

320809
3



UNIVERSIDAD DEL VALLE DE MÉXICO
CAMPUS TLALPAN

ESCUELA DE DERECHO

CON ESTUDIOS INCORPORADOS A LA
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

LA TRANSFERENCIA DEL PATRIMONIO
INMOBILIARIO EN EL PROCESO DE
FEDERALIZACIÓN DEL COLEGIO NACIONAL
DE EDUCACIÓN PROFESIONAL TÉCNICA

T E S I S
Q U E P R E S E N T A:
RAMÍREZ SANDOVAL, ALEJANDRO
PARA OBTENER EL TÍTULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO

ASESOR: LIC. JOAQUIN CAMACHO LAZO DE LA
VEGA
DICTAMINADOR: LIC. OSCAR ARMANDO BELLO
RAMÍREZ

MEXICO, D.F.

2003

1

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

**TESIS
CON
FALLA DE
ORIGEN**

PAGINACIÓN DISCONTINUA

CON TODO MI CARIÑO Y AMOR:

A MIS PADRES
MARÍA DE LOURDES Y ERASMO+
POR TODO SU ESFUERZO

A MI ESPOSA
MARÍA GRACIELA
POR SU COMPRENSIÓN

A MI HIJO
ALEJANDRO
POR SU ALIENTO

AL LIC. JOSÉ ALFONSO RIVERA DOMÍNGUEZ
POR SU AMISTAD Y APOYO

A MIS MAESTROS Y AMIGOS
POR TODO SU ANIMO

2

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

ÍNDICE

	Pag.
Introducción.	i
Capítulo I	
1.1- Concepto de Estado.	2
1.1.1.- Concepto jurídico de Estado.	3
1.1.2.- Clasificación de formas de gobierno.	3
1.1.2.1.- Estados unitarios.	6
1.1.2.2.- Estados compuestos.	7
1.1.3.- Formas de gobierno.	8
1.1.3.1.- Monarquía.	9
1.1.3.2.- República.	10
1.1.3.3.- Democracia.	11
1.1.4.- El poder del Estado, división formal del poder del Estado.	13
1.1.5.- La división formal del poder del Estado.	15
1.1.6.- El Presidencialismo en México.	17
1.1.6.1.- El poder ejecutivo.	17
1.2.- El Federalismo.	
1.2.1.- Antecedentes.	22
1.2.2.- Adopción y características del federalismo en México.	24
1.2.3.- La distribución de facultades entre la Federación, Estado y Municipio.	28
1.2.4.- El Nuevo Federalismo.	36
Capítulo II	
2.- Gobierno y Administración Pública.	

2.1.- La estructura burocrática.	45
2.1.2.- La jurisdicción del poder ejecutivo.	47
2.1.3.- El ámbito de acción del poder ejecutivo.	49
2.2.- La administración pública.	
2.2.1.- La organización de la administración pública federal. La reforma administrativa.	50
2.2.2.- La administración pública centralizada.	55
2.2.3.- La desconcentración administrativa.	56
2.2.4.- La descentralización administrativa.	58
2.2.5.- La Diferencia entre centralización, desconcentración y descentralización administrativa.	62
Capítulo III	
3- Bases Jurídicas para la Descentralización del Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica. (Análisis)	
3.1.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.	67
3.2.- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.	67
3.3.- Ley Federal de las Entidades Paraestatales.	67
3.3.1.- Constitución de los Organismos Públicos Descentralizados.	68
3.3.2.- Organización y funcionamiento.	69
3.3.3.- Operación.	72
3.3.4.- Presupuesto.	73
3.3.5.- Vigilancia, control y evaluación.	75
3.3.6.- Registro público de los organismos descentralizados.	76
3.4.- Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000.	76
3.5.- Programa de Desarrollo Educativo 1995-2000.	79
3.6.- Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000.	80
3.7.- Programa para un Nuevo Federalismo 1995-2000.	85

2f

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

3.7.1.- Convenios de coordinación.	89
3.8.- Ley General de Educación.	93
3.9.- Programa Institucional (CONALEP) 1995-2000.	93
3.2.- Plan Nacional de Desarrollo 2000-2006.	94
Programa de Desarrollo Educativo 2000-2006.	
Programa Institucional (CONALEP) 2000-2006.	

Capítulo IV

4.1 La Federalización del Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica.	
4.1.1.- Causas generadoras de la federalización.	96
4.2.- Líneas de acción del proceso de federalización del CONALEP.	99
4.2.- Implementación del modelo de federalización del CONALEP	100
4.2.1.- Convenios de Coordinación	103
4.2.2.- Ley General de Bienes Nacionales	106
4.3.- Bienes Propios de los Organismos Públicos Descentralizados de Carácter Federal.	109
4.3.1.- Proceso de Transferencia de Patrimonio Inmobiliario del Colegio de Educación Profesional Técnica.	111

Conclusiones

Bibliografía.

S

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

INTRODUCCIÓN.

La motivación para investigar el presente tema es por el involucramiento por el cargo que he desempeñado en el Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica (CONALEP), y la necesidad de analizar el Proceso de Federalización de los Servicios de Educación Profesional Técnica, que consiste en el establecimiento de las bases compromisos y responsabilidades para la organización, operación y transferencia de los servicios de educación profesional técnica que presta el CONALEP a los Gobiernos de los Estados de la República, así como la transferencia de los recursos humanos, financieros y materiales, que permitan a estos, contar con elementos suficientes para la prestación de los servicios mencionados.

En el presente trabajo se señalarán y propondrán algunas situaciones que permitirán que el desarrollo del esquema de transferencia de recursos de los organismos públicos que siguen en proceso de federalización, de conformidad con el Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006, en el rubro de apoyo a la gestión federalizada, se presente de una manera ágil y dentro de la normatividad, permitiendo con ello cumplir con los principios rectores del Programa, en lo que se refiere a transferir los servicios de educación tecnológica en los niveles medio superior y superior.

En el Programa Nacional de Desarrollo 1995-2000, se estableció que el nuevo federalismo debe surgir del reconocimiento de los espacios de autonomía de las comunidades políticas y del respeto a los universos de competencia de cada uno de los órdenes gubernamentales, a fin de articular armónica y eficazmente, la soberanía de los Estados y la libertad de los municipios, con las facultades constitucionales propias del gobierno federal, así como promover la participación social y definir un nuevo marco de relaciones entre el Estado, los ciudadanos y sus organismos.

Nuestra hipótesis de investigación es "En el proceso de federalización del CONALEP, no se establecieron los procedimientos idóneos, mediante los cuales se haría la transferencia del patrimonio inmobiliario, por lo que es necesario mejorar los procesos y procedimientos y adecuar la ley.

La problemática planteada es real y se presentó en el CONALEP, con el consecuente atraso en las metas institucionales, acarrea un gasto excesivo de recursos humanos y materiales que se podría evitar si situaciones de esta índole estuvieran debidamente reguladas y contempladas en la normalidad.

En el presente trabajo, se realizó bajo un enfoque cualitativo y mediante una investigación documental, es decir, en base al análisis de la información y documentos generados por el proceso de Federalización de la Educación Profesional Técnica, así como de los procesos mediante los que se proponía transferir el patrimonio inmobiliario a los Estados, para señalar la problemática presentada durante el desarrollo de este proceso.

En el capítulo I se presenta el marco teórico conceptual de la federalización del CONALEP, para lo cual se desarrollan conceptos como los de sociedad y Estado. El Estado es estudiado tomado en consideración los conceptos vertidos por diversos autores para tener una visión sobre la definición de esta entidad pública. Asimismo, se desarrollan las formas de Estado y de gobierno, para conocer las características de cada uno. El poder ejecutivo es analizado sobre la visión de la división formal del poder del Estado mexicano. Las facultades del ejecutivo y los sistemas de gobierno. El presidencialismo se presenta como un sistema de gobierno que se ha mantenido en nuestro sistema político. El federalismo se incluyó por ser un tema importante en la descentralización administrativa, incluye las facultades entre federación, Estado y municipio y se presentan las principales conclusiones obtenidas en el Foro Nacional hacia un Auténtico Federalismo.

En el capítulo II se presenta un panorama sobre el gobierno y la administración, se incluyeron aspectos sobre las instituciones y estructura políticas y la descentralización administrativa además de tocar brevemente la estructura burocrática. Se realiza un análisis del poder ejecutivo sobre bases jurídicas y políticas. Se detalla la organización de la administración pública federal, sobre la

centralización, desconcentración y descentralización y las características y diferencias entre las mismas.

En el capítulo III se analizan las bases jurídicas de la Federalización del CONALEP, contiene la normativa aplicable de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley Federal de las Entidades Paraestatales y la Ley General de Educación. Presenta las Políticas contenidas en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, el Programa de Desarrollo Educativo 1995-2000, el Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000, el Programa para un Nuevo Federalismo 1995-2000 y el Programa Institucional (CONALEP) 1995-2000 y su correlativos del periodo 2001-2006.

En el capítulo IV, se estudian las causas generadoras de la federalización del CONALEP, las líneas de acción que se llevaron a cabo en el proceso. Incluye una breve reseña de los Convenios de Coordinación celebrados con motivo de este proceso, se aborda el mecanismos que se instauró en el CONALEP, para transferir su patrimonio inmobiliario y las disposiciones legales aplicables a los bienes del dominio público de la federación contenidas en Ley General de Bienes Nacionales y su definición. Finalmente se incluye la problemática presentada en el proceso de transferencia del patrimonio del CONALEP y las gestiones desarrolladas para cumplimiento.

CAPÍTULO I
CONCEPTO DE ESTADO

1

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

1.1.- CONCEPTO DE ESTADO.

Con el objeto de tener una concepción de Estado, es conveniente realizar primero una distinción entre Estado, País y Nación, en virtud de que estos elementos son entendidos como sinónimos, originando una confusión.

De acuerdo a la definición clásica, nación es el grupo humano de la misma procedencia étnica, dotado de unidad cultural, religiosa, idiomática y de costumbres, poseedor de un acervo histórico común y de común destino nacional, cuyos miembros se hallan vinculados entre sí por un intenso sentimiento de nacional.

El grupo de hombres aglutinados en el texto de nación tiene fuertes lazos de solidaridad interna por tener elementos objetivos o materiales y subjetivos o inmateriales comunes, que unidos ambos crean conciencia de nacionalidad. Los elementos objetivos o materiales surgen de la tradición que los ha unido a través de una a otra generación y estos son: el idioma, la religión, un pasado común y un estilo de vida. Los elementos subjetivos o interminables están presentes en los recuerdos, sentimientos de parentesco espiritual, deseos de vivir juntos.¹

Cuando la nación se organiza política y jurídicamente, da forma al Estado, con lo cual alcanza un grado superior de evaluación. Por lo anterior, el Estado está estructurado sobre las bases jurídicas y políticas y se constituye como tal, al contener: población, territorio y poder soberano.

Toda colectividad requiere de un órgano de poder que ejecute el control para lograr la convivencia humana. Entre más alto sea el nivel de organización, es mayor medida surgirá el control, a fin de evitar los conflictos disgregadores potenciales violentos. El Estado es el único que posee el monopolio de la aplicación de la fuerza, por estar legitimado para ello por una norma.

¹ BORJA, Rodrigo. Derecho Político Constitucional. Fondo de Cultura Económica, México, 1999, p. 21.

Finalmente, por lo que se refiere a la definición de país, podemos decir que es un ente político de actividad continuada, en la que su cuadro administrativo mantiene con éxito la pretensión al monopolio legítimo de la coacción física para la conservación del orden vigente. Mismo que mantiene una correlación con entes de la misma naturaleza en el ámbito del derecho internacional.

1.1.1.- CONCEPTO JURÍDICO DE ESTADO.

