN LA PRÁCTICA Y YA EN LA LEY POSITIVA PUEDE NO SUCEDER ASÍ, DEBIDO ESTO FUNDAMENTALMENTE A LA REALIDAD SOCIAL, POLÍTICA Y ECONÓMICA QUE IMPERE EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN UN MOMENTO DETERMINADO.

4.3.1. DIFERENCIAS ENTRE ORGANOS CENTRALIZADOS Y ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS

LA PRIMERA DIFERENCIA QUE SURGE ENTRE ORGANOS CENTRALIZADOS Y ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS ES QUE LOS PRIMOS SE ENCUENTRAN SUJETOS AL VÍNCULO JERÁRQUICO Y LOS SEGUNDOS NO SE ENCUENTRAN SOMETIDOS AL CITADO VÍNCULO.

EN EL RÉGIMEN DESCENTRALIZADO LA GESTIÓN DE LOS INTERESES DE LA ADMINISTRACIÓN SE REALIZA POR ENTES DE DERECHO PÚBLICO QUE EXISTEN AL LADO DEL ESTADO, NO SE ENCUENTRAN SUBORDINADOS JERÁRQUICAMENTE AL PODER CENTRAL, ESTO EN VIRTUD DE QUE SUS ATRIBUCIONES DERIVAN DIRECTAMENTE DE LA LEY Y NO DEL SUPERIOR JERÁRQUICO. LO QUE TRAE COMO CONSECUENCIA LO QUE NOS INDICA BIELSA,⁽²⁸⁾ "QUE LAS ATRIBUCIONES LAS EJERCE BAJO SU RESPONSABILIDAD, LA ENTIDAD AUTÁRQUICA ES RESPONSABLE DE TODA TRANSGRESIÓN LEGAL COMO LO ES TODO AQUÉL CUYA ACTIVIDAD ESTÉ SUBORDINADA A LA LEY" POR ESO EL ORGANISMO DESCENTRALIZADO PUEDE SER DEMANDADO A CAUSA DE LOS ACTOS QUE REALIZA Y PUEDE DEMANDAR EN DEFENSA DE SUS DERECHOS.

(28) BIELSA RAFAEL, OB. CIT, PÁG. 250.

AHORA BIEN DADO QUE NO EXISTE LA RELACIÓN JERÁRQUICA EN EL RÉGIMEN DESCENTRALIZADO, ES EVIDENTE QUE EXISTE UNA FORMA DE CONTRALOR O VIGILANCIA DE PARTE DEL PODER CENTRAL SOBRE ESAS ENTIDADES; EL CONTRALOR ES SIEMPRE CIRCUNSTANCIA Y MOTIVO PARA EXAMINAR LA LEGITIMIDAD Y CONVENIENCIA DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS DE OTRO ÓRGANO EN LO QUE TOCA A LA OBSERVANCIA DE LA LEY Y A LA BUENA ADMINISTRACIÓN.

ADVERTIDOS ASÍ QUE NO TIENEN ESTA CLASE DE UNA INDEPENDENCIA ABSOLUTA: AFIRMAMOS CON VILLEGAS BASAVILBAZO⁽²⁹⁾ QUE "EL PODER JERÁRQUICO ES EL VÍNCULO DE LA CENTRALIZACIÓN ADMINISTRATIVA Y LA TUTELA ADMINISTRATIVA EL DE LA DESCENTRALIZACIÓN ADMINISTRATIVA".

EL CONTROL JERÁRQUICO SE DIFERENCIA DEL CONTROL ADMINISTRATIVO EN LO SIGUIENTE:

- 1A.- EL PODER JERÁRQUICO NO SUPONE AUTONOMÍA SINO SUBORDINACIÓN. EL CONTROL ADMINISTRATIVO SUPONE NECESARIAMENTE LA AUTONOMÍA.
- 2A.- EN EL CONTROL JERÁRQUICO HAY UN MÍNIMO DE INDEPENDENCIA DE LOS AGENTES INFERIORES. EN LA

(29) VILLEGAS BASAVILBAZO BENJAMÍN, OB. CIT. PÁG. 309.

- TUTELA HAY UN CONTROL MÍNIMO DEL PODER CEN-
TRAL E INDEPENDENCIA EN LOS ENTES INFERIORES.
- 3A. LA REVOCACIÓN DE LOS ACTOS ES HABITUAL EN EL
ORDEN JERÁRQUICO Y SOLO ES EXCEPCIONAL EN EL
AUTÁRQUICO ASÍ COMO TAMBIÉN LA REFORMA DEL
ACTO.
- 4A. EL CONTROL JERÁRQUICO PUEDE EJERCERSE EN TO--
DOS LOS CASOS POR INOPORTUNIDAD, MIENTRAS QUE
EL CONTROL DE TUTELA SE EJERCE POR ILEGALIDAD
Y TAMBIÉN POR INOPORTUNIDAD CUANDO EL DERECHO
OBJETIVO ASÍ LO ESTATUYA.
- 5A. LA JERARQUÍA ES DE DERECHO COMÚN MEJOR DICHO
EL PODER JERÁRQUICO EXISTE DE PLENO DERECHO,-
NO REQUIERE LEY QUE LO AUTORICE, ACTÚA DE OFI
CIO; LA TUTELA NO SE PRESUME, TIENE SU ORIGEN
EN LA LEY Y NO EXISTE SINO EN LA MEDIDA Y EN
LOS LIMITES EN QUE ESTA ÚLTIMA LA HA ORGANIZA
DO.

TANTO EN LA TUTELA COMO EN LA JERARQUÍA EL CON--
TROL ES REALIZADO POR MEDIO DE PROCEDIMIENTOS ADMINIS--
TRATIVOS QUE SON LOS SIGUIENTES:

- A). AUTORIZACION O APROBACION PREVIA.- EN VIRTUD
DE LA CUAL LOS ENTES EJECUTAN EL ACTO O LA OPERACIÓN, -
SIENDO SIEMPRE NECESARIA.

B). SUSPENSION.- CUANDO EL ACTO U OPERACIÓN APROBADO, ESTÁ EN VÍAS DE EJECUCIÓN Y ES SUSPENDIDO.

C). REVOCACION, REFORMA O SUBSTITUCION.- TENEMOS QUE LA REVOCACIÓN ES HABITUAL EN EL ORDEN JERÁRQUICO Y SÓLO EXCEPCIONAL EN EL ORDEN AUTÁRQUICO, ASÍ COMO TAMBIÉN LA REFORMA DEL ACTO.

LA SUBSTITUCIÓN (TUTELA DE SUBROGACIÓN), ES UN PROCEDIMIENTO EXCEPCIONAL CUALQUIERA QUE SEA EL TIPO DE ADMINISTRACIÓN Y SIEMPRE DEBE TENER UNA CAUSA JURÍDICA, YA QUE SÓLO SE JUSTIFICA CUANDO HAY UNA GRAVE -- PERTURBACIÓN EN EL MODO DE OBRAR DEL ÓRGANO INTERVENIDO QUE DIFICULTA LA CONTINUIDAD DEL SERVICIO.

LOS ENTES DESCENTRALIZADOS AL TENER PERSONALIDAD JURÍDICA, PATRIMONIO PROPIO, SER DE ORIGEN LEGAL Y -- ATENDER SERVICIOS DE CARÁCTER TÉCNICO PARTICIPAN DE -- LAS TRES AUTONOMÍAS ANTES CITADAS Y ÉSTAS SON LAS QUE REALMENTE CARACTERIZAN A LAS INSTITUCIONES DESCENTRALIZADAS Y POR LAS MISMAS ACTÚAN EN UN PLANO DE IGUALDAD FRENTE A LA ORGANIZACIÓN CENTRALIZADA.

LA AUTONOMÍA QUE LOS ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS ADQUIREN POR EL RELAJAMIENTO DE LOS VÍNCULOS EXISTENTES EN LA RELACIÓN DE JERARQUÍA, NO ES DE NINGUNA MANE

RA TOTAL, PUES EL PODER CENTRAL SE RESERVA PARA SÍ CIERTAS FACULTADES TENDIENTES A PRESERVAR LA UNIDAD DEL ESTADO.