La concepción de Estado, debe de partir de un ángulo puramente jurídico, como sujeto de derecho. Kelsen lo define como "...la comunidad creada por un orden jurídico nacional (en oposición al internacional). El Estado como persona jurídica es la personificación de dicha comunidad o el orden jurídico nacional que lo constituye..."²

El Dr. Rojina Villegas, define al Estado como "Una persona jurídica con poder soberano, constituida por una colectividad humana determinada territorialmente, cuyo fin (de dicha persona) es la creación y aplicación del Derecho al cual se encuentra sometida".³

El Dr. Burgoa señala que es difícil definir conceptualmente al Estado porque: "En el Estado convergen elementos formativos, o sea, anteriores a su creación como persona moral o jurídica, y elementos posteriores a su formación, pero que son indispensables para que cumpla sus finalidades esenciales. Dentro de los primeros se encuentra la población, el territorio el poder soberano y el orden jurídico fundamental, manifestándose los segundos en el poder público y en el gobierno".⁴

1.1.2.- CLASIFICACIÓN DE LAS FORMAS DE ESTADO.

Con el objeto de crear una visión completa del presente trabajo, es importante

² KELSEN, Hans. *Teoría General del Derecho y del Estado*. UNAM, México, p. 215

³ ROJINA VILLEGAS, Rafael en BURGOA ORIHUELA, Ignacio. *Derecho Constitucional Mexicano*. Porrúa, México, 1992, p. 237.

⁴ BURGOA ORIHUELA, Ignacio. *Derecho Constitucional Mexicano*. Porrúa, México, 1992, p. 97.

señalar que Estado y Gobierno son dos instituciones diferentes. Si partimos que Estado es una forma de organización política de la sociedad y Gobierno es el conjunto de órganos que tienen el ejercicio del poder público, se deduce que la segunda institución forma parte de la primera en un orden jerárquico de dependencia, de acuerdo a la concepción del Estado moderno.

Sobre lo anterior, se considera pertinente aclarar que el gobierno, como forma de ejercicio del poder, surgió en la vida de la sociedad desde sus inicios, para evitar las conductas disgregadoras de la comunidad. Así, quien se constituía en jefe, tenía bajo su cargo el control del grupo y el manejo de las atribuciones emanadas de dicho poder. Cuando se conforma la sociedad en nación y se estructura bajo bases jurídico-política, contiene un territorio, población y poder soberano, da origen al Estado.

Acosta Romero opina que Estado "es la organización política soberana de una sociedad humana establecida en un territorio determinado, bajo un régimen jurídico, con independencia y autodeterminación, con órganos de gobierno y de administración que persiguen determinados fines mediante actividades concretas."⁵

De lo expresado, las formas de Estado y las formas de Gobierno son dos conceptos diferentes. De acuerdo a Burgoa, "...la forma de Estado es el modo o manera de ser de la entidad o institución estatal misma, independientemente de cómo sea su gobierno, es decir, sin perjuicio de la estructura de sus órganos y de la índole y extensión de las funciones que a cada uno de ellos compete dentro de esa estructura."⁶

Asimismo, Juan Fernando Badía elabora una clasificación con seis formas de Estado las tres primeras existen hasta 1918 y las tres segundas surgen después de la primera guerra mundial, cuyas características son las siguientes:⁷

⁵ ACOSTA ROMERO, Miguel, *Teoría General del Derecho Administrativo*, Porrúa, México, 1996, p. 58.

⁶ BURGOA ORIHUELA, Ignacio, *Op.cit.*, p. 400

⁷ BADÍA, Juan Fernando, citado por BURGOA, Ignacio, *Op.cit.*, p. 401

1. Estado Patrimonial.

- Presente en la época feudal.
- Pueblo y territorio son patrimonio del Rey.
- El rey personaliza al gobierno.
- Existe una confusión entre el derecho público y el privado.

2. Estado de policía.

- Estado Absoluto.
- La población es súbdito del rey.
- El rey ejerce su voluntad sobre el pueblo.
- Hay una diferenciación entre derechos públicos y derechos privados.

3. Estado de Derecho. (Nace con la Revolución Francesa).

- Gobierno constitucional.
- División de poderes.
- Frente al gobierno de los hombres, el gobierno de la ley.

4. Estado de Democracia Clásica.

- Autogobierno.
- Identificación de gobernantes y gobernados.
- Gobierno de mayoría con respeto a la minoría.
- Técnica de la libertad.

5. Estado Autoritario.

- Ciertas minorías son superiores a las masas.
- Existe una concentración de poderes en el jefe.

- El jefe, por ser más capaz, se eleva sobre las mayorías.
- Abolición de los procedimientos electorales o de sus garantías.
- Reducción de la libertad.
- Hipertrofia administrativa.
- Hay una técnica de la autoridad.

6. Estado de Democracia Progresiva o democracia socialista.

- Los factores económicos sobre las normas jurídicas.
- Igualdad económica y social.
- Estado como instrumento de fuerza.
- Sistema de vida (comunismo) sin Estado.
- Dictadura del proletariado.

1.1.2.1.- ESTADOS UNITARIOS.

La gestión administrativa, en los Estados Unitarios la realizan a través de un órgano administrativo central, cuyas actividades al interior son encomendadas a órganos subordinados, mediante la descentralización funcional para la consecución de la política gubernamental.

En la presente forma de Estado, su territorio está dividido en departamentos o provincias y los titulares de las entidades son nombrados directamente por el ejecutivo central —con total dependencia de éste—, por lo cual ocupan el cargo sin el voto popular.

Por lo que se refiere a la actividad legislativa, se realiza en un solo órgano. Dicho órgano es unicameral y emite la normativa sobre todas las materias para su observancia general. Al interior, el aparato jurisdiccional actúa dentro de la competencia territorial correspondiente.

En resumen, de acuerdo con el texto referido con anterioridad, las características sustanciales del Estado unitario son las siguientes:

a) De la administración:

- o Gestión de Administrativa centralizada.
- o Descentralización por función al interior.
- o Homogeneidad política.

b) De la legislación

- o Unicameral (órgano legislativo)
- o Emite normatividad en todas las materias
- o Aplicación en aparatos jurisdiccionales distribuidos en territorios.

c) División territorial

- o Constituido por departamentos o provincias.
- o Los titulares son nombrados por decisión del ejecutivo
- o El cargo no requiere del voto popular

1.1.2.2.- ESTADOS COMPUESTOS.

El ejemplo característico del Estado compuesto es el Estado Federal. En él encontramos un territorio propio, formado por territorios de todas las entidades federativas, una población propia, que es la del país entero: y un gobierno propio, el federal, a quien esta encomendado el ejercicio supremo de la soberanía constitucional. Hay también una legislación federal, de la que forma parte en el lugar más destacado, la Constitución política que es la ley suprema del país.

Los Estados miembros tienen su territorio propio, su población propia y su gobierno propio, así como su legislación específica, pero estos Estados miembro o entidades federativas solo son libres y soberanos en cuanto a su régimen interior. En lo que toca a los asuntos de interés general y en lo que se refiere a las relaciones internacionales, están subordinados a la federación en los términos señalados por la Constitución Federal.

En el Estado federal juega papel importante la competencia de los órganos. Como se trata de un Estado compuesto, la competencia esta repartida o distribuida en forma escalonada. Los órganos federales son los supremos, le siguen los estatales o locales, y lo más reducidos son los municipales. Esta competencia también está repartida en razón de la materia. La Constitución general señala las atribuciones y facultades de la Federación, que de ninguna manera puede invadir o lesionar los Estados miembros con sus leyes o actos.

Existen también otras figuras de Estados compuestos cuyo origen y régimen constitucional se debe al derecho Internacional. Tales son por ejemplo, las federaciones y confederaciones de Estados. Surgen generalmente de tratados entre dos o más Estados, que convienen en tener algún órgano colegiado común que los represente internacionalmente, pero sin menoscabo de la soberanía interior de cada uno de los Estados-miembros.

Ese órgano no llega a tener la personalidad jurídica de un súper Estado, sino que los Estados que forman la federación, quedan libres de separarse de ella, incluso, dentro de los límites de los tratados celebrados, de llevar adelante su propia política internacional.

1.1.3.- FORMAS DE GOBIERNO.

"El Gobierno es el conjunto de órgano del Estado que ejercen las funciones en que se desarrolla el poder público que a la entidad estatal pertenece, y en su aceptación

dinámica se revela en las propias funciones que se traducen en múltiples y diversos actos de autoridad."⁸

Por formas de gobierno se entiende la estructuración de los órganos y la manera interdependiente y sistematizada de realización de tales funciones.

Las formas de gobierno tienen pues un doble contenido: los órganos y las funciones de Estado que estos desempeñan y su clasificación puede abarcar a uno o a otro de dichos contenidos, por consiguiente puede haber formas de gobierno orgánicas y formas de gobierno funcionales, pudiendo combinarse unas con otras dentro del régimen jurídico fundamental de un Estado.

Desde el punto de vista orgánico, las formas de gobierno suelen dividirse en:⁹

- a) República.
- b) Monarquía.

Desde el punto de vista funcional puede dividirse en:

- a) Democracia.
- b) Aristocracia.
- c) Autocracia.

1.1.3.1.- MONARQUIA.

Esta forma de gobierno se caracteriza porque una sola persona-llamada " rey " o "emperador"-ejerce el órgano supremo de un Estado y se encarga del poder ejecutivo o administrativo. El poder es vitalicio y se trasmite por muerte o abdicación, mediante sucesión dinástica, al miembro de la familia a quien corresponda según la ley o la costumbre.

⁸ BURGOA ORIHUELA, Ignacio. *Diccionario de Derecho Constitucional, Garantías y Amparo*. Porrúa, México, 1984, p. 367.

⁹ *Ibid.*, p. 467

Existen dos tipos de monarquía:

- a). Absoluta.
- b) Limitada o Constitucional.

En esta clasificación solo se toma en cuenta la manera como ejerce el poder estatal.

La monarquía absoluta se caracteriza por estar el gobierno al solo arbitrio del rey o emperador, sin sujetarse a ningún orden jurídico preestablecido debido a que los ya existentes pueden modificarlos, reemplazarlos o suprimirlos a su entera voluntad.

En este tipo de gobierno las tres funciones del Estado, legislativa, ejecutiva y judicial se centran en el monarca; el las ejerce a través de órgano que el mismo crea.

La Monarquía limitada o constitucional, no permite la voluntad absoluta del rey en este régimen la actualización del monarca esta sometida por un orden jurídico fundamental (Constitución). Este ordenamiento no es creado por él, sino por un poder constituyente del pueblo representado en una Asamblea.

La autoridad e investidura del rey no se considera de origen divino, y a el solo se le encomienda el ejercicio del poder ejecutivo; la funciones legislativas y judiciales depositan en órganos del Estado. El nuevo titular de la soberanía es el pueblo o nación es decir la monarquía constitucional implica un régimen político de derecho.

1.1.3.2.- REPÚBLICA.

El término República ha tenido connotaciones muy distintas a través del tiempo. En Roma se le definió por su etimología como "cosa pública". Maquiavelo, en su obra "Del Espíritu de las leyes" sostiene que los gobiernos puede ser de forma republicana, monarquía o despótica.

El gobierno republicano es aquel en el cual el pueblo, en conjunto o solo una parte de el tiene poder soberano.

Con frecuencia el término República se identifica con la idea de Estado en la terminología jurídico-político. Se habla de República Mexicana, Argentina, Francesa, como sinónimo de "Estado mexicano, argentino y francés".

Es importante reconocer que el concepto de república, desde que lo utilizo Maquiavelo, expresa la forma gubernativa que se enfrenta a la monarquía definiéndola como aquella forma en que el titular del órgano ejecutivo supremo del Estado es de duración temporal, no vitalicia y sin derecho a trasmitir su encargo, por propia selección o decisión, a la persona que lo sucede.

Existen dos clases de república, la democracia y la aristocrática a las cuales Montesquieu hacia referencia al afirmar "que cuando en la República el pueblo tiene poder soberano, hay democracia y cuando el poder soberano se encuentra en las manos de una parte del pueblo, existe aristocracia." ¹⁰

1.1.3.3.- DEMOCRACIA.

La palabra democracia se ha usado en los mas diversos sentidos, o bien en la forma simplista, atendiendo a su etimología significa gobierno del pueblo, Lincoln la definió como gobierno del pueblo para el pueblo y por el pueblo, siendo este ideal inalcanzable en estricto sentido.