OTRA DE LAS DIFERENCIAS QUE ENCONTRAMOS EN LOS ENTES CENTRALIZADOS EN RELACIÓN CON LOS DESCENTRALIZADOS, ES QUE ÉSTOS ÚLTIMOS TIENEN UNA PERSONALIDAD JURÍDICA - DISTINTA DE LA DEL PODER CENTRAL MISMO.

LA SITUACIÓN DE LOS ÓRGANOS CENTRALIZADOS CON RESPECTO A LA PERSONALIDAD JURÍDICA ES LA QUE SE MENCIONA A CONTINUACIÓN:

- ESTOS ACTÚAN CON LA PERSONALIDAD JURÍDICA DE DERECHO PÚBLICO QUE TIENE EL ESTADO.
- LOS ACTOS QUE REALIZAN LOS ÓRGANOS CENTRALIZADOS SON ACTOS DEL PODER CENTRAL, SUS RELACIONES SON ENTRE ÓRGANOS DE UNA MISMA PERSONA JURÍDICA.
- NO HAY DOS PERSONALIDADES DISTINTAS SINO QUE LA ACTIVIDAD DESARROLLADA POR ÉSTA CLASE DE ÓRGANOS, LA REALIZAN EN NOMBRE Y REPRESENTACIÓN DEL PODER CENTRAL - DENTRO DEL ORDENAMIENTO JERÁRQUICO DETERMINADO POR - EL DERECHO OBJETIVO.

EN CUANTO A LOS ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS O DE ADMINISTRACIÓN INDIRECTA COMO LOS DENOMINA BIELSA, NOS ENCONTRAMOS UN PANORAMA DISTINTO, EN VIRTUD DE QUE A ÉSTOS LES VIENE ATRIBUIDA UNA PERSONALIDAD JURÍDICA DISTINTA DE LA DEL ESTADO MISMO Y ALGUNOS AUTORES HAN EXPRESADO QUE JUNTO CON EL PATRIMONIO PROPIO SON ELEMENTOS ESENCIALES DE ESTE RÉGIMEN, TEMA QUE YA HEMOS TRATADO EN SU OPORTUNIDAD.

DE ESTA MANERA LOS ACTOS DEL ORGANISMO DESCENTRALIZADO, NO LO SON DEL PODER CENTRAL, POR LO TANTO PUEDE OBLIGARSE CONTRACTUALMENTE Y ACTUAR EN JUICIO COMO AUTOR Y DEMANDADO; AQUÍ EXISTE LA CONTRAPOSICIÓN DE DOS PERSONAS JURÍDICAS; EL ESTADO POR UNA PARTE Y POR LA OTRA LA PROPIA ENTIDAD CREADA POR EL ESTADO Y DISTINTA DEL PODER CENTRAL. ES ASÍ QUE EL ORGANISMO TIENE PODER DE DECISIÓN Y CAPACIDAD PARA OBLIGARSE Y OBLIGAR; EN CONCLUSIÓN SE LE OTORGAN TODOS LOS DERECHOS Y PRERROGATIVAS DE UN SUJETO JURÍDICO, SALVO LAS LIMITACIONES QUE EXPRESAMENTE LA LEY LE MARQUE.

EN RESUMEN PODEMOS DECIR QUE LOS ÓRGANOS CENTRALIZADOS SE ENCUENTRAN SOMETIDOS A LA VINCULACIÓN JERÁRQUICA, ACTÚAN CON LA PERSONALIDAD JURÍDICA DE DERECHO PÚBLICO QUE HA SIDO CONFERIDA AL PODER CENTRAL, SUS RELACIONES SON ENTRE ÓRGANOS DE UNA MISMA PERSONALIDAD.

LOS ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS POR EL CONTRARIO NO ESTÁN SUJETOS A LA RELACIÓN DE JERARQUÍA SINO AL CONTROL ADMINISTRATIVO, GOZAN DE PERSONALIDAD JURÍDICA DISTINTA DE LA ADMINISTRACIÓN CENTRAL, TIENEN AUTONOMÍA, ECONOMÍA Y ADEMÁS GOZAN DE LA AUTONOMÍA TÉCNICA Y ORGÁNICA.

4.3.2. DIFERENCIAS ENTRE ORGANOS DESCONCENTRADOS Y ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS.

LOS ORGANOS DESCONCENTRADOS SEGUN LO QUE HEMOS VERNIDO ESTUDIANDO SE ENCUENTRAN SUJETOS A LA RELACION DE JERARQUIA PERO LA MISMA SE PRESENTA ATENUADA COMO PRECISAMOS EN SU OPORTUNIDAD.

LOS ENTES DESCENTRALIZADOS EN CAMBIO NO SE ENCUENTRAN SUJETOS A LA VINCULACION JERARQUICA SINO AL CONTROL ADMINISTRATIVO QUE ES NECESARIO PARA DAR UNIDAD Y LEGALIDAD A LA COMPLEJA ACCION ADMINISTRATIVA.

LA DIFERENCIA ENTRE ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS Y ORGANOS DESCONCENTRADOS DESDE EL PUNTO DE VISTA DE LA AUTONOMIA ES LA SIGUIENTE: LOS ORGANOS DESCONCENTRADOS SÓLO TIENEN AUTONOMIA TECNICA QUE YA HEMOS EXPRESADO CONSISTE EN LA POSIBILIDAD QUE TIENEN ESTA CLASE DE ENTES DE DESARROLLAR SUS ACTIVIDADES DE INDOLES TECNICA SIN NECESIDAD DE CONSULTAR A LOS ORGANOS CENTRALES. EN CONTRAPO SICION LOS ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS GOZAN DE LAS TRES CLASES DE AUTONOMIA: ADMINISTRATIVA U ORGANICA, TECNICA Y ECONOMICA; SU SITUACION ES LA SIGUIENTE: ESTA CLASE DE INSTITUCIONES TIENEN FACULTADES PARA DECIDIR POR SI MISMAS, SIN ULTERIOR APROBACION; ELABORAN SUS PROPIOS PRE--

SUPUESTOS Y DISPONEN LIBREMENTE DE ELLOS POR SUPUESTO - SIN APROBACIÓN POSTERIOR DE PARTE DEL PODER CENTRAL; -- PUEDEN RESOLVER Y DESARROLLAR SU ACTIVIDAD DE ÍNDOLE - TÉCNICA SIN NECESIDAD DE CONSULTAR A LOS ÓRGANOS CENTRALES.

RESUMIENDO LAS DIFERENCIAS ENTRE ÓRGANOS DESCONCENTRADOS Y ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS PODEMOS DECIR QUE SON LAS SIGUIENTES:

LOS ÓRGANOS DESCONCENTRADOS SE ENCUENTRAN SUJETOS A LA RELACIÓN DE JERARQUÍA PERO CON LAS MODALIDADES QUE EXPLICAMOS.

LAS INSTITUCIONES DESCENTRALIZADAS NO SE ENCUENTRAN SOMETIDAS A LA RELACIÓN DE JERARQUÍA, UNA DE SUS CARACTERÍSTICAS ES EL NO SOMETIMIENTO A ESTA CLASE DE VÍNCULO, PERO SÍ AL CONTRALOR ADMINISTRATIVO NECESARIO PARA LA UNIDAD EN LA ADMINISTRACIÓN.

LOS ÓRGANOS DESCONCENTRADOS TIENEN AUTONOMÍA TÉCNICA POR RAZÓN MISMA DE SU CARÁCTER, PERO CARECEN DE AUTONOMÍA ECONÓMICA EN RAZÓN DE QUE SUS PRESUPUESTOS SON APROBADOS EN DEFINITIVA POR EL GOBIERNO U ÓRGANO CENTRALIZADO SUPERIOR. CARECEN EN LA MISMA FORMA DE AUTONOMÍA ORGÁNICA YA QUE SUS ACTOS O RESOLUCIONES ESTÁN SOMETIDOS A LA APROBACIÓN SUPERIOR DE LOS ÓRGANOS CENTRALIZADOS.

4.4. LIMITES DE LA DESCENTRALIZACION.

LA REALIDAD HA SEÑALADO LOS SIGUIENTES LÍMITES ESENCIALES, PUESTO QUE TEÓRICAMENTE NO LOS HAY, ASÍ TENEMOS - QUE:

LA DESCENTRALIZACIÓN POR PROPIA NATURALEZA NO ES ABSOLUTA, ES DECIR, SI FUERA TOTAL ESTO SIGNIFICARÍA UN DESMEMBRAMIENTO DEL PAÍS, COMPROMETIENDO SU UNIDAD NACIONAL, ENTENDIENDOSE QUE NO SÓLO PUEDE HABLARSE DE UNIDAD POLÍTICA, ECONÓMICA, SOCIAL Y ADMINISTRATIVA, LA AUTONOMÍA DE LA DESCENTRALIZACIÓN ES CONSECUENTEMENTE LIMITADA CON EL OBJETO DE MANTENER LA UNIDAD DEL ESTADO, ES DECIR, PRESERVAR EL EQUILIBRIO ENTRE LAS LIBERTADES LOCALES Y LA UNIDAD NACIONAL.

LA DESCENTRALIZACIÓN NO PUEDE REPRESENTAR PLENA Y ENTERA LIBERTAD A LOS ÓRGANOS DESCENTRALIZADOS, POR LO QUE EXISTE UN CONTROL MÁS O MENOS AMPLIO DEL PODER CENTRAL.

4.5. LA DESCENTRALIZACION ADMINISTRATIVA EN EL DERECHO MEXICANO.

EL ESTADO MEXICANO, CON LA CREACIÓN DE ESTA CLASE - DE INSTITUCIONES BUSCA PROCURAR LA MÁS RÁPIDA Y EFICAZ - SATISFACCIÓN DE LAS NECESIDADES DE INTERÉS GENERAL.

EN LA REALIDAD NACIONAL, ES DÍFICIL EN OCASIONES, - ESTABLECER LOS RASGOS CARACTERÍSTICOS DE UN ORGANISMO - DESCENTRALIZADO, DEBIDO A LA DIVERSIDAD DE ACTIVIDADES - QUE LLEVAN A CABO Y QUE EN ALGUNOS CASOS, DICHA ACTIVI-- DAD NO CONSTITUYE LA REALIZACIÓN DE UN SERVICIO PÚBLICO; ASIMISMO, LA MAYOR PARTE DE LOS ORGANISMOS DESCENTRALIZA DOS QUE ACTUALMENTE INTEGRAN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, NO TIENEN EL GRADO DE AUTONOMÍA, CASI ABSOLUTO, QUE LOS CARACTERIZABA ANTERIORMENTE, ESTO DEBIDO AL PERFECCIONA MIENTO QUE SE HA IDO ALCANZANDO EN LOS SISTEMAS DE VIGI LANCIA Y CONTROL EJERCIDOS POR LA ADMINISTRACIÓN CENTRAL.

ENSEGUIDA, TRATAREMOS DE EXPONER LOS PRINCIPALES AS PECTOS DE LA DESCENTRALIZACIÓN ADMINISTRATIVA EN MEXICO, CONTEMPLADOS EN EL DERECHO POSITIVO.

4.5.1. BASE CONSTITUCIONAL

LA MAYORÍA DE NUESTROS AUTORES COINCIDEN EN SEÑALAR QUE LAS BASES CONSTITUCIONALES DE LOS ORGANISMOS - DESCENTRALIZADOS ESTÁN EN LOS ARTÍCULOS 90, 93 Y 123 INCISO "A" FRACCIÓN XXXI, QUE HACEN REFERENCIA CONCRETA - A LOS MISMOS, SIN EMBARGO ES DE ACLARARSE QUE DICHS - ORGANISMOS SE CONTEMPLARON POR PRIMERA VEZ EN NUESTRA - CONSTITUCIÓN, EN EL AÑO DE 1942 (DIARIO OFICIAL DEL 18 DE NOVIEMBRE), QUE ENCARGA A LAS AUTORIDADES FEDERALES LA APLICACIÓN DE LAS LEYES DEL TRABAJO CUANDO SE TRATA, ENTRE OTROS, DE ASUNTOS RELATIVOS A "EMPRESAS QUE SEAN ADMINISTRADAS EN FORMA DIRECTA O DESCENTRALIZADA POR EL GOBIERNO FEDERAL". ALLÍ MISMO SE ENUMERAN LAS MATERIAS OBJETO DE LA COMPETENCIA EXCLUSIVA DEL GOBIERNO FEDERAL O EN TODO CASO DE ÓRGANOS DESCENTRALIZADOS.

EL OBJETO DE CONCESIÓN A EMPRESAS PRIVADAS TRATÁNDOSE DE MATERIA FEDERAL SIEMPRE SERÁ CON LA PARTICIPACIÓN DIRECTA DEL ESTADO, UNAS VECES SE HACE REFERENCIA EXPRESA AL CAPITAL Y OTRAS SE OMITEN; EN TODO CASO SE HABLARÁ DE EMPRESAS DE PARTICIPACIÓN MAYORITARIA O MINORITARIA, SEGÚN EL MONTO DEL CINCUENTA Y UNO POR CIENTO QUE SE OBTENGA, O NO, POR PARTE DEL ESTADO.

EL ARTÍCULO 90 DE LA CONSTITUCIÓN SEÑALA QUE "LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL SERÁ CENTRALIZADA Y PARAESTATAL, CONFORME A LA LEY ORGÁNICA QUE EXPIDA EL CONGRESO, QUE DISTRIBUIRÁ LOS NEGOCIOS DEL ORDEN ADMINISTRATIVO DE LA FEDERACIÓN QUE ESTARÁN A CARGO DE LAS SECRETARÍAS DE ESTADO Y DEPARTAMENTOS ADMINISTRATIVOS Y DEFINIRÁ LAS BASES GENERALES DE CREACIÓN DE LAS ENTIDADES PARAESTATALES Y LA INTERVENCIÓN DEL EJECUTIVO FEDERAL EN SU OPERACIÓN.

LAS LEYES DETERMINARÁN LAS RELACIONES ENTRE LAS ENTIDADES PARAESTATALES Y EL EJECUTIVO FEDERAL, O ENTRE ÉSTAS Y LAS SECRETARÍAS DE ESTADO Y DEPARTAMENTOS ADMINISTRATIVOS".

DE LA LECTURA DEL ARTÍCULO ANTERIOR SE DESPRENDE QUE ÉSTE CONSTITUYE EL FUNDAMENTO JURÍDICO PARA LA DISTRIBUCIÓN DE LAS ACTIVIDADES ADMINISTRATIVAS DEL PODER EJECUTIVO FEDERAL, A TRAVÉS DE LA LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL, LA CUAL ESTABLECERÁ LAS BASES DE ORGANIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL, CENTRALIZADA Y PARAESTATAL.

EL ARTÍCULO 93, HACE ALUSIÓN EXPRESA A LOS ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS EN ESTOS TÉRMINOS: "...CUALQUIERA

DE LAS CÁMARAS PODRÁ CITAR A LOS SECRETARIOS DE ESTADO Y A LOS JEFES DE LOS DEPARTAMENTOS ADMINISTRATIVOS, - ASÍ COMO A LOS DIRECTORES Y ADMINISTRADORES DE LOS ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS FEDERALES O DE LAS EMPRESAS DE PARTICIPACIÓN ESTATAL MAYORITARIA ..."

COMO YA DIJIMOS EL ARTÍCULO 123 APARTADO "A" EN SU FRACCIÓN XXXI, ENUNCIA TAXATIVAMENTE LAS MATERIAS - OBJETO DE CONTROL POR PARTE DEL GOBIERNO FEDERAL, YA - SEA DIRECTA (CENTRALIZÁNDOLOS O DESCONCENTRÁNDOLOS) O INDIRECTAMENTE (EN LOS ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS.),

ASIMISMO SEÑALA EL ARTÍCULO 93 QUE LAS CÁMARAS - PUEDEN CITAR A LOS GERENTES O ADMINISTRADORES DE LOS - ÓRGANOS CITADOS A QUE RINDAN INFORMES DE LA RAMA DE -- QUE SE OSTENTEN. SIN EMBARGO, ANALIZANDO EL ARTICULADO CONSTITUCIONAL ENCONTRAMOS DISPERSAS ALGUNAS REFEREN-- CIAS A LAS MATERIAS OBJETO DE CONTROL Y VIGILANCIA POR PARTE DEL GOBIERNO FEDERAL QUE YA SE CITABAN EN EL ARTÍCULO 123 FRACCIÓN XXXI A QUE VENIMOS HACIENDO ALUSIÓN.