En el devenir de la historia, el concepto ha mostrado una evolución e incluso desviaciones, ya que ha llegado a caer en formas de gobierno impuras como la demagogia.

Santo Tomás de Aquino también postuló a la democracia como la forma de gobierno

¹⁰ BURGUA ORIHUELA, Ignacio. QcCij, p. 387

que más conviene a los pueblos.

Kelsen, señala que: "El Estado liberal es aquel cuya forma es la democracia, porque la voluntad estatal u orden jurídico es producida por los mismos que a ellas están sometidos. Frente a esta forma se hallan el Estado anti-liberal o autocracia creadora."¹¹

De la definición anteriormente referida se infiere que no existe idea uniforme de democracia, ni tampoco se registra uniformidad absoluta en la implicación estructural que esta formada de gobierno se acostumbra atribuir, de acuerdo al criterio de Burgoa. Sin embargo entre las diversas acepciones que la doctrina ha formulado sobre la democracia nuestro autor descubre denominadores comunes o elementos concurrentes, que en su opinión son:

1. Declaración dogmática sobre la radicación de la soberanía.
2. Origen popular de los titulares de los órganos primarios del Estado.
3. Control popular sobre la actuación de los órganos estatales.
4. La juridicidad.
5. La división o separación de poderes y
6. La justicia social.

La llamada democracia pura y directa, en la que el pueblo ejerce directamente el poder jamás ha existido ni puede existir, mucho menos en nuestros tiempos, en los que la vida social ha adquirido en una extraordinaria complejidad.

Una república verdaderamente democrática debía contar con la intervención en los negocios públicos de la totalidad del pueblo ejercida sin intermediarios.

En nuestro país, de conformidad con el artículo 40 constitucional señala que: "Es la voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República Representativa,

¹¹ KELSEN, Hans. Op.Cit. UNAM, México, p. 414

Democrática y Federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior: pero unidos en una federación establecida según los principios de esta Constitución Política”.

Del análisis de dicho precepto podemos decir que:

Es una República Representativa, porque el pueblo gobierna por medio de sus elegidos, además las leyes se elaboran por medios de sus representantes electos, a través de los cuales los ciudadanos tiene la posibilidad de participar en el gobierno.

Es República Democrática cuando existen Estados libres y soberanos en su régimen interno, que unidos forman un nuevo ente con personalidad llamado Estado Federal.

La forma de gobierno adoptada se constituye en un régimen presidencialista, algunas de cuyas características son:

- El presidente es elegido mediante voto directo de los ciudadanos, por un término de 6 años.
- El poder ejecutivo es unitario, es decir de acuerdo con el artículo 80 constitucional se deposita en un solo individuo.
- Su elección se lleva de manera directa, de conformidad con el artículo 81 constitucional, y según los términos de la ley electoral.

1.1.4.- EL PODER DEL ESTADO, DIVISIÓN FORMAL DEL PODER DEL ESTADO.

Es la institución política que maneja, a través de ciertas instituciones a todos los miembros de la comunidad. El poder esta dotado de las siguientes características: es un poder común, supremo, independiente e incondicionado.

El poder del Estado es un poder político. El poder publico absorbe todos los demás poderes, se constituyen el monopolio legítimo del poder. Por lo cual es un error

expresar que el Estado se divide en tres poderes, ya que el Estado de uno e indivisible y se desenvuelve en tres órganos y funciones para desarrollar su actividad dinámica mediante actos de autoridad que emanan de los diversos órganos del Estado.

Los objetivos prioritarios del Estado están estatuidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Le señala la normatividad fundamental a la que debe sujetar se accionar en el ámbito socio-económico, cultural y humano de la nación. A través de este ordenamiento, establece los lineamientos para la organización del Estado, estatuyendo su forma y régimen de gobierno y sus fines ante el pueblo y nación.

Al existir una ley suprema que limita los actos del poder publico, lo obliga a que todo ordenamiento jurídicos de encuentre subordinado a la misma y por lo tanto, ninguna autoridad estatal tiene mas poder que el reconocido por la Constitución . A esta exposición se le denomina Supremacía Constitucional, primer principio, y la consagra el artículo 133, que a la letra dice: " Esta Constitución , las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República con aprobación del Senado, serán la ley suprema de toda Nación. Los jueces de cada Estado arreglaran a dichas Constitución , leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los Estados."

Del cual se deriva el principio de que; "Sobre la Constitución , nada bajo la Constitución , todo."

A fin de que se puedan realizar reformas, modificaciones o adiciones a la Constitución se requiere de un procedimiento especial, diferente al señalado para las leyes secundarias, lo que otorga la rigidez constitucional, segundo principio. Este principio esta contemplado en el artículo 135 que expresa: "La presente Constitución puede se adicionada o reformada. Para que las adiciones o reformas lleguen a se

parte de la misma, se requiere que el Congreso de la Unión o la Comisión permanente hará el computo de los votos de la legislatura y la declaración de haber sido aprobadas de las adiciones o reformas."

Otros de los principios que consagra la Ley Fundamental es el de Inviolabilidad, que significa que ninguna persona o grupos pueden desconocerla, cambiarla o sustituirla mediante la fuerza. La Constitución solo puede ser quebrantada, desconocida o reemplazada mediante el consentimiento de la mayoría.

El poder del Estado actúa a través de ciertas instituciones, mediante las cuales se manifiesta y funciona. Desde el momento que emanan de la ley fundamental, se expresa que están legitimante constituidas, sin embargo, si estos órganos surgieran de un golpe de Estado, se hablaría de inconstitucionalidad del Poder del Estado, de donde surgiría la hipótesis de que el primero surge de un poder de *iure* (poder de derecho); y, el segundo, de un poder de *facto* (poder de hecho).

La Constitución es la base de la estructura jurídica del Estado, por lo tanto es la Ley Fundamental o Ley Primaria. Esta cualidad le otorga ser la fuente de validez formal de todas las normas secundarias. En la pirámide de Kelsen, ocupa el vértice y las normas secundarias de carácter general, abstractas, ocupan el segundo lugar (leyes), siguiéndoles las emitidas para un caso concreto y particular (decisiones administrativas y sentencias).

1.1.5.- LA DIVISION FORMAL DEL PODER DEL ESTADO.

La Carta Magna señala en su artículo 49, que el Supremo Poder de la federación se divide, para su ejercicio, el Legislativo, Ejecutivo y Judicial, expresando que no podrán unirse dos o más de estos Poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo. Menciona además que la excepción a esta normativa es por facultades extraordinarias al Ejecutivo por lo señalado en el artículo

29 del mismo ordenamiento. Asimismo, refiere que únicamente se otorgan facultades extraordinarias para legislar conforme lo señalado en el artículo 131 constitucional. La división funge como una distribución de facultades donde cada una de las entidades que conforman el Estado- Ejecutivo, legislativa y Judicial-realizan las actividades que les señala la Constitución . A través del máximo ordenamiento de limita la esfera de competencia de cada uno de los poderes. Las atribuciones que les confiere son propias de cada uno y las acciones que realicen fuera de ámbito, se consideran anticonstitucionales, ilegales.

Por la nominación de cada uno de los poderes el Estado, se podía inferir que no ejecuta, otro legisla y el último juzga. Sin embargo, por las funciones estatuidas, es imposible asignar en forma tan exclusiva esa función. La ley suprema otorga actividades en ese sentido a los órganos.

Así, el Ejecutivo legisla al tener señalado en el artículo 29 y 131 esta facultad, y juzga, cuando hace abandonar a un a un extranjero el país, sin juicio previo, como lo señala el artículo 110.

El judicial administra cuando elabora su propio presupuesto, como lo indica el artículo 100, 9º párrafo; y legisla cuando la jurisprudencia que emite es de observancia obligatoria en los casos que señale la ley, artículo 94, párrafo 7º.

Para Faya Viesca, la división de poderes tiene su origen en el derecho administrativo, el cual limita el ámbito de competencia en la Administración Pública y los Poderes Legislativo y Judicial y considera que "lo cierto es que en México el ámbito de la Administración Pública se ha fortalecido y extendido cada vez más. Pensamos que lo importante no estriba en limitar la actividad de la Administración Pública, sino en vigilar que la administración no exceda la esfera de sus atribuciones."¹²

¹² FAYA VIESCA, Francisco. Administración Pública Federal. Porrúa, México, 1979, p. 39.

Acosta Romero manifiesta: "De acuerdo con nuestro criterio, consideramos que no existe división de poderes, existe el ejercicio de una sola actividad, que es la del Estado y que se ha dividido, por razones de trabajo, de colaboración mas eficaz, para el desarrollo de esa actividad, en distintos poderes sin que esto quiera decir que necesariamente tenga fuerzas y contrapesos..."¹³

El Dr. Burgoa indica que existe una subordinación fáctica del Poder Legislativo al Poder Ejecutivo, situación que se da también entre los gobernadores estatales y las legislaturas locales y expresas.

De lo expresado por los autores mencionados coincidimos con lo manifestado por el Dr. Burgoa, toda vez que en nuestro país ha ido menguando los poderes de las otras entidades del Estado, convirtiéndolas en "colaboradores". Si bien es cierto que el Ejecutivo no puede detener la actividad del Estado ante los continuos cuestionamientos de los poderes Legislativo y Judicial, debe existir un punto de equilibrio entre los tres, para lograr que el Ejecutivo limite su accionar a lo que esta facultado expresamente por el máximo ordenamiento y no rebase lo estatuido.

Sin embargo, derivado de los recientes eventos políticos, el Poder Legislativo y el Poder Judicial, han adquirido cierta independencia para ejercer un poder autónomo, no siempre en búsqueda del interés colectivo, sino en búsqueda del beneficio partidario, lo que ha provocado una parálisis en los principales tópicos del acontecer nacional. (Reforma del Estado, Reforma Energética).

1.1.6.-EL PRESIDENCIALISMO EN MÉXICO.

1.1.6.1.- EL PODER EJECUTIVO.

La características del sistema presidencial son las siguientes:¹⁴

¹³ ACOSTA ROMERO, Miguel. OpCil. p. 77.

¹⁴ CARRIZO, Jorge. El Presidencialismo en México. Siglo XXI, México, 1998. p. 14

- a). El poder ejecutivo es unitario.
- b). El presidente es electo por el pueblo.
- c). El presidente nombra y remueve libremente a los secretarios de Estado.
- d) Ni el presidente ni los secretarios de Estado pueden ser miembros del congreso.
- e) El presidente puede estar afiliado a un partido político diferente al de la mayoría del congreso.
- f) El presidente no puede disolver el congreso, pero el congreso no puede darle un voto de censura.

Asimismo, las facultades del Presidente, derivadas de los artículos 89 y 90 constitucionales se pueden resumir en:

- a) Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión.
- b) Nombrar y remover a sus principales colaboradores.
- c) Nombrar con la ratificación del Senado a los ministros y agentes diplomáticos, los empleos superiores de Hacienda, los cónsules generales, los coroneles y demás oficiales superiores del Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea Nacionales, los ministros de la Suprema Corte de Justicia.
- d) Disponer de la totalidad de la fuerza armada para la seguridad interior y defensa exterior de la Federación, para los mismos objetivos, dispone de la guardia nacional con el consentimiento del Senado.
- e) Presentar la iniciativa de la ley ante el Congreso de la Unión para declarar la guerra en nombre de los Estados Unidos Mexicanos.
- f) Designar, con la ratificación que otorgue el Senado, al Procurador General de la República.
- g) Dirigir la política exterior.
- h) Celebrar tratados internacionales sometidos a la ratificación del Senado.
- i) Facilitar al Poder Judicial los auxilios que necesite para el ejercicio expedito de sus funciones.