POR OTRO LADO, ES INDISPENSABLE QUE MENCIONEMOS ALGUNOS ARTÍCULOS QUE, O SE REFIEREN A LAS MATERIAS SEÑALADAS O A LOS ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS DE UNA MA-- NERA PRECISA; PERO EN CUALQUIER CASO LO HAREMOS PORQUE

SE LE DAN FACULTADES AL CONGRESO DE LEGISLAR SOBRE --
ELLAS, POR LO QUE EN EJERCICIO DE ESAS FACULTADES PUE-
DEN DICTAR LEYES QUE LOS CREEN.

EL ARTÍCULO 28, QUE HABLA DE LOS MONOPOLIOS O AC-
TIVIDADES DEL ESTADO RELATIVOS A LA ACUÑACIÓN DE MONE-
DA, A LA EMISIÓN DE BILLETES POR MEDIO DE UN SOLO BAN-
CO CENTRAL QUE CONTROLARÁ EL GOBIERNO FEDERAL (BANCO -
DE MÉXICO, S.A.); EL ARTÍCULO 73 FRACCIÓN X, QUE OTOR-
GA FACULTADES AL CONGRESO PARA LEGISLAR EN TODA LA RE-
PÚBLICA, SOBRE HIDROCARBUROS, MINERÍA, INDUSTRIA CINE-
MATOGRÁFICA, COMERCIO, INSTITUCIONES DE CRÉDITO Y ENER-
GÍA ELÉCTRICA, ETC. (PETRÓLEOS MEXICANOS, BANCO NACIO-
NAL CINEMATROGRÁFICO, S.A., CONASUPO, COMISIÓN FEDERAL
DE ELECTRICIDAD, ETC.); EL MISMO 73 FRACCIÓN XXV, QUE-
OTORGA FACULTADES AL CONGRESO PARA ESTABLECER, ORGANI-
ZAR Y SOSTENER EN TODA LA REPÚBLICA ESCUELAS RURALES, -
ELEMENTALES, SUPERIORES, SECUNDARIAS Y PROFESIONALES, -
DE INVESTIGACIÓN CIENTÍFICA, DE BELLAS ARTES Y DE ENSE-
ÑANZA TÉCNICA, MUSEOS, BIBLIOTECAS, ETC. (COMITÉ ADMI-
NISTRADOR DEL PROGRAMA FEDERAL DE CONSTRUCCIÓN DE Es-
CUELAS, CONSEJO NACIONAL DE CIENCIA Y TECNOLOGÍA, INSTI-
TUTO NACIONAL DE ANTROPOLOGÍA E HISTORIA, UNIVERSI--
DAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO, FONDO DE CULTURA ECO-
NÓMICA, ETC.)

4.5.1.1. CONTRADICCIÓN CONSTITUCIONAL.

LA LEY FEDERAL DE LAS ENTIDADES PARAESTATALES YA CITADA EN PUNTOS ANTERIORES, EN SU ARTÍCULO 15 AL ESTABLECER QUE LOS ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS, ADEMÁS DE CREARSE POR LA LEY, SE PUEDEN FORMAR POR DECRETO DEL EJECUTIVO FEDERAL; ESTA SEGUNDA PARTE SE CONSIDERA INCONSTITUCIONAL PORQUE JURÍDICAMENTE COMPETE A UNA LEY, FORMAL Y MATERIALMENTE EMANADA DE LAS CÁMARAS, LA CREACIÓN DE LOS MENCIONADOS ORGANISMOS INDEPENDIEMENTE DE QUIEN HAYA SIDO LA INICIATIVA.

LA FRACCIÓN I DEL ARTÍCULO 89 DE LA CONSTITUCIÓN, ESTABLECE TANTO LAS FACULTADES ADMINISTRATIVAS COMO LAS OBLIGACIONES DEL EJECUTIVO, PERO EN TODO CASO NO NOS SEÑALA QUE ESAS FACULTADES SE REFIERAN A LA CREACIÓN DE ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS POR DECRETO, QUE ES EL CASO COMÚN Y QUE EN LA LEGISLACIÓN POSITIVA SE LLEVA A CABO.

O SEA, TANTO PUEDE CREAR ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS EL EJECUTIVO FEDERAL COMO EL CONGRESO, PROPICIÁNDOSE ASÍ PARTE DE LA CONTRADICCIÓN REFERIDA, UN SISTEMA CARENTE DE UNIFORMIDAD, DE COHERENCIA, DONDE ENCONTRAMOS ORGANISMOS CON FINALIDAD MUY CONTRADICTORIAS.

DEBERIAMOS TOMAR CONCIENCIA "SI SERÍA CONVENIENTE Y CONSTITUCIONAL QUE UN DECRETO CREARA ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS POR SERVICIO COMO LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MÉXICO, EL BANCO DE MÉXICO, LA NACIONAL FINANCIERA, EL SEGURO SOCIAL, TODOS ÉSTOS (PEQUEÑÍSIMA PARTE), CON OBJETIVO, BASES, ANTECEDENTES TAN DIFERENTES"⁽³⁰⁾

ANTE ESTA CONTRADICCIÓN CONSTITUCIONAL, CREEMOS - QUE DEBE PREVALECER EL PRINCIPIO DE LA SUPREMACÍA DE LA LEY, POR CONSIGUIENTE NO SER MATERIA DE UN DECRETO, LA - CREACIÓN DE ESOS ORGANISMOS.

AHONDANDO EN ESTE MISMO TEMA, ACOSTA ROMERO NOS - SEÑALA QUE "LA CREACIÓN DE ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS POR DECRETO DEL EJECUTIVO RESULTARÍA AL MARGEN DE LA CONSTITUCIÓN, SOBRE TODO CUANDO A TRAVÉS DE ESE DECRETO SE LE OTORGA PERSONALIDAD JURÍDICA PROPIA, PATRIMONIO Y COMPETENCIA, PUES SE HA CONSIDERADO QUE PARA ELLO ES NECESARIA UNA LEY EN SENTIDO FORMAL Y MATERIAL, O SEA EMANADA DEL CONGRESO DE LA UNIÓN"⁽³¹⁾ , OPINIÓN CON LA QUE ESTAMOS DE ACUERDO, NO OBSTANTE LA LEGISLACIÓN YA MENCIONADA.

⁽³⁰⁾ ACOSTA ROMERO MIGUEL, OB. CIT. PAG. 197.

⁽³¹⁾ IDEM. PAG. 198.

4.5.1.2. SOLUCION.

LA FORMA NORMAL DEBERÍA SER QUE LOS ORGANISMOS - DESCENTRALIZADOS SE CREARAN DE ACUERDO CON UNA LEY, Y RESERVAR SU REGLAMENTACIÓN AL EJECUTIVO, UNA LEY DE ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO ADMINISTRATIVO, CREADORA DE UNA SITUACIÓN JURÍDICA GENERAL SEGURA, QUE NO PUDIE RA SER MODIFICADA MÁS QUE POR UN ACTO LEGISLATIVO DE LA MISMA NATURALEZA.

4.5.2. LOS ORGANISMOS PUBLICOS DESCENTRALIZADOS EN NUESTRA LEGISLACION CIVIL.

EN NUESTRA LEGISLACIÓN CIVIL, SE HA PREVISTO AÚN CUANDO EN UNA FORMA AMPLIA LA PERSONALIDAD MORAL DE LOS ORGANISMOS PÚBLICOS DESCENTRALIZADOS. EN EFECTO, EN EL - ARTÍCULO 25 FRACCIÓN II DEL CÓDIGO CIVIL PARA EL DISTRICTO Y TERRITORIOS FEDERALES, SE ESTABLECE COMO PERSONAS - MORALES ... "LAS DEMÁS CORPORACIONES DE CARÁCTER PÚBLICO RECONOCIDAS POR LA LEY".