- j) Conceder, conforme a las leyes, los indultos en el D.F., tanto en materia federal como del orden común
- k) Con la ratificación de la Cámara de Diputados designen a los magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal.
- l) Definir las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención en su operación, así como las relaciones de estas con las entidades públicas.
- m) Planear, conducir, coordinar y orientarla actividad económica nacional.
- n) Celebra convenios de coordinación con los gobiernos estatales.
- o) Expulsar de inmediato y sin necesidad de juicio a todo extranjero cuya permanencia estime inconveniente.
- p) Celebrar los empréstitos sobre el crédito de la nación conforme a las bases que señale el Congreso de la Unión.
- q) Elaborar iniciativas de las leyes y decretos; así como los demás ordenamientos de carácter general, para la observancia de las leyes expedidas por el Congreso.
- r) Es la suprema autoridad agraria y por lo tanto puede: reglamentar la extracción y utilización de aguas del subsuelo, otorgar concesiones ara la explotación de recursos, establecer reservas nacionales, resolver los límites terrenos comunales; resolución de las solicitudes de restitución o dotación de tierras o aguas; fijación de la extensión de terrenos declaración de nulidad de contratos; nombramientos de los cinco integrantes del Cuerpo Consultivo Agrario.
- s) Expropiar, por causa de utilidad pública y mediante indemnización, en materia federal y del D.F.
- t) Suspender las garantías individuales —por un tiempo limitado- en todo el país o en lugar determinado. De acuerdo con titulares de las secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Procuraduría General de la Republica, con aprobación del Congreso de la Unión o la Comisión Permanente, en caso de receso.

- u) Proponer al Senado la terna para el nombramiento de gobernador provisional en el Estado donde hayan desaparecido todos los poderes.

Por otra parte se mencionan las derivadas de las leyes ordinarias:

- Presentar en forma exclusiva, proyecto de Ley de Ingresos.
- Presentar en forma exclusiva, el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación y del Distrito Federal.
- Participar de acuerdo con la ley sobre Atribuciones del Ejecutivo Federal en materia económica en el proceso económico, producción, distribución cambio y consumo.
- Instrumentar la política monetaria a través de la serie de mecanismos jurídicos que la ley orgánica otorga al Banco Central.
- Establecer las bases para la inversión extranjera.
- Intervenir en el sistema educativo a través de la SEP.
- Otorgar y renovar las condiciones de los canales de radio y televisión.
- Efectuar los nombramientos, de acuerdo con la ley respectiva, de los funcionamiento de las entidades publicas.

Es necesario indicar que existen dos tipos de sistemas de gobierno: el parlamentario y el presidencial. La diferencia entre ellos esta en la forma en que interactúan entre si la estructura de poder político del Estado. En este sentido, el grado de separación que exista entre los poderes ejecutivos y legislativos dará la ubicación del sistema adoptado en un país.

Carpizo señala diversas características de los sistemas parlamentario y presidencial y algunas de las mencionada por el autor en cita son las siguientes.¹⁵

Sistema de Gobierno Parlamentario	Sistema de Gobierno Presidencial
El poder ejecutivo es doble : jefe de representación y protocolo y jefe de gobierno.	El poder ejecutivo es unitario, realiza las funciones de jefe de Estado y jefe de gobierno.
Los miembros del gabinete son también del parlamento.	El presidente y los secretarios no son miembros del congreso.
El primer ministro tiene supremacía en el gabinete.	El presidente no puede disolver el congreso, pero el congreso no puede darle un voto de censura.
El gabinete esta integrado por los jefes del partido mayoritario o por los partidos de coalición.	El presidente puede estar afiliado a un partido político diferente al de la mayoría del congreso.

Del análisis del cuadro anterior podemos señalar que el sistema implantado en nuestro país es el presidencial, con las características de que existe una preponderancia del ejecutivo sobre el legislativo. Acosta Romero indica que el sistema mexicano tiene la siguiente forma:¹⁶

1. Se reúne en una sola persona, Presidente de la República, las calidades de Jefe de Estado y Jefe de Gobierno.
2. No hay Primer Ministro, ni Gabinete que trabaje en forma colegiada u tenga responsabilidad política frente al Congreso.
3. El Congreso de la Unión no tiene facultad para censurar a los Secretarios de Estado, ni para hacerlos dimitir, tampoco la tiene respecto de los demás

¹⁵ CARPIZO, Jorge. OpCit. p. 14

¹⁶ ACOSTA ROMERO, Miguel. OpCit. pp. 80-81

integrantes de la administración pública federal, central y paraestatal.

4. El Presidente de la República nombra y remueve libremente a los funcionarios de primer nivel de la administración pública federal, central y paraestatal, y a numerosos funcionarios de niveles inferiores.
5. La suma de facultades que da la Constitución al Presidente de la República en todo su contexto, es más amplia y variada que las que otorga a los otros poderes de la Unión.
6. El refrendo ministerial no implica responsabilidad del Secretario de Estado frente al Congreso de la Unión, ni limitaciones de fondo a las facultades y actividades del Presidente de la República.

1.2.- EL FEDERALISMO.

1.2.1.- ANTECEDENTES.

Federación es un vocablo derivado del latín *foedus*. *Federare*: a unir, a ligar o componer.

El régimen federal es una forma organizacional de gobierno, a fin de crear un Estado fuerte con fines de salvaguarda hacia el exterior y de orden y convivencia al interior. A través de este gobierno los Estados que la conforman pactan una alianza de ayuda mutua y de búsqueda de solución de las controversias que surjan entre ellos conforme a las disposiciones estatuidas en una ley máxima denominada Constitución.

Schmitt define a la federación como "... la unión permanente basada en libre convenio, y al servicio del fin común de la auto conservación de todos los miembros

mediante la cual se cambia el total status político de cada uno de los miembros en atención al fin común".¹⁷

Del análisis etimológico de la palabra surge la idea de que el Estado orgánico mediante un gobierno federal, está integrado por los Estados independientes, autónomos, con una estructura político-jurídica propia, establecidos en un territorio con una determinada población.

El Dr. Burgoa señala "... Un Estado federal es una entidad que se crea a través de composición de entidades o Estados que antes estaban separados, sin ninguna vinculación de dependencia entre ellos. De ahí que el proceso formativo de una Federación o, hablando con más propiedad, de un Estado federal deba desarrollarse en tres etapas sucesivas, constituidas, respectivamente, por la independencia previa de los Estados que se unen, por la alianza que concentran entre sí y por la creación de una entidad distinta y coexistente, derivada de dicha alianza..."¹⁸

En la unión de los Estados están inmersos muchos factores que pueden ser de tipo económico, sociales, de protección, de lucha ante un enemigo común como sucedió con los Estados del país del norte, ejemplo clásico de federalismo-. A través de una unidad, el Estado se compone a salvaguardar la integridad de la entidad federativa de invasión o violencia exterior.

La conjugación de los Estados miembros se realiza mediante un pacto de unidad política, donde existirá una dualidad (Estado federal-Estado local), de gobiernos, poderes, leyes, aparatos jurisdiccionales, etc., con facultades claramente determinadas a cada entidad política para la consecución de las acciones propias de su esfera, convirtiéndolas así en actividades de competencia federal o local.

Para Montesquieu esta forma de gobierno es una conversión por la cual varios cuerpos políticos consistentes en convertirse en ciudadanos de un Estado más grande

¹⁷ SCHMITT, Carl. *Teoría de la Constitución*. Editora Nacional, México, 1991, p. 421

¹⁸ BURGOA ORIHUELA, Ignacio. *Op.Cit.* p. 405

que quiere formar. En una sociedad de sociedades que forman una nueva que puede crecer mediante nuevos asociados, hasta que su poder sea suficiente, para la seguridad de sus miembros.

1.2.2.- ADOPCIÓN Y CARACTERÍSTICAS DEL FEDERALISMO EN MÉXICO

Cuando en 1821 México surge a la vida independiente, después de más de trescientos años de colonialismo español, se presenta la necesidad de crear un máximo ordenamiento que legitime su movimiento liberador ante el antiguo conquistador y ante el mundo y le permita organizar el beneficio propio.

La discusión medular estuvo dirigida en la forma de gobierno. Por un lado, la capital pugnaba por una organización centralizada y, por la otra, las provincias reclamaban el régimen federal. Para ellas, el federalismo era lo más viable, en virtud de que había observado el auge económico logrado en los Estados del país del norte y por haber considerado independencia del poder central a través de las diputaciones señaladas en las Cortes de Cádiz, cuya Constitución llegó a las provincias en 1820.

El 12 de mayo de 1823, Jalisco inicia la presión al proclamar su independencia por medio de su Junta Provisional, declarando revocar su decisión únicamente si se adopta el sistema federal como forma de gobierno. A esta entidad le siguen Querétaro, Yucatán y Sonora.

Ante esta actitud de las provincias, el Primer Congreso Constituyente emitió un voto a favor del federalismo indicado el 12 de junio de 1823: "El soberano Congreso Constituyente, en sesión extraordinaria de esta noche, ha tenido a bien acordar que el gobierno puede proceder a decir a las provincias estar el voto de soberanía por el sistema de república federada, y que no lo ha declarado en virtud de haber decretado se forme convocatoria para nuevo Congreso que constituya a la nación." Con esta medida concluyó la pugna entre los centralistas y los federalistas y se evitó la segregación de la nación mexicana.

Fray Servando Teresa de Mier se opuso a la implantación del sistema federal de gobierno, aduciendo que si bien la república vecina había encontrado la prosperidad, para México sería la ruina, porque ellos eran Estados separados y ya estaban unidos para luchar en contra de su opresor, Inglaterra, y nuestro país ya estaba unido y esta forma de gobierno nos dividiría.

Pero sus palabras solo encontraron eco en Carlos María Bustamante. Al final, ambos solicitaron que si se definía por el federalismo, éste se implantara poco a poco, para ver si las ventajas o desventajas que ocasionaría a los pueblos. Pero sus recomendaciones no fueron escuchadas, ya que para las provincias era el sueño dorado de encontrar la mayor suma de libertades posibles para alcanzar su propio desenvolvimiento político al margen del gobierno central.

El Segundo Congreso Constituyente inició sus labores el 5 de noviembre de 1823. Para conciliar los reclamos del centro y de la provincia. Ramos Arizpe, principal defensor del federalismo- estuvo presente en las Cortes de Cádiz y pugró por cierta autonomía a las provincias del virreinato-, surgió de la fórmula republicana y federal, la cual fue aceptada y anexada al Acta Constitutiva cuyo artículo 5º. Estableció la forma de república representativa popular federal y el 7º. Enumeró los Estados de la Federación hasta esos momentos participantes.

Al establecer la Constitución de 1824 como Gobierno de la nación, la forma republicana representativa popular federal compuesta por veintiún Estados independientes libres y soberanos así como y 5 territorios, señalados en el artículo 6º de la misma. Se expidió un manifiesto a la nación para hacer del conocimiento del pueblo mexicano el documento en cita. En dicho manifiesto señala que con esta forma de gobierno los Estados tendrán los siguientes beneficios:

- Leyes análogas a sus costumbres, localidad y demás circunstancias.

- Dedicarse sin trabas a la creación y mejoría de todos los ramos de prosperidad.
- Dar a su industria todo impulso de que sea susceptible.
- Proveer a sus necesidades en proporción a sus adelantos.
- Poner a la cabeza de su administración sujetos amantes del país.
- Crear los tribunales necesarios para el pronto castigo de los delincuentes.
- Terminar sus asuntos domésticos sin salir de los límites de su Estado.
- En una palabra, entrar en pleno goce de los derechos de hombres libres.

La Constitución de 1824 estuvo vigente hasta 1835 y permaneció sin alteraciones hasta su abrogación. En octubre de ese año, después de reunido el congreso con los poderes que le confería la Carta de 1824, y sin facultad expresa para ello, se convirtió de órgano constituido, en asamblea Constituyente; y expidió un documento que se conoce con el nombre de Bases para la nueva Constitución, que se elevó a la categoría de Ley Constitucional, la cual cobró forma en las Siete Leyes Constitucionales. En este Documento se modifica el régimen de federal a central y los Estados se convierten en departamentos, con autonomía restringida y sus gobernadores nombrados por el presidente. La implantación del centralismo corrió a la par de la dictadura de Antonio López de Santa Anna.