SOBRE ESTE PUNTO, EL MAESTRO FRAGA⁽³²⁾ SEÑALA QUE EN ESTE PRECEPTO CON EL TÉRMINO AMPLIO DE "CORPORACIONES DE CARÁCTER PÚBLICO" NO SÓLO SE COMPRENDE A LOS ESTABLECIMIENTOS DE UTILIDAD PÚBLICA Y ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS POR COLABORACIÓN, SINO TAMBIÉN A LOS ORGANISMOS PÚBLICOS DESCENTRALIZADOS.

EN EL ARTÍCULO 1668 DEL CÓDIGO CIVIL, DONDE SE - TRATA DE LA ACEPTACIÓN O REPUDIO DE HERENCIA POR PARTE - DE LAS PERSONAS MORALES, SÍ SE HACE UNA DISTINCIÓN EXPRESA, ENTRE CORPORACIONES DE CARÁCTER OFICIAL, INSTITUCIONES DE BENEFICIENCIA PRIVADA Y ORGANISMOS PÚBLICOS DES--

(32) FRAGA GABINO, OB. CIT. PÁG. 215.

CENTRALIZADOS, DISTINCIÓN QUE SE HACE PATENTE, AL ORDENARSE QUE LOS ORGANISMOS PÚBLICOS DESCENTRALIZADOS, NO ESTÁN FACULTADOS PARA ACEPTAR O REPUDIAR HERENCIAS SIN APROBACIÓN DE LA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA SUPERIOR DE QUIEN DEPENDEN. EL ARTÍCULO 1329 HACE ALUSIÓN A LOS ESTABLECIMIENTOS PÚBLICOS AL ESTABLECER "LA HERENCIA O LEGADO QUE SE DEJE D UN ESTABLECIMIENTO PÚBLICO, IMPONIÉNDOLE ALGÚN GRAVAMEN O BAJO ALGUNA CONDICIÓN, SOLO SERÁN VÁLIDOS SI EL GOBIERNO LOS APRUEBA". EN EL ARTÍCULO 2935 DEL CÓDIGO DE LA MATERIA, SE REFIERE TAMBIÉN A LOS ORGANISMOS PÚBLICOS DESCENTRALIZADOS ADOPTANDO LA TERMINOLOGÍA DE ESTABLECIMIENTO PÚBLICO EN SU FRACCIÓN V A PROPÓSITO DE LA PETICIÓN DE HIPOTECA NECESARIA A LOS ADMINISTRADORES, ARTÍCULO QUE TRANSCRIBIMOS A CONTINUACIÓN: ART. 2935. "TIENEN DERECHO DE PEDIR LA HIPOTECA NECESARIA PARA SEGURIDAD DE SUS CRÉDITOS" ... FRACCIÓN V. "EL ESTADO, LOS PUEBLOS Y LOS ESTABLECIMIENTOS PÚBLICOS, SOBRE LOS BIENES DE SUS ADMINISTRADORES O RECAUDADORES, PARA ASEGURAR LAS RENTAS DE SUS RESPECTIVOS CARGOS".

4.5.3. CARACTERISTICAS DE LOS ORGANISMOS PUBLICOS DESCENTRALIZADOS SEGUN LA LEY.

LA LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL, EN SU TÍTULO TERCERO "DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA PARAESTATAL", ESTABLECE LOS LINEAMIENTOS FUNDAMENTALES A QUE DEBEN SUJETARSE LOS ORGANISMOS QUE INTEGRAN ESTE SECTOR DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, POR LO QUE ES PRECISAMENTE EN ESTE APARTADO EN EL QUE SE CONTIENEN LAS CARACTERÍSTICAS LEGALES DE DICHS ORGANISMOS, ASÍ TENEMOS QUE EL ARTÍCULO 45 SEÑALA ALGUNAS DE ESTAS CARACTERÍSTICAS AL ESTABLECER QUE:

ART. 45.- DENTRO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA PARAESTATAL SERÁN CONSIDERADOS COMO ORGANISMOS PÚBLICOS 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, CUALQUIERA QUE SEA LA FORMA O ESTRUCTURA LEGAL QUE ADOPTEN.

DE LA LECTURA DEL CITADO PRECEPTO SE APRECIAN 3 CARACTERÍSTICAS DE LOS ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS, A SABER:

- 1.- EN PRIMER TÉRMINO SE ESTABLECE QUE DICHS ORGANISMOS DEBERÁN SER CREADOS NECESARIAMENTE POR EL CONGRESO DE LA UNIÓN, O POR EL EJECUTIVO FEDERAL.

- 2.- SE DEBE DOTAR DE PERSONALIDAD JURÍDICA PROPIA AL ORGANISMO CREADO.
- 3.- Y FINALMENTE LA EXISTENCIA DE UN PATRIMONIO PROPIO DEL ORGANISMO.

LA LEY FEDERAL DE LAS ENTIDADES PARAESTATALES, EN SU CAPÍTULO SEGUNDO DE LOS ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS, ESTABLECE LA CONSTITUCIÓN, ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO, ASÍ COMO LOS ELEMENTOS QUE CARACTERIZAN A LOS ORGANISMOS PÚBLICOS DESCENTRALIZADOS, DE LA MANERA SIGUIENTE:

- ART. 14.- SON ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS LAS PERSONAS JURÍDICAS - CREADAS CONFORME A LO DISPUESTO POR LA LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL Y CUYO OBJETO SEA:
- I. LA REALIZACIÓN DE ACTIVIDADES CORRESPONDIENTES A LAS ÁREAS ESTRATÉGICAS O PRIORITARIAS.
 - II. LA PRESTACIÓN DE UN SERVICIO PÚBLICO O SOCIAL; O
 - III. LA OBTENCIÓN O APLICACIÓN DE RECURSOS PARA FINES DE ASISTENCIA O SEGURIDAD SOCIAL.

EN ESTE ARTÍCULO SE DELIMITA EL ÁMBITO DE VALIDEZ EN QUE DEBERÁN ENCUADRARSE LAS FUNCIONES ADMINISTRATIVAS ENCOMENDADAS A LOS ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS; ASIMISMO, EN RELACIÓN CON LA FRACCIÓN I DEL PRECEPTO ANOTADO, EL ARTÍCULO 60, DE LA MISMA LEY, SEÑALA DE MANERA MÁS AMPLIA EL CON

TENIDO DE LAS ÁREAS ESTRATÉGICAS Y PRIORITARIAS, AL SEÑALAR QUE:

ART. 60.- PARA LOS EFECTOS DE ESTA LEY, SE CONSIDERAN ÁREAS ESTRATÉGICAS LAS EXPRESAMENTE DETERMINADAS EN EL PÁRRAFO CUARTO DEL ARTÍCULO 28 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Y LAS ACTIVIDADES QUE EXPRESAMENTE SEÑALEN LAS LEYES QUE EXPIDA EL CONGRESO DE LA UNIÓN.

SE CONSIDERAN ÁREAS PRIORITARIAS LAS QUE SE ESTABLEZCAN EN LOS TÉRMINOS DE LOS ARTÍCULOS 25, 26 Y 28 DE LA PROPIA CONSTITUCIÓN, PARTICULARMENTE LAS TENDIENTES A LA SATISFACCIÓN DE LOS INTERESES NACIONALES Y NECESIDADES POPULARES.

ART. 15.- EN LAS LEYES O DECRETOS RELATIVOS QUE SE EXPIDAN POR EL CONGRESO DE LA UNIÓN O POR EL EJECUTIVO FEDERAL PARA LA CREACIÓN DE UN ORGANISMO DESCENTRALIZADO SE ESTABLECERÁN, ENTRE OTROS ELEMENTOS:

I. LA DENOMINACIÓN DEL ORGANISMO;

II. EL DOMICILIO LEGAL;

III. EL OBJETO DEL ORGANISMO CONFORME A LO SEÑALADO EN EL ARTÍCULO 14 DE ESTA LEY.

IV. LAS APORTACIONES Y FUENTES DE RECURSOS PARA INTEGRAR SU PATRIMONIO ASÍ COMO AQUELLAS QUE SE DETERMINEN PARA SU INCREMENTO.

V. LA MANERA DE INTEGRAR EL ÓRGANO DE GOBIERNO Y DESIGNAR AL DIRECTOR GENERAL ASÍ COMO A LOS SERVIDORES PÚBLICOS EN LAS JERARQUIAS INFERIORES A ÉSTE:

VI. LAS FACULTADES Y OBLIGACIONES DEL ÓRGANO DE GOBIERNO SEÑALANDO CUÁLES DE DICHAS FACULTADES SON INDELEGABLES;

VII. LAS FACULTADES Y OBLIGACIONES DEL DIRECTOR GENERAL, QUIÉN TENDRÁ LA REPRESENTACIÓN LEGAL DEL ORGANISMO,

VIII. SUS ÓRGANOS DE VIGILANCIA ASÍ COMO SUS FACULTADES; Y

IX. EL RÉGIMEN LABORAL A QUE SE SUJETARÁN LAS RELACIONES DE TRABAJO.

EL ÓRGANO DE GOBIERNO DEBERÁ EXPEDIR EL ESTATUTO ORGÁNICO EN EL QUE SE ESTABLEZCAN LAS BASES DE ORGANIZACIÓN ASÍ COMO LAS FACULTADES Y FUNCIONES QUE CORRESPONDAN A LAS DISTINTAS ÁREAS QUE INTEGREN EL ORGANISMO.

EL ESTATUTO ORGÁNICO DEBERÁ INSCRIBIRSE EN EL REGISTRO PÚBLICO DE ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS.

EN LA EXTINCIÓN DE LOS ORGANISMOS DEBERÁN OBSERVARSE LAS MISMAS FORMALIDADES ESTABLECIDAS PARA SU CREACIÓN, DEBIENDO LA LEY O DECRETO RESPECTIVO FIJAR LA FORMA Y TÉRMINOS DE SU EXTINCIÓN Y LIQUIDACIÓN.

EN ÉSTE ARTÍCULO SE CONTIENEN LOS ELEMENTOS FORMALES QUE DEBEN CONSIDERARSE POR EL ÓRGANO ENCARGADO DE CREAR UN ORGANISMO DESCENTRALIZADO.

4.5.4. CREACION Y EXTINCION DE LOS ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS.

4.5.4.1. CREACION SEGUN LA LEY.

EN MÉXICO, LA CREACIÓN DE LOS ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS SE REALIZABA (SIGUIENDO UN CRITERIO EMINENTEMENTE - CIVILISTA), POR MEDIO DE UNA LEY, EXPEDIDA POR EL CONGRESO DE LA UNIÓN, ES DECIR DE CARÁCTER FORMAL Y MATERIALMENTE - LEGISLATIVA Y GENERAL.

ESTE CRITERIO FUÉ TRADICIONALMENTE ACEPTADO POR NUESTRO DERECHO. ASÍ ENCONTRAMOS QUE EL ARTÍCULO 25 DEL CÓDIGO CIVIL AL ENUMERAR A LAS PERSONAS MORALES, SEÑALA EN SU FRACCIÓN II: "LAS DEMÁS CORPORACIONES DE CARÁCTER PÚBLICO RECONOCIDAS POR LA LEY", Y CONCLUYE LA FRACCIÓN VI DEL MISMO - PRECEPTO: "LAS ASOCIACIONES DISTINTAS DE LAS ENUMERADAS QUE SE PROPONGAN FINES POLÍTICOS, CIENTÍFICOS, ARTÍSTICOS, EL - RECREO O CUALQUIER OTRO FIN LÍCITO, SIEMPRE QUE NO FUERAN - DESCONOCIDAS POR LA LEY". EN EL MISMO CÓDIGO CIVIL, ENCONTRAMOS DISPERSOS ALGUNOS ORDENAMIENTOS QUE HACEN UNA CLARA ALUSIÓN A LAS PERSONAS MORALES, ANTECEDENTES DE LOS ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS.

LA LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL, ESTABLECE EN SU ARTÍCULO 45, A QUIÉN CORRESPONDE LA FACULTAD

DE CREAR UN ORGANISMO DESCENTRALIZADO, AL SEÑALAR QUE "...SERÁN CONSIDERADOS COMO ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS LAS INSTITUCIONES CREADAS POR DISPOSICIÓN DEL CONGRESO DE LA UNIÓN, O EN SU CASO POR EL EJECUTIVO FEDERAL..." EL MISMO ARTÍCULO EN SU PARTE FINAL CONTEMPLA QUE SE DEBE DOTAR A ESTOS ORGANISMOS DE "...PERSONALIDAD JURÍDICA Y PATRIMONIO PROPIOS, CUALQUIERA QUE SEA LA FORMA O ESTRUCTURA LEGAL QUE ADOPTEN."

EN LOS ARTÍCULOS 46, 47 Y 48, SE CLASIFICA A ESTOS ORGANISMOS EN DOS CLASES: EMPRESAS DE PARTICIPACIÓN ESTADAL MAYORITARIA Y EMPRESAS DE PARTICIPACIÓN ESTADAL MINORITARIA. EL ARTÍCULO 46 CONSIDERA COMO EMPRESAS DE PARTICIPACIÓN MAYORITARIA, AQUELLAS EN QUE EL 50% MÁS DEL CAPITAL SOCIAL SEA APORTADO POR EL GOBIERNO FEDERAL, EL GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL, UNA O MÁS INSTITUCIONES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA PARAESTADAL, CONJUNTA O SEPARADAMENTE; O BIEN, QUE "...EN LA CONSTITUCIÓN DE SU CAPITAL SE HAGAN FIGURAR ACCIONES DE SERIE ESPECIAL QUE SÓLO PUE- DAN SER SUSCRITAS POR EL GOBIERNO FEDERAL"; O AQUELLAS EN QUE "...AL GOBIERNO FEDERAL CORRESPONDA LA FACULTAD DE NOMBRAR A LA MAYORÍA DE LOS MIEMBROS DEL CONSEJO DE ADMINISTRACIÓN, JUNTA DIRECTIVA U ÓRGANO DE 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?"

SEGÚN EL ARTÍCULO 48 "...SERÁN EMPRESAS DE PARTICIPACIÓN ESTATAL MINORITARIA LAS SOCIEDADES EN LAS QUE UNO O MÁS ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS U OTRA, U OTRAS EMPRESAS DE PARTICIPACIÓN ESTATAL MAYORITARIA CONSIDERADAS - CONJUNTA O SEPARADAMENTE, POSEAN ACCIONES O PARTES DE CAPITAL QUE REPRESENTEN MENOS DEL 50% Y HASTA EL 25% DE - AQUEL".

EN EL SEGUNDO PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 48, SE HACE REFERENCIA AL MODO EN QUE EL PODER CENTRAL LLEVARÁ A CABO - EL CONTROL DEL ORGANISMO DESCENTRALIZADO AL SEÑALAR "LA - VIGILANCIA DE LA PARTICIPACIÓN ESTATAL ESTARÁ A CARGO DE UN COMISARIO DESIGNADO POR EL TITULAR DE LA SECRETARÍA - COORDINADORA DEL SECTOR CORRESPONDIENTE, ESCUCHANDO LA - OPINIÓN DEL SECRETARIO DE LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA FEDERACIÓN".

POR OTRA PARTE, EL ARTÍCULO 49 BIS INDICA QUE "LAS ENTIDADES A QUE SE REFIERE ESTE CAPÍTULO, DEBERÁN INSCRIBIRSE EN EL REGISTRO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA PARAESTATAL QUE LLEVARÁ LA SECRETARÍA DE PROGRAMACIÓN Y PRESUPUESTO.

LOS DIRECTORES, GERENTES O QUIENES DESEMPEÑEN FUNCIONES SIMILARES, DE LAS ENTIDADES PARAESTATALES QUE NO CUMPLAN CON ESTA OBLIGACIÓN, SERÁN RESPONSABLES EN LOS TÉRMINOS DE ESTA LEY."