Posteriormente, el entonces Presidente Antonio López de Santa Anna lanzó una convocatoria prevista en el Plan de Tacubaya para un congreso constituyente, el cual debería quedar instalado el primero de junio de 1842. Dicho congreso fue disuelto, nombrándose en su lugar una "Junta de Notables", la cual expidió las llamadas

bases de Organización Política de la República Mexicana. Nuevamente se implanta el régimen central, establecido en la Constitución de 1836.

En esta época, nuestro país declara la guerra a los Estados Unidos de Norteamérica, situación que aprovecha el partido federalista para oponerse a la forma de gobierno centralista.

Así las cosas, el 4 de agosto de 1846, el General Mariano Salas formuló un plan en la Ciudadela de México, que desconoció el régimen centralista y pugno por la formación de un nuevo congreso. Dicho congreso estaría integrado por representantes nombrados popularmente.

El Congreso de referencia, quedó instalado el 6 de diciembre de 1846, siendo uno de sus primeros actos el restaurar la vigencia de la Constitución de 1824 y de su acta constitutiva, reimplantándose así el régimen federal. Este ordenamiento constitucional fue objeto de modificaciones para adaptarse al Estado de las cosas que prevalecía en 1847, a través del Acta de Reformas que expidió el 18 de mayo del mismo año, con la participación de Mariano Otero.

Comonfort, en su carácter de presidente sustituto, trató de evitar la entrada en vigencia de la Constitución de 1824, junto con su Acta de Reformas y las sustituyó por el Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana, elaborado por José María Lafragua, de un matiz centralista nuevamente, bandera del partido conservador. Este ordenamiento tuvo una vida corta, ya que estaba por iniciarse la discusión del proyecto constitucional.

El estatuto de Comonfort fue suplido por la Constitución de 1857, el Régimen Federal es finalmente acogido e implementado definitivamente en México por voluntad unánime del Congreso Constituyente, mismo que fue aprobado por los 84 diputados participantes.

El artículo respectivo decía "Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república, representativa, democrática, federativa, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, pero unidos en una federación, establecida según los principios de esta ley fundamental." Siendo esta la reproducción del artículo 40 de la Constitución de 1917.

1.2.3.- LA DISTRIBUCIÓN DE FACULTADES ENTRE FEDERACIÓN, ESTADO Y MUNICIPIO.

Las bases que delimitan a los Estados y la federación se encuentran consignadas en el artículo 124 constitucional, mismo que a la letra dice: "Las facultades que no estén expresamente concedidas a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados ". Esto significa que entre la Federación y los Estados existe una clara delimitación de competencias.

El artículo 115 de la Constitución establece que los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo y popular.

Al igual que en la federación, los Estados tienen tres poderes (artículo 116): el Ejecutivo, representado por el gobernador elegido de manera directa y por un período de seis años.

El Poder Legislativo, que lo integra la legislatura local, con un número de representantes proporcional al de habitantes de cada Estado, en ningún caso el número podrá ser menor a 7 diputados, en aquellos Estados cuya población no llegué a cuatrocientos mil habitantes, 9 diputados cuando el número de habitantes no llegue a 800,000 y 11 diputados cuando el número de habitantes sea superior a esta cifra.

El poder Judicial de una entidad federativa está formado por un Tribunal Superior de Justicia y los juzgados del orden común, civiles, penales, etc., de conformidad con su

ley orgánica.

Entre las facultades consignadas a los Estados se halla la de arreglar entre sí por convenios amistosos, sus respectivos límites, pero con la aprobación del Congreso de la Unión.

Las Entidades Federativas tienen una serie de limitaciones, que de cierta forma constituyen la contrapartida de las Facultades del Congreso General.

Las limitaciones son, entre otras, de acuerdo a lo señalado en el artículo 117 constitucional que a la letra dice:

Artículo 117. Los Estados no pueden, en ningún caso:

I. Celebrar alianza, tratado o coalición con otro Estado ni con las potencias extranjeras.

II. Derogada.

III. Acuñar moneda, emitir papel moneda, estampillas, ni papel sellado.

IV. Gravar el tránsito de personas o cosas que atraviesen su territorio.

V. Prohibir ni gravar directa ni indirectamente la entrada a su territorio, ni la salida de él, a ninguna mercancía nacional o extranjera;

VI. Gravar la circulación ni el consumo de efectos nacionales o extranjeros, con impuestos o derechos cuya exención se efectúe por aduanas locales, requiera inspección o registro de bultos o exija documentación que acompañe la mercancía.

VII. Expedir ni mantener en vigor leyes o disposiciones fiscales que importen

diferencias de impuesto o requisitos por razón de la procedencia de mercancías nacionales o extranjeras, ya sea que esta diferencia se establezca respecto de la producción similar de la localidad, o ya entre producciones semejantes de distinta procedencia.

VIII. Contraer directa o indirectamente obligaciones o empréstitos con gobiernos de otras naciones, con sociedades o particulares extranjeros, o cuando deban pagarse en moneda extranjera o fuera del territorio nacional.

Los Estados y los municipios no podrán contraer obligaciones o empréstitos sino cuando se destinen a inversiones públicas productivas, inclusive los que contraigan organismos descentralizados y empresas públicas, conforme a las bases que establezcan las legislaturas en una ley y por los conceptos y hasta por los montos que las mismas fijen anualmente en los respectivos presupuestos. Los ejecutivos informaran de su ejercicio al rendir la cuenta pública.

IX. Gravar la producción, el acopio o la venta del tabaco en rama, en forma distinta o con cuotas mayores de las que el Congreso de la Unión autorice.

El Congreso de la Unión y las legislaturas de los Estados dictaran, desde luego, leyes encaminadas a combatir el alcoholismo.

Asimismo se imponen a los Estados otras limitaciones, como lo establece el artículo 18 constitucional que a la letra dice:

Artículo 118. Tampoco pueden, sin consentimiento del Congreso de la Unión:

I. Establecer derechos de tonelaje, ni otro alguno de puertos, ni imponer contribuciones o derechos sobre importaciones o exportaciones.

II. Tener, en ningún tiempo, tropa permanente ni buques de guerra.

III. Hacer la guerra por sí a alguna potencia extranjera, exceptuándose los casos de invasión y de peligro tan inminente, que no admita demora. En estos casos darán cuenta inmediata al presidente de la república.

Los Gobernadores de los Estados están obligados a publicar y hacer cumplir las leyes federales. Los Estados coadyuvan, a través de las legislaturas locales en las reformas constitucionales, según el requisito exigido para que exista una reforma constitucional, además de la aprobación del Congreso, el acuerdo mínimo de dos terceras partes de las legislaturas estatales.

El Municipio es la célula primaria de carácter político y administrativo que se ubica dentro de un Estado, y que entraña una forma de descentralización de los servicios públicos. En la jerarquía de la organización política, en la cúspide se encuentra el Poder federal, en segundo lugar, la entidad estatal, y, en tercero, el Municipio.

El Diccionario Jurídico Mexicano del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, define al Municipio como "... la organización política-administrativa que sirve de base a la división territorial y organización política de los Estados miembros de la Federación. Integran la organización política tripartita del Estado mexicano, municipio Estados y federación."¹⁹ Burgoa lo define así "... El Municipio implica en esencia una forma jurídica política según la cual se estructura a una determinada comunidad asentada sobre el territorio de un Estado. Sus elementos que equipan formalmente a los de una entidad estatal misma, pues, ella tiene un territorio, una población un orden jurídico, un poder público y un gobierno que lo desempeña."²⁰

El primer municipio español de la Nueva España y de América fue el que instaló Hernán Cortés, en la población que denominó La Villa Rica de la Vera Cruz, con el fin de justificar la conquista, y no por su vocación democrática.

¹⁹ NAVA NEGRETE, Alfonso. Diccionario Jurídico Mexicano. UNAM, México, 1996. p. 2166

²⁰ BURGOA ORIHUELA, Ignacio. Op.cit. p. 875.

Aun cuando las Constituciones de 1824 y 1857 fueron documentados de vanguardia, no contemplaron el Municipio como nivel de gobierno. En la Constitución de 1857, únicamente se mencionan al Distrito Federal y Territorios Federales, dejando al margen el régimen municipal, pese a que el diputado Castillo Velasco, presenta un proyecto en el que propone tres adiciones, que a la postre fueron desechadas.

Adición 1.- "Toda municipalidad, con acuerdo de su Colegio Electoral, puede decretar las obras y medidas que crea convenientes al Municipio, y votar y recaudar los impuestos que estime necesarios para las obras que acuerde, siempre que con ellas no perjudique a otra municipalidad o al Estado".

Durante la época del porfiriato, los municipios prácticamente desaparecieron. A través de la designación del gobernador en turno de jefes políticos, perfectos y subprefectos, se nulifica la presencia democrática y popular de esta entidad pública.

Desde las luchas revolucionarias, Venustiano Carranza plantea la necesidad de establecer los mecanismos para asegurar la libertad municipal, como base de la división política de los Estados, fundamentar, desde esta entidad, la garantía de la práctica democrática.

Los movimientos precursores de la Revolución Mexicana enarbolaron la bandera del Municipio Libre como forma para llegar a democratizar la estructura política y administrativa del País, para lo cual pugnan por la abolición de las jefaturas, prefecturas y subprefecturas existentes y la implantación del Municipio Libre.

Los Constitucionalistas de 1917 recogen los reclamos de un Municipio Libre establecidos, principalmente, en los planes políticos, como el programa del Partido Liberal Mexicano, el Programa del Partido Democrático, el Plan de Valladolid, el Plan de San Luis, El Plan Político Social de 1911, el Pacto de la Empacadora, el Programa de Reformas formulado por zapatistas y el Plan de Guadalupe.

Venustiano Carranza, ya en el poder, presentó un proyecto de Constitución para cristalizar la existencia de la entidad pública. Después de las modificaciones mencionadas realizadas por la Asamblea Legislativa, la Constitución de 1917 plasmó por primera vez la existencia del Municipio, bajo los siguientes principios:

- El Municipio Libre.
- El Municipio como base de la división territorial y de la organización política y administrativa.
- La Administración del Municipio por un Ayuntamiento de elección popular directa, sin autoridades intermedias entre éste y el Gobierno del Estado.
- La libre administración de la hacienda municipal.
- Los Municipios estarán investidos por personalidad jurídica para todos los efectos legales.

“Conceptualmente el Municipio es una persona de derecho público constituido por una comunidad humana, asentando en un territorio determinado que administra sus propios y determinados intereses y que depende de una entidad pública superior. Está integrado por un cuerpo colegiado y deliberante que tiene que normar lo relativo a la prestación de servicios que el propio municipio tiene a su cargo, y un órgano ejecutivo encabezado por la autoridad de un jefe, llamado Alcalde, Intendente, y en nuestro país, Presidente Municipal. Este último es de elección popular”²¹.

El municipio es la base de la división territorial y de la organización política y administrativa del gobierno estatal (artículo 115). Algunas de las bases

²¹ MELGAR ADALID, Mario. Descentralización Municipal. Cuadernos de Descentralización, Secretaría de Salud, México, 1995, p. 18.

constitucionales son las siguientes:

Los municipios son administrados por un ayuntamiento de elección popular directa y no existe autoridad intermedia entre estos y el Gobierno del Estado (fracción I).

Los municipios están investidos de personalidad jurídica y manejan su presupuesto conforme a la ley. La Constitución señala cuáles son las competencias de los municipios en cuanto a la prestación de servicios públicos y prevé la posibilidad de que los municipios de un mismo Estado puedan coordinarse y asociarse para la más eficaz presentación de los servicios públicos que correspondan (fracción II).

Los municipios tendrán a su cargo, cuando la ley lo determine, los siguientes servicios públicos:

1. Agua Potable y alcantarillado.
2. Alumbrado público.
3. Limpia.
4. Mercados y centrales de abasto.
5. Panteones.
6. Rastro.
7. Calles, parques y jardines.
8. Seguridad pública y tránsito.
9. Los demás que las legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socioeconómicas de los municipios, así como su capacidad administrativa y financiera (fracción III).

Los municipios administran libremente su hacienda (fracción IV).