LA LEY FEDERAL DE LAS ENTIDADES PARAESTATALES, -
HACE ALUSIÓN A LA CREACIÓN DE LOS ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS, EN LA PRIMERA PARTE DEL ARTÍCULO 14, "SON ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS LAS PERSONAS JURÍDICAS CREADAS CONFORME A LO DISPUESTO POR LA LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL"

ASIMISMO, DE LA LECTURA DE LA PRIMERA PARTE DEL ARTÍCULO 15 SE DEDUCE COMO SE CREAN ESTOS ORGANISMOS, "EN LAS LEYES O DECRETOS RELATIVOS QUE SE EXPIDAN POR EL CONGRESO DE LA UNIÓN O POR EL EJECUTIVO FEDERAL PARA LA CREACIÓN DE UN ORGANISMO DESCENTRALIZADO"

RESPECTO DE LA ADMINISTRACIÓN DE LOS ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS EL ARTÍCULO 17 PRECEPTÚA, QUE "...ESTARÁ A CARGO DE UN ÓRGANO DE GOBIERNO QUE PODRÁ SER UNA JUNTA DE GOBIERNO O SU EQUIVALENTE Y UN DIRECTOR GENERAL" DE ACUERDO CON EL ARTÍCULO 20 "EL ÓRGANO DE GOBIERNO SE REUNIRÁ CON LA PERIODICIDAD QUE SE SEÑALE EN EL ESTATUTO ORGÁNICO SIN QUE PUEDA SER MENOR DE 4 VECES AL AÑO" RESPECTO DEL DIRECTOR GENERAL, EL NUMERAL 21 SEÑALA QUE ÉSTE -
"...SERÁ DESIGNADO POR EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA, O A INDICACIÓN DE ÉSTE A TRAVÉS DEL COORDINADOR DE SECTOR -

POR EL ÓRGANO DE GOBIERNO"

EN RELACIÓN CON EL REGISTRO PÚBLICO DE LOS ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS, EL NUMERAL 24 ESTABLECE LO SIGUIENTE:

ART. 24. LOS ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS DEBERÁN INSCRIBIRSE EN EL REGISTRO PÚBLICO RESPECTIVO QUE LLEVARÁ LA SECRETARÍA DE PROGRAMACIÓN Y PRESUPUESTO.

LOS DIRECTORES GENERALES O QUIENES REALICEN FUNCIONES SIMILARES EN LOS ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS, QUE NO SOLICITAREN LA INSCRIPCIÓN ALUDIDA DENTRO DE LOS TREINTA DÍAS SIGUIENTES A LA FECHA DE SU CONSTITUCIÓN O DE SUS MODIFICACIONES O REFORMAS, SERÁN RESPONSABLES EN LOS TÉRMINOS DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.

ASIMISMO, EL ARTÍCULO 25 ENUMERA LOS DOCUMENTOS QUE EL ORGANISMO DESCENTRALIZADO DEBERÁ INSCRIBIR EN EL CITA DO REGISTRO PÚBLICO, COMO SE DESCRIBE A CONTINUACIÓN:

ART. 25. EN EL REGISTRO PÚBLICO DE ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS DEBERÁN INSCRIBIRSE:

I. EL ESTATUTO ORGÁNICO Y SUS REFORMAS O MODIFICACIONES;

II. LOS NOMBRAMIENTOS DE LOS INTEGRANTES DEL ÓRGANO DE GOBIERNO ASÍ COMO SUS REMOCIONES;

III. LOS NOMBRAMIENTOS Y SUSTITUCIONES DEL DIRECTOR GENERAL Y EN SU CASO DE LOS SUBDIRECTORES Y OTROS FUNCIONARIOS QUE LLEVEN LA FIRMA DE LA ENTIDAD;

IV. LOS PODERES GENERALES Y SUS REVOCACIONES;

V. EL ACUERDO DE LA SECRETARÍA DE PROGRAMACIÓN Y PRESUPUESTO O DE LA DEPENDENCIA COORDINADORA DE SECTOR EN SU CASO QUE SEÑALE LAS BASES DE LA FUSIÓN, EXTINCIÓN O LIQUIDACIÓN, DE CONFORMIDAD CON LAS LEYES O DECRETOS QUE ORDENEN LAS MISMAS; Y

VI. LOS DEMÁS DOCUMENTOS O ACTOS QUE DETERMINE EL REGLAMENTO DE ESTE ORDENAMIENTO,

EL REGLAMENTO DE ESTA LEY DETERMINARÁ LA CONSTITUCIÓN Y FUNCIONAMIENTO DEL REGISTRO, ASÍ COMO LAS FORMALIDADES DE LAS INSCRIPCIONES Y SUS ANOTACIONES.

4.5.4.2. EXTINCIÓN.

EN MÉXICO, DE LA MISMA MANERA QUE LA CREACIÓN CONSTITUYE UN ACTO QUE EMANA DEL ESTADO, LA RESOLUCIÓN DE EXTINCIÓN DEBE TENER EL MISMO ORIGEN.

EL ARTÍCULO 16 DE LA LEY FEDERAL DE LAS ENTIDADES PARAESTATALES, DETERMINA QUE LA EXTINCIÓN O LIQUIDACIÓN DEL ORGANISMO DEBERÁ SER RESUELTA POR EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA, CUANDO NO CUMPLA SUS FINES U OBJETO, O CUYO FUNCIONAMIENTO NO SEA YA CONVENIENTE PARA LA ECONOMÍA O INTERÉS NACIONALES.

ART. 16. CUANDO ALGÚN ORGNISMO DESCENTRALIZADO CREADO POR EL EJECUTIVO DEJE DE CUMPLIR SUS FINES U OBJETO O SU FUNCIONAMIENTO NO RESULTE YA CONVENIENTE DESDE EL PUNTO DE VISTA DE LA ECONOMÍA NACIONAL O DEL INTERÉS PÚBLICO, LA SECRETARÍA DE PROGRAMACIÓN Y PRESUPUESTO, ATENDIENDO LA OPINIÓN DE LA DEPENDENCIA COORDINADORA DEL SECTOR QUE CORRESPONDA, PROpondrá AL EJECUTIVO FEDERAL LA DISOLUCIÓN, LIQUIDACIÓN O EXTINCIÓN DE AQUEL. ASIMISMO PODRÁ PROponER SU FUSIÓN, CUANDO SU ACTIVIDAD COMBINADA REDUNDE EN UN INCREMENTO DE EFICIENCIA Y PRODUCTIVIDAD.

EN EL ÚLTIMO PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 15, SE HACE MENCIÓN DE QUE "EN LA EXTINCIÓN DE LOS ORGANISMOS DEBERÁN

OBSERVARSE LAS MISMAS FORMALIDADES ESTABLECIDAS PARA SU CREACIÓN, DEBIENDO LA LEY O DECRETO RESPECTIVO FIJAR LA FORMA Y TÉRMINOS DE SU EXTINCIÓN Y LIQUIDACIÓN."

POR OTRA PARTE PARA LA CANCELACIÓN DE LA INSCRIPCIÓN DEL ORGANISMO DESCENTRALIZADO EL ARTÍCULO 27, PRECEPTUA:

ART. 27. PROCEDERÁ LA CANCELACIÓN DE LAS INSCRIPCIONES EL REGISTRO PÚBLICO DE LOS ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS EN EL CASO DE SU EXTINCIÓN UNA VEZ QUE SE HAYA CONCLUIDO SU LIQUIDACIÓN.

CONCLUSIONES

PRIMERA.- EN EL ESTADO MODERNO EL DERECHO ADMINISTRATIVO VA ADQUIERIENDO CADA DÍA MAYOR IMPORTANCIA, POR LO QUE EN LA ACTUALIDAD ES UNA RAMA IMPRESCINDIBLE DEL DERECHO PÚBLICO.

SEGUNDA.- DEBIDO AL CONSTANTE INCREMENTO DE LAS NECESIDADES DE LA SOCIEDAD, LA CREACIÓN DE SATISFACTORES SE HA VUELTO CADA VEZ MÁS COMPLEJA, POR LO QUE EL ESTADO TIENE LA RESPONSABILIDAD DE CREAR LOS MECANISMOS NECESARIOS PARA PODER LLEVAR A CABO UNA ADECUADA E INMEDIATA PRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS QUE LE CORRESPONDEN. ASÍ, UNA DE LAS PRINCIPALES PREOCUPACIONES DEL ESTADO MODERNO, ES BUSCAR EL SISTEMA ADMINISTRATIVO MÁS ADECUADO Y FUNCIONAL QUE LE PERMITA REALIZAR EL BIEN COMÚN, EN BENEFICIO DE LA COLECTIVIDAD.