Los municipios están facultados para administrar y formular la zonificación de planes de desarrollo urbano municipal; participar en la creación y administración de sus

reservas territoriales; participar en la formulación de planes de desarrollo regional. (fracción V)

Cuando dos o mas centros urbanos situados en territorios municipales de dos o mas entidades federativas formen o tiendan a formar una continuidad demográfica, la federación, las entidades federativas y los municipios respectivos, en el ámbito de sus competencias, planearan y regularan de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros con apego a la ley federal de la materia. (fracción VI).

El Ejecutivo Federal y los Gobernadores de los Estados tendrán el mando de la fuerza pública en los municipios donde residen. (fracción VII).

Las relaciones de trabajo entre los municipios y sus trabajadores se regirán por las leyes que expidan las legislaturas de los Estados y con base en lo dispuesto en el artículo 123 constitucional. (fracción VIII).

El Municipio es el primer nivel de gobierno. De acuerdo con Burgoa, es la célula primaria y básica del sistema democrático, constituido- como organismo viviente-, de familias y ésta de individuos, quienes, en conjunta, forman la colectividad municipal como célula primaria sociopolítica del Estado mexicano.²²

Por lo establecido en el artículo 115 constitucional, el municipio está subordinado a las legislaturas estatales correspondientes. Su esfera de competencia se finca en las disposiciones que emanan del artículo 124 de la Carta Magna, el cual señala que lo que no está conferido a la Unión se entiende reservado a los Estados y existe la interpretación acreditada de que lo que no esta atribuido de manera expresa a los poderes locales recae en la órbita municipal.

²² BURGOA ORIHUELA, Ignacio. Op.Cit. p. 898.

1.2.4.- "EL NUEVO FEDERALISMO", REFORMAS

"Las características de un Estado federal son las siguientes: una Constitución, expresión de orden total que crea dos órdenes (el de la federación y el de las entidades federativas) delegados y subordinados, pero coordinados entre sí; las entidades federativas gozan de autonomía y por ello se otorgan su propia ley fundamental para fundamental para su régimen interno sin contravenir a la Constitución General que es una norma jerárquicamente superior; prevalece en un grado elevado de descentralización jurídica, cierto poder político del Estado emanado de la Constitución , en tanto unidad del Estado federal requiere de un sistema de distribución, de competencia que permita la coexistencia de dos órdenes jurídicos coextensos y coordinados entre sí; las entidades federativas intervienen en la formación de la voluntad federal mediante el proceso de reforma constitucional y a través de una " Cámara Federal " o " Senado " y la noción de soberanía sólo es válida para la conformación de los poderes del Estado y para la participación del derecho internacional."²³

Ortega Lomeli identifica tres tipos de federalismo:²⁴

- Federalismo Coordinado o (competencial). De acuerdo a este autor, el método operativo seguido se funda en lo establecido en la Constitución correspondiente. Las esferas competenciales de la Federación y Estados actúan en una estricta separación y no interrelacionan sus funciones. La igualdad formal se traduce en igualdad real.
- El Federalismo Cooperativo. Implica, para nuestro autor, que tanto el gobierno federal como gobiernos provisionales aborden en común determinados fines, colaborando estrechamente en consecución; aportando ambas instancias públicas facultades y recursos. Además, señala que existen seis mecanismos de cooperación, tomando como base

²³ ORTEGA LOMELI, Roberto. El Nuevo Federalismo, La Descentralización. Porrúa México, 1990, p. 53

²⁴ Idem. P. 57

la experiencia Norteamericana: a) colaboración informal, a través de asesoría y consejo técnico; b) acuerdos formales sobre determinados aspectos administrativos; c) intercambio y prestación común de servicio de personal técnico; d) colaboración legal, a fin de hacer efectivas las leyes federales en el terreno local y viceversa; e) ayudas en dinero a los Estados de créditos federales; y f) cooperación horizontal, materializada en arreglos y convenios entre regiones, sin intervención del Gobierno Federal.

- El Federalismo orgánico. Es aquél en el cual el Gobierno Federal está dotado de amplísimos poderes que le dan preeminencia real sobre los Estados. Corresponde al primero llevar adelante la mayor parte de las obras públicas y los servicios, acumulan la mayor parte de los recursos financieros y desempeñan un liderazgo político muy acusado."

De acuerdo con Ortega Lomelí, el federalismo competencial es el que reúne los elementos formales de un Estado de derecho, al estructurar su esquema operativo en el principio de legalidad y competencia. Sin embargo, menciona también, que esta figura ha perdido peso, al perder balance la distribución de competencia hacia la autoridad competente, por la carga de responsabilidades y recursos para atender— en algunos casos justificadamente—, exigencias generales, y otras, con una dudosa necesidad y apremio.

Por lo expresado, se puede inferir que el federalismo existente en nuestro país, ha sido orgánico; mas sin embargo, existen fundamentos legales para transformarlo en cooperación, para frenar con ello la dinámica centralizadora del Estado y, a través de la descentralización administrativa, fortalecer el federalismo.

En México el principio de coordinación se funda en el artículo 116 constitucional y en el sistema nacional de planeación democrática. El artículo 25 constitucional establece que corresponde al Estado la rectoría del Desarrollo nacional, ya que éste

planeará, conducirá, coordinará y orientará la actividad económica nacional. El artículo 26 señala que el Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional y que la ley determinará las bases para que el Ejecutivo federal coordine mediante convenios con los gobiernos de las Entidades federativas, las acciones a realizar para la elaboración y ejecución de los planes y programas.

"La ley de Planeación desarrolla esos conceptos en sus artículos 2º, 25º, 28º. Y 33º a 36 al señalar, entre otros aspectos, que entre los principios de la planeación está el fortalecimiento de la forma de gobierno, incluido el federalismo, precisando el propósito de fortalecer éste para lograr un desarrollo equilibrado del país, promoviendo la descentralización. La misma ley también sustenta la existencia de programas regionales cuya extensión territorial rebase el ámbito jurisdiccional de una entidad federativa y respecto de los cuales coordinarán los gobiernos a éstas. El propio ordenamiento delimita el objeto y los propósitos de la coordinación entre esferas de gobierno."²⁵

Para Ruiz Massieu "Si el federalismo inicialmente se abordó como un esquema para repetir las competencias públicas en dos órdenes de gobierno con el ánimo de favorecer la democracia, más tarde ha de mirarse también como un esquema de cooperación entre las esferas política-territoriales para potenciar la acción pública y lograr un balance mayor de los niveles de desarrollo de las regiones y las entidades que componen la unión."²⁶

El autor en cita señala que el federalismo es un esquema para el desarrollo económico y por lo tanto debe construir a una distribución equilibrada de la actividad económica entre los Estados que forman parte del pacto federal. Además, indica que la descentralización, vista como proceso de contenido administrativo, político, social, económico y cultural, es una dimensión del nuevo federalismo, que enfatiza la eficiencia del sistema nacional en torno al principio de escala de organizaciones que favorece los rendimientos.

²⁵ ORTEGA LOMELI, Roberto. *Op.Cit.*, p. 64.
²⁶ *Ibidem*, p. 63

Bajo este contexto, el 22 de marzo de 1995, el Dr. Ernesto Zedillo inauguró el Foro Nacional hacia un Auténtico Federalismo, en el cual se distinguieron y analizaron distintos temas relacionados con este tópico.²⁷

Con un total de 37 ponencias, en un proceso participativo, tuvieron la oportunidad de aportar un conjunto de conceptos y compromisos para un auténtico federalismo, resumidos de la siguiente manera:

I.- Problemas que enfrenta la practica del Federalismo en México.

Centralismo, presidencialismo acompañado del ejercicio exacerbado del poder e insuficiente responsabilidad política y social del Presidente frente a los Estados; postración del municipio, pasividad del Poder Judicial Federal, inequidad en la distribución de los ingresos, inoperancia del sistema de división de poderes y deficiencia del sistema de Participación Democrática.

II.- Características de un federalismo hacendario para la época.

- Federalismo hacendario.- Donde los Estados y municipios tengan capacidad fiscal y presupuestal para otorgar estímulos y desarrollarse autónomamente.
- Racionalidad jurídica.- Mediante la aplicación de derecho vigente y existencia de una cultura del federalismo basado en el respeto a la autonomía real.
- División de poderes y definición de competencias.- Donde el municipio sea la base del sistema federalista, con un nuevo modelo de organización política que de autonomía al ayuntamiento, donde se den espacios y condiciones para una participación mas democrática en el desarrollo estatal y municipal. Con una autentica división de poderes y una definición clara de responsabilidades y competencias de los tres niveles de gobierno.

²⁷ FORO NACIONAL. Hacia un Nuevo Federalismo. p. 427

- Federalismo democrático y participativo.- Con la organización de la sociedad civil y su participación en decisiones públicas. Un federalismo con equidad social y bien común, promotor de la organización social.

III. Formas de contribución de la democracia al avance del federalismo.

- Reforma política del Estado.- Otorgando legitimidad a los gobiernos y a sus poderes federales, por medio de gobiernos legítimos que tengan la representación real del pueblo, dando a los organismos electorales autonomía e independencia absoluta. Sustentando una reforma política o reforma del Estado, lo cual implica reformar el poder, limitando el poder presidencial.
- Transparencia financiera.- por medio de un manejo transparente, claro y equitativo del presupuesto en los niveles de gobierno.
- Desarrollo regional.- Propiciando el desarrollo integral y fortaleciendo la identificación de distintas soluciones de diferentes lugares.
- Poder Público.- Mas eficaz y efectivo para el diseño de las políticas publicas con base en las funciones de cada nivel de gobierno y en la voluntad popular. Respetuosos hacia las distintas autoridades, la autonomía municipal y de las decisiones locales, con base a la redistribución del poder político en todos los niveles de gobierno.
- División de poderes.- Con mayor y mejor equilibrio de poderes. Un poder Judicial independiente y una Suprema Corte como supremo poder, controlador de la constitucionalidad de los actos de autoridad.
- Participación ciudadana.- sensibilizando respecto de la importancia de la responsabilidad participativa, abriendo nuevos canales de cooperación y comunicación entre la sociedad civil y el gobierno.

IV.- Acciones Concretas para el avance del federalismo.

- Información y difusión.- Optimizar la información sobre las actividades y políticas que se aplican en las administraciones municipales y estatales.
- Reforma política electoral.- Concluyendo las reformas federales y locales, permitiendo la participación de todo tipo de elecciones a partidos regionales y municipales.
- Participación social.- Se plantea la necesidad de reformar el artículo 26 de la Constitución para que la integración y evaluación del Plan Nacional de Desarrollo sea democrático y su cumplimiento se sujete a sanción estableciendo foros de consulta ciudadana fomentando la planeación regional con consulta democrática partiendo del municipio y reglamentando la realización de audiencias públicas de los senadores y diputados en sus respectivos Estados.
- Marco jurídico.- Reformar el artículo 108 constitucional para que el ejecutivo deje de ser inimputable y responda de sus actos. Definir con claridad cuales son las facultades y responsabilidades del Gobierno Federal y cumplir de manera ineluctable el marco constitucional, así como delimitar constitucionalmente los derechos y obligaciones de los tres niveles gobierno.
- Fortalecimiento del federalismo desde el municipio.- Evitar la simulación de descentralización para un autentico federalismo, legitimar la autonomía de los poderes estatales y municipales, respetando la administración de sus propios recursos. Propiciando que los Estados y municipios ejerciten sus atribuciones frente al Gobierno Federal, profesionalizar a la administración pública, sobretodo municipal.

V.- Lineamientos que mejorarían el sistema hacendario actual.

- Profesionalización del servicio público.- Instaurando el servicio civil de carrera en el municipio, los Estados y la federación.
- Política tributaria.- Mediante la participación de los Estados y Municipios en el diseño de las políticas tributarias.
- Subsidiaridad.- Perfeccionamiento del papel redistributivo y equilibrados del federalismo y repartiendo recursos a las entidades con menor desarrollo.
- Coordinación hacendaria.- Reformando el sistema de Coordinación Fiscal para hacerlo equitativo, simple y eficiente, mediante la revisión del marco jurídico respectivo.
- Potestad tributaria.- Reformar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para transferir materias impositivas, actualmente reservadas a la Federación a los Estados.

VI.- Impactos del federalismo sobre el desarrollo social, económico y cultural del país.

- Impacto en la conducta social.- Provocando una consolidación de respeto a la ciudadanía, avances en la autonomía municipal y una mayor cultura política, la cual redundaría en municipios libres, autónomos y fuertes con participación de la sociedad.
- Impactos en la estructura jurídica.- perfeccionando el andamiaje jurídico.
- Impactos en el bienestar social.- Logrando un verdadero desarrollo regional y mayor generación de riqueza, consolidando niveles de bienestar.
- Impactos en el desarrollo del aparato estatal.- Se lograra un impacto financiero y presupuestal de planificación del desarrollo cada vez mas participativo,

propiciando un auténtico Plan Regional y Nacional de Desarrollo a través de la Coordinación de los tres niveles de gobierno.

CAPÍTULO II
GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

2.1.- LA ESTRUCTURA BUROCRÁTICA.

Cuando el sistema de poder tiene un crecimiento tal que requiere de una organización para dirigir, controlar y coordinar los esfuerzos de las personas que se congregan para administrar dicho poder, se desarrolla la burocracia.

"Esta estructura del sistema de poder esta involucrada en toda la organización del Estado, cuyas características esenciales para su operación deben ser:

- Personalmente libres, deben sólo a los deberes objetivos de su cargo.
- En jerarquía administrativa rigurosa.
- Con competencias rigurosamente fijadas.
- En virtud de un contrato, o sea sobre la base de la libre selección.
- Clasificación profesional que fundamenta su nombramiento.
- Son retribuidos en dinero con sueldos fijos, con derecho a pensión las más de la veces.
- Ejercer el cargo como única y principal profesión.
- Tienen ante sí una carrera o perspectiva de ascensos y avances por años de servicios.
- Sometidos a una rigurosa disciplina y vigilancia administrativa."²⁸

El funcionamiento del burócrata no solo se encuentra en el gobierno, sino también cualquier organización, cuyas dimensiones alcancen un tamaño significativo.

²⁸ WEBER Max., Economía y Sociedad. Ed. FCE. México.1996 p. 176

Burocracia proviene del francés *bureaucratie*. La etimología de la voz se integra del francés *bureau*, oficina y del helenismo *cratos*, poder. Término que engloba las diversas formas de organización administrativa, a través de las cuales las decisiones de un sistema político se convierte en acción.²⁹

Al evolucionar la organización social, se fue conformando la burocracia, convirtiéndose el término en una expresión del poder público.

Por lo que podemos decir, que la burocracia es la organización que ejecuta las acciones de la administración pública. Su funcionamiento está estatuido en leyes y en el orden legal. El accionar del burócrata ante el gobernante, los gobernados y sus similares, están definidas por reglas generales, abstractas e impersonales. El trabajo del burócrata es altamente criticado por la falta de compromisos en la atención al público. La actitud que asume es por regla general de cerrazón y falta de interés. Sin embargo, la administración pública y privada se mueve a través de esta estructura.

Por tener una existencia constante en todos los eventos de la vida de la sociedad, nuestro sistema de poder se ha organizado a través de una Administración Pública Federal, misma que encabeza el Ejecutivo mediante las facultades que expresamente le otorga la Constitución .

El Poder Ejecutivo tienen bajo su custodia el monopolio del uso de la fuerza y es monopolio porque no existe en el grupo social otro más. Es un instrumento de presión, represión o coerción para contener cualquier resistencia de algún grupo de la sociedad, o para la defensa de los enemigos externos. El ejecutivo la utiliza en el control social, ya como medio preventivo o efectivo de conductas indeseadas. La instancia ejecutora finca su existencia en esta figura estructural.

Todos los actos del Poder Ejecutivo deben estar fundamentados en la ley y al estar estatuidos en una ley, su accionar está legitimado. No importa cuán impopular sea un

²⁹ Instituto de Investigaciones Jurídicas. *Diccionario Jurídico Mexicano*. Ed. Porrúa, México. 1999. p 365.

Presidente, si sus ordenanzas están legitimadas, la colectividad las acata. Esta estructura otorga al titular del ejecutivo la justificación social del poder.

La política establecida por el Poder Ejecutivo requiere de un órgano ejecutor, motivo por el cual es necesario la administración. A través de esta estructura funcional se llevan a la práctica las decisiones del Presidente. Mediante la estructura burocrática se realiza la actividad de decisión del Poder Ejecutivo.

2.1.2.- JURISDICCIÓN DEL PODER EJECUTIVO.

La jurisdicción es el ámbito en el que el Poder Ejecutivo tiene facultades para actuar legalmente. La actividad del Ejecutivo está señalada en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, máximo ordenamiento que faculta al presidente para legislar, reglamentar, administrar, otorgar nombramientos, remover funcionarios, actuar en la defensa y seguridad nacional, expulsar a extranjeros, expropiar.

Las actividades mencionadas únicamente las puede realizar en el territorio nacional, donde solo surten efecto. El ejecutivo solo puede actuar en la esfera de su competencia, ya que los actos que realice fuera de ella se consideran anticonstitucionales o ilegales.

La actividad legislativa la ejerce el Ejecutivo cuando emite leyes derivado de los artículos 29 y 131 de la Constitución. En el primer artículo la realiza para emitir ordenamientos cuando la seguridad o defensa del país requieren de una actividad legislativa extraordinaria para la salvaguarda de la población en caso de invasión, perturbación grave de la paz pública o de cualquier otra que ponga en grave peligro o conflicto.

Los ordenamientos surgidos por este evento tienen vigencia limitada a la duración de la situación anómala. En el segundo, para regular la actividad de importación, exportación y tránsito de productos, artículos y efectos en beneficios del país.

Asimismo, colabora en el proceso legislativo, cuando presenta una iniciativa, ejerce el veto y ordena la promulgación de una ley.

El ejecutivo es el titular de la facultad reglamentaria, la cual se manifiesta al pormenorizar o detallar leyes administrativas para su debida aplicación en los ramos que regulan. Los reglamentos son ordenamientos secundarios y son el eslabón de la ley y su ejecución. Esta facultad deviene de la fracción I del artículo 89 constitucional.

En el artículo mencionado, se encuentran concentradas las actividades autorizadas por el Presidente. En él están señaladas las facultades para nombrar y remover libremente a sus colaboradores en el Gabinete y al Procurador General de la República (con ratificación del Senado), y demás empleados cuyo nombramiento no este determinado por la Constitución o en las leyes; remover a los agentes diplomáticos. También está la autorización para nombrar (con la aprobación del Senado para lo puesto superiores) a coroneles y demás oficiales del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales y los empleados superiores de Hacienda. A disponer de todas las fuerzas armadas, terrestres, aéreas y marítimas.

El artículo 33 constitucional, faculta al Presidente, en forma exclusiva, para hacer abandonar del territorio nacional, de inmediato y sin juicio previo, a todo extranjero cuya estadía en nuestro país considere inconveniente.

La facultad administrativa del Poder Ejecutivo está señalada en el artículo 90 constitucional. La administración pública federal debe ser centralizada y paraestatal de acuerdo a la Ley Orgánica expedida sobre el particular.

El artículo 27 constitucional otorga al titular del Poder Ejecutivo la facultad para expropiar tierras y aguas por razones de utilidad pública, mediante el pago de una indemnización.

2.1.3.- ÁMBITO DE ACCIÓN DEL PODER EJECUTIVO.

El ámbito de acción del Poder Ejecutivo en la sociedad ha permeado todas las actividades y sectores tanto públicos y privados en materia política. Su influencia esta en todos los estratos sociales y políticos del país. El funcionamiento del Ejecutivo ha ido en aumento, concentrando actividades y decisiones bajo su ámbito.

Acosta Romero señala las siguientes características del régimen presidencialista comunes a todos los países que tienen esta forma de gobierno:³⁰

- a) Preponderancia política del Poder Ejecutivo sobre los otros poderes.
- b) Se reúnen en una sola persona la calidad de Jefe de Estado y Jefe de Gobierno, que es el Presidente de la República.
- c) El titular del Poder Ejecutivo selecciona libremente a sus colaboradores, los Secretarios de Estado, sin injerencia del Congreso y también tiene libre facultad para removerlos.
- d) Los Secretarios de Estado no funcionan en gabinete colegiado o Consejo de Ministros.
- e) Los Secretarios de Estado no tienen responsabilidad política frente al Congreso
- f) El Congreso no tiene facultades de censura, para los Secretarios y jefes de Departamento Administrativos de Estado.
- g) Los Secretarios de Estado son funcionarios subordinados jerárquicamente al Presidente de la República y responden personalmente ante él.

³⁰ ACOSTA ROMERO, Miguel. Op.Cit. p. 75

Por la hegemonía que tiene el ejecutivo en la determinación de la política económica del país tanto en lo referente a la forma de ingresar recursos al erario público, como su distribución a los Estados y a los Poderes Legislativo y Judicial, alcanza mayor fuerza sobre estas entidades, debilitando su accionar, rompiendo con ello el federalismo y el principio de división de poderes.

2.2.- LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.

2.2.1.- ORGANIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL. LA REFORMA ADMINISTRATIVA.

"La actividad del Estado es el conjunto de actos materiales y jurídicos, operaciones y tareas que realizan en virtud de las atribuciones que la legislación positiva le otorga. El otorgamiento de dichas atribuciones obedece a la necesidad de crear jurídicamente los medios adecuados para alcanzar los fines estatales".³¹

Las atribuciones que se asignan al Estado, de acuerdo con Gabino Fraga, son:

1. De mando, de policía o de coacción, que comprende todos los actos necesarios para el mantenimiento y protección del Estado y la seguridad, la salubridad y el orden público.
2. Para regular las actividades económicas de los particulares.
3. Para intervenir, mediante gestión directa en la vida económica, cultura y asistencia del país.

Continuando con lo señalado por el autor citado, las atribuciones se encuentran íntimamente vinculadas con la relación que guarda el Estado con los particulares y que la doctrina divide en tres grupos:

³¹ FRAGA, Gabino. *Derecho Administrativo*. Porrúa, México, 1977, p. 15

- a) Atribuciones para reglamentar a actividad privada, con la finalidad de coordinar los intereses individuales para mantener el orden jurídico.
- b) Atribuciones que tienen al fomento, limitación y vigilancia de la misma actividad; que además de mantener el orden jurídico, coordinan los intereses individuales con el interés público.
- c) Atribuciones para constituirse total o parcialmente a la actividad de los particulares o para combinarse con ella en la satisfacción de una necesidad colectiva. Al respecto la doctrina liberal sostiene que el Estado no se encuentra en condiciones de realizar actividades de orden económico porque su misma organización se lo impide, además de que ni existe el interés personal básico para el desarrollo de la empresa comercial ni la aptitud técnica, ya que predomina el criterio político, el cual influye en la libre concurrencia. De esta forma, el artículo 28 constitucional obliga al Estado a proseguir y castigar cualquier acto que impida la libre concurrencia y por lo tanto no puede desempeñar actividades económicas que le hagan competir con los particulares. Sin embargo, el artículo 27 establece la participación directa del Estado en las áreas prioritarias y estratégicas. Por otro lado, nuestra legislación establece casos de paralelismo de la actividad oficial con la privada tales como los servicios de asistencia, enseñanza, explotación de algunas riquezas naturales y vías de comunicación, Tenemos también la intervención del Estado, ya sea por gestión directa, concesiones y organismos descentralizados, en la prestación de servicios públicos como los de la Defensa Nacional, comunicaciones, policía, etc. Además de lo anterior, se encuentra las empresas y participación estatal (sociedades de economía mixta), empresas económicas, comerciales o industriales que el Estado maneja con el objeto de salvaguardar el interés social.