TERCERA.- EL ESTADO, PARA CUMPLIR CON LA FUNCIÓN ADMINISTRATIVA QUE TIENE ENCOMENDADA, CONSISTENTE EN LA REALIZACIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS, LO HACE A TRAVÉS DE ORGANOS CENTRALIZADOS, DESCONCENTRADOS, ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS, EMPRESAS DE PARTICIPACIÓN ESTATAL Y FIDEICOMISOS.

CUARTA.- EN VISTA DE QUE LA FUNCIÓN ADMINISTRATIVA DEL ESTADO SE VUELVE CADA VEZ MÁS COMPLEJA DEBIDO AL AUMENTO

EN LA DIVERSIDAD DE ACTIVIDADES QUE REALIZA, SE OBSERVA -
UNA TENDENCIA HACIA UNA MAYOR APLICACIÓN DE LA DESCENTRA-
LIZACIÓN COMO FORMA DE ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA, AÚN--
QUE ACTUALMENTE PREDOMINA EL RÉGIMEN CENTRALIZADO.

QUINTA.- CONSIDERO QUE EN MÉXICO, ATENDIENDO A LAS PERS-
PECTIVAS DE DESARROLLO Y A LAS CARACTERÍSTICAS GEOGRÁFI--
CAS DEL PAÍS, EL SISTEMA ADMINISTRATIVO QUE DEBE ADOPTAR
EL PODER EJECUTIVO ES LA DESCENTRALIZACIÓN; YA QUE ESTO -
PERMITIRÍA LLEVAR A CABO CON MAYOR EFICACIA Y OPORTUNIDAD
LA FUNCIÓN ADMINISTRATIVA, EVITANDO DE ESTA FORMA QUE LA
DECISIÓN TENGA QUE PARTIR DESDE EL CENTRO, REDUCIENDO ASÍ
EL TIEMPO UTILIZADO EN EL OTORGAMIENTO DEL SERVICIO PÚBLI
CO.

SEXTA.- LA FORMA DE ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA QUE EL -
ESTADO ADOPTA, DEBE SER INDEPENDIENTE DE LA FORMA DE ORGA
NIZACIÓN POLÍTICA, POR LO QUE EL SISTEMA ADMINISTRATIVO -
PUEDE SER DIFERENTE AL SISTEMA POLÍTICO.

SÉPTIMA.- EN MI OPINIÓN LA CREACIÓN DE LOS ORGANISMOS --
DESCENTRALIZADOS DEBE RESERVARSE AL PODER LEGISLATIVO, Y
ÚNICAMENTE OTORGAR AL PODER EJECUTIVO LA FACULTAD PARA --
ELABORAR SU REGLAMENTACIÓN, PUES DE LO CONTRARIO SE VIO--
LENTA EL EQUILIBRIO DE LOS TRES PODERES, ADEMÁS DE QUE DE

BE PREVALECER EL PRINCIPIO DE LA SUPREMACÍA DE LA LEY.

OCTAVA.- DEBE EXISTIR UNA UNIFICACIÓN EN EL CRITERIO LEGISLATIVO, PARA EVITAR QUE LOS ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS SURJAN ANÁRQUICAMENTE, YA QUE ACTUALMENTE SON TANTOS Y CON CARACTERÍSTICAS TAN DIFERENTES.

NOVENA.- EL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN, DEBE SER RAZONADO, ORDENADO Y EFICAZ, TOMANDO EN CUENTA TANTO LAS NECESIDADES PERSONALES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS DEL ORGANISMO A DESCENTRALIZAR, COMO LA CAPACIDAD DE LA ZONA, EN LA QUE SE VA A UBICAR EL CITADO ORGANISMO, PARA SATISFACER LOS NUEVOS REQUERIMIENTOS EN MATERIA DE INFRAESTRUCTURA URBANA, VIVIENDA, EDUCACIÓN, SALUD, ABASTO, ETC.

DECIMA.- EN RELACIÓN CON LO EXPUESTO EN EL PUNTO ANTERIOR, EL ÉXITO DEL ESTABLECIMIENTO DE LA DESCENTRALIZACIÓN COMO FORMA DE ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA, DEPENDE EN GRAN PARTE DE LA CREACIÓN DE LA INFRAESTRUCTURA ADECUADA.

BIBLIOGRAFIA

1. ACOSTA ROMERO MIGUEL, TEORIA GENERAL DEL DERECHO ADMINISTRATIVO. EDIT. PORRUA, S.A. 6A. EDIC. MÉXICO, 1984.
2. BIELSA RAFAEL, CIENCIA DE LA ADMINISTRACION. EDIT. DE PALMA SA. EDIC. BUENOS AIRES, 1955.
3. BUTTGENBACH ANDRÉ, TEORIA GRAL. DEL MODO DE GESTION DE LOS SERVICIOS PUBLICOS. EDIT. LARCIER 2A. EDIC. BRUSELAS, 1952.
4. CLAUDE S. GEORGE JR., HISTORIA DEL PENSAMIENTO ADMINISTRATIVO. EDIT. PRENTICE/HALL INTERNACIONAL 3A. EDIC. MADRID, 1981.
5. DELGADILLO GUTIÉRREZ LUIS HUMBERTO, ELEMENTOS DE DERECHO ADMINISTRATIVO. EDIT. LIMUSA, S.A. 1A. EDIC. MÉXICO, 1986.
6. ENTRENA CUESTA RAFAEL, CURSO DE DERECHO ADMINISTRATIVO. EDIT. TECNOS 3A. EDIC. MADRID, 1970.
7. FRAGA GABINO, DERECHO ADMINISTRATIVO. EDIT. PORRUA, S.A. 16A. EDIC. MÉXICO, 1975.
8. GARCÍA MAYNEZ EDUARDO, INTRODUCCION AL ESTUDIO DEL DERECHO. EDIT. PORRUA, S.A. 9A. EDIC. MÉXICO, 1960.
9. GARCÍA OVIEDO CARLOS, DERECHO ADMINISTRATIVO. EDIT. IMPRENTA PROVINCIAL 7A. EDIC. MADRID, 1969.

10. GARCÍA TREVIJANO JOSÉ ANTONIO, TRATADO DEL DERECHO ADMINISTRATIVO, EDIT. REVISTA DE DERECHO PRIVADO 2A. EDIC. MADRID, 1970.
11. GASCÓN Y MARÍN JOSÉ, TRATADO DE DERECHO ADMINISTRATIVO, EDIT. C. BERMEJO 13A. EDIC. MADRID, 1955.
12. JACQUES ELLUL, HISTORIA DE LAS INSTITUCIONES DE LA ANTIGUEDAD, EDIT. BIBLIOTECA JURIDICA AGUILAR 2A, EDIC. MADRID, 1970.
13. KELSEN HANS, TEORIA GENERAL DEL DERECHO ADMINISTRATIVO, EDIT. U.N.A.M. 2A, EDIC. MÉXICO, 1983.
14. LAUBADERE ANDRÉ, TRATADO ELEMENTAL DE DERECHO ADMINISTRATIVO, EDIT. LIBRERIA GENERAL DE DERECHO Y JURISPRUDENCIA 13A. EDIC. PARIS, 1963.
15. LÓPEZ ALVAREZ FRANCISCO, LA ADMINISTRACION PUBLICA Y LA VIDA ECONOMICA DE MEXICO. EDIT. PORRUA, S.A. 2A. EDIC. MÉXICO, 1964.
16. PORRÚA PÉREZ FRANCISCO, TEORIA DEL ESTADO, EDIT. PORRUA, S.A. 18A. EDIC. MÉXICO, 1983.
17. ROYO VILLANOVA ANTONIO, ELEMENTOS DE DERECHO ADMINISTRATIVO, EDIT. LIBRERIA SANTAREN 24A. EDIC. VILLADOLID, 1955.
18. SAYAGUEZ LASO ENRIQUE, DERECHO ADMINISTRATIVO, EDIT. MARTIN BIANCHI 3A EDIC. MONTEVIDEO, 1963.