Según lo anterior de los intereses colectivos por medio de la función administrativa se realiza fundamentalmente por el Estado para la cual este se encuentra organizado

de cierta forma sin perjuicio de que otras organizaciones realicen excepcionalmente la misma función administrativa. Esta organización es de la Administración Pública, entendida formalmente como " el organismo público que ha recibido del poder político la competencia y los medios necesarios para la satisfacción de los intereses generales "desde el punto de vista material es la actividad de este organismo considerando en sus problemas de gestión y de existencia propia tanto en sus relaciones como otros organismos semejantes como con los particulares para asegurar la ejecución de su misión".³²

De esta forma, la función administrativa entendida bajo el criterio formal se refiere a la actividad que el Estado realiza por medio del poder Ejecutivo. Desde el punto de vista de su naturaleza, es la función realizada por el Estado bajo un orden jurídico, y consiste en la ejecución de actos materiales que determinan situaciones jurídicas para casos individuales. Difiere de la función legislativa en el sentido de que en ésta no se realizan actos materiales, ni determinan situaciones jurídicas para casos individuales ya que crea situaciones generales, abstractas e impersonales. Se distingue de la función jurisdiccional ya que en la función administrativa se recurre a la idea de motivo y fin pues no supone una situación antecedente de conflicto ni interviene con el fin de resolver una controversia para dar estabilidad al orden jurídico. Si esta función llega a definir una situación de derecho no lo hace como finalidad, sino como medio para realizar actos administrativos.

El hecho de que la función administrativa sea realizada bajo un orden jurídico implica que se encuentra sometida al principio de legalidad, es decir, que el Estado no puede tomar una decisión individual si no es conforme a una disposición general anteriormente dictada, excepto en el caso de la facultad discrecional. El principio de la legalidad desde el punto de vista material significa que la norma en que se funde cualquier decisión individual tiene que ser una norma de carácter abstracto e impersonal. En sentido formal quiere decir que además de ser una ley desde el punto de vista material, la norma bajo la que se realice el acto individual también debe

³² FRAGA, Gabino. *Op.Cit.* p. 20

cumplir con las características formales de la ley, es decir debe ser una disposición expedida por el Poder que de acuerdo al régimen constitucional está encargada de la formación de las leyes.

En cuanto a la facultad discrecional, Bonnard afirma que existe poder discrecional para la Administración cuando la relación de derecho con un particular concede a ésta un poder libre de apreciación para decidir se debe obrar o abstenerse, en que momento, como y qué contenido dará a su actuación. Consistente entonces en la libre apreciación concedida a la administración para decidir lo que es oportuno hacer.³³

Definitivamente, al ejercer el poder discrecional no se puede de actuar contra las garantías individuales ofrecidas por la Constitución, pues éstas solo se afectan por mandatos legales. Por otro lado, la función de la facultad discrecional consiste en dar flexibilidad a la ley para adaptarla a circunstancias imprevistas o casos determinados, cumpliendo siempre con los criterios de equidad y oportunidad.

De esta forma, debe existir tal equilibrio entre la ley y la facultad discrecional, de modo que la primera cumpla con salvaguardar los derechos de los particulares, y segunda sea estrictamente necesaria para evitar ver efectos los intereses públicos esenciales.

Se afirma que el acto obligatorio, reglado o vinculado constituye la mera ejecución de la ley, el cumplimiento de una obligación que la norma impone a la administración después de haber realizado determinadas condiciones de hecho, en esta la ley determina a la autoridad competente el modo en que debe accionar, de manera por demás objetiva. La ley otorga facultades discrecionales a la autoridad más que para la realización de un acto íntegro, sólo a algunos de sus elementos, tales como el motivo u objeto.

³³ FRAGA, Gabino. Op.Cit. p. 15

Por otro lado, en el caso de la adopción de medidas de carácter económico, sanitario, etc., se concede a la autoridad la facultad discrecional técnica para actuar, en vista de que ésta tiene que realizar juicios con base en hechos pasados, o bien en consecuencia futuras.

La administración pública, como todo elemento del Estado, necesita ordenarse adecuada y técnicamente, es decir organizar su actividad rápida, eficaz y convenientemente. Para ello se ha tratado de lograr una organización que responda lo mejor posible a las necesidades del país en un momento determinado.

Las formas de organización administrativa son:

1. Centralización.
2. Desconcentración.
3. Descentralización.

El derecho mexicano vigente en su artículo 90 constitucional y el artículo 1° de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, establecen las siguientes formas de organización de la administración pública.

Centralizada.

Desconcentrada.

Paraestatal, dividida en:

- a. Organismos descentralizados.
- b. Empresas de participación estatal mayoritaria.
- c. Instituciones nacionales de crédito.
- d. Organizaciones auxiliares nacionales de crédito.

e. Instituciones nacionales de seguros y de fianzas.

f. Fideicomisos.

2.2.2.- LA ADMINISTRACION PÚBLICA CENTRALIZADA

Existe centralización administrativa cuando los órganos administrativos de encuentran en un orden jerárquico dependiente directamente de la administración pública que mantiene la unidad de acción indispensable para realizar sus fines. En su administración se crea un poder unitario o central que irriga sobre toda la administración pública federal.

Dicha relación de jerarquía implica varios poderes que mantienen la unidad de administración a pesar de la diversidad de los órganos que lo forman. Entre dichos poderes se encuentra el de nombramiento, de mando, de vigilancia, disciplina, de revisión y el de resolución de conflictos de competencia.

El artículo 1º de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal establece la integración de la administración pública centralizada, siendo la siguiente:

- a. Presidente de la República.
- b. Secretarías de Estado.
- c. Los Departamentos Administrativos.
- d. La Procuraduría General de la República.

El artículo 10 de dicha ley establece que las secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos tendrán igual rango y por lo tanto, no habrá preeminencia alguna entre ellos.

El Presidente de la República es el jefe de la Administración Pública federal; ocupa el lugar más alto de la jerarquía administrativa, concentrado en los poderes de decisión

y de mando necesario para mantener la unidad de la administración.

El Presidente tiene el goce y el ejercicio de las facultades otorgadas al Poder Ejecutivo, de esta manera los Secretarios de Estados y los Jefes de los Departamentos Administrativos no tienen facultades propias y actos se reputan actos del Presidente.

2.2.3.- LA DESCONCENTRACIÓN ADMINISTRATIVA.

La desconcentración Administrativa puede entenderse como la transferencia que ciertas competencias que hace la administración pública a favor de órganos que no tienen personalidad jurídica diversa, sino que continúan formando parte de la propia administración pública, aunque gozan de cierta autonomía.

Por medio de la desconcentración, los órganos supremos del Estado otorgan medios y facultades de actuación a otras inferiores, disminuyendo relativamente la relación de jerarquía y subordinación.

Los órganos administrativos inferiores no se desligan del poder central, se les otorgan ciertas facilidades precisas. Las competencias que se les confiere no llega al grado de otorgarles autonomía.

La desconcentración administrativa tiene su fundamento en el artículo 17 de la Ley Orgánica de la Administración Pública federal, que a la letra dice: " Para más eficaz atención y eficiente despacho de los asuntos de su competencia, las Secretarías del Estado y los Departamentos Administrativos podrán contar con órganos administrativos desconcentrados que le estarán jerárquicamente subordinados y tendrán facultades específicas para resolver sobre la materia y dentro del ámbito territorial que se determine en cada caso, de conformidad con las disposiciones legales aplicables".

La desconcentración guarda una relación de especie a género con respecto a una centralización administrativa, por consiguiente conserva los elementos característicos de esta última. Es de esta manera que los órganos desconcentrados no pierden su carácter de ente centralizado, tampoco se desligan ni destruyen la relación jerárquica. Únicamente adquieren facultades o poderes exclusivos, mas no autonomía. De igual manera al participar de la naturaleza de la centralización administrativa, los órganos desconcentrados carecen de autonomía orgánica y autonomía financiera independiente, es decir, estos órganos no tienen personalidad jurídica propia ni patrimonio propio, su situación se liga a la estructura del poder central.

El órgano desconcentrado puede ser creado por la ley, decreto o acuerdo del Ejecutivo Federal. La existencia de los órganos desconcentrados se justifica por la imperiosa necesidad de agilizar el funcionamiento de la Administración Pública centralizada.

La excesiva centralización ha resultado perjudicial para la propia administración y para los gobernados. Concentrar los poderes y facultades en un reducido número de autoridades, impide la agilidad y eficiencia en el funcionamiento de la administración, como las que estamos mencionando.

Los órganos desconcentrados tienen las siguientes características:

- a) Son creados por ley, o reglamento.
- b) Dependen de la Presidencia, de una Secretaría o de un Departamento de Estado.
- c) Su competencia deriva de las facultades de la Administración central.
- d) Su patrimonio es el mismo que el de la Federación, aunque también puede

tener patrimonio propio.

- e) Las decisiones más importantes, requieren de la aprobación del órgano del cual dependen.
- f) Tienen autonomía técnica.
- g) No puede tratarse de un órgano superior (siempre dependen de otro).
- h) Su nomenclatura puede ser muy variada.
- i) Su naturaleza jurídica hay que determinarla teóricamente en cada caso.
- j) En ocasiones tiene personalidad jurídica.

2.2.4.- LA DESCENTRALIZACION ADMINISTRATIVA

La descentralización tuvo origen y desarrollo en Francia, a través del establecimiento público descentralizado para atender un servicio público, con personal técnico especializado, con una independencia de presupuesto, que diera flexibilidad a las necesidades económicas y estuviera además libre de los factores y problemas que impone la burocracia centralizada; con esto el personal tiene un estatuto jurídico distinto del de la burocracia.

Ahora bien, sabemos el origen de la descentralización administrativa; pero ¿cuál es su naturaleza jurídica? Olivera Toro dice que "la descentralización administrativa, es el régimen administrativo de un ente Público que parcialmente administra asuntos específicos, con determinada autonomía e independencia y sin dejar de formar parte del Estado, el cual no prescinde de su poder público regulador y de la tutela administrativa. Integrándose una persona de derecho Público, con recursos propios y

la cual se le otorgan poderes de decisión, pero sin desligarlos de la orientación gubernamental".³⁴

La descentralización para el derecho administrativo, es una forma jurídica en que se organiza la administración pública mediante la creación de entes públicos por el legislador, dotados de personalidad jurídica y patrimonio propios, responsables de una actividad específica de interés público. Al respecto Serra Rojas nos dice que: "Descentralizar no es independizar, sino solamente dejar o atenuar la jerarquía administrativa conservando el poder central limitadas facultades de vigilancia y control."³⁵

Faya Viesca, comenta que el régimen jurídico de la descentralización administrativa y de lo ahora en México la ley Orgánica de la Administración Pública Federal denomina como administración pública paraestatal-corresponde en la doctrina a una formula jurídica y técnica de organizar a ciertos órganos de la administración centralizada. La existencia de los entes descentralizados está plenamente justificada por necesidades legales administrativas, técnicas y económicas. El mismo autor nos expresa claramente que estos órganos de descentralización son importantes para la ayuda de un gobierno centralizado.³⁶

La descentralización comprende dos variantes, la descentralización política, que se refiere a la estructura del Estado y la descentralización administrativa que parte de la necesidad del poder central de delegar funciones específicas en órganos con capacidad suficiente para administrarse por sí mismo. La descentralización política se desarrolla en el ámbito del derecho constitucional en tanto que la descentralización administrativa se lleva a cabo dentro del organismos autárquicos es decir, de instituciones que pueden gobernarse por sí mismas sin dependencia jerárquica en el orden administrativo.

³⁴ OLIVERA TORO, Jorge. Manual de Derecho Administrativo, Porrúa, México, 1978. p. 86

³⁵ SERRA ROJAS, Américo. Derecho Administrativo Porrúa, México, 1995. p. 473.

³⁶ FAYA VIESCA, Jacinto. Administración Pública Federal. Ed. Porrúa, México, 1979. pp.47-50.

El artículo 90 Constitucional establece que la Administración Pública Federal será centralizada paraestatal. Esta última forma de organización administrativa también es llamada descentralización administrativa y constituye la otra gran vertiente en la cual se desarrolla la administración pública federal.

El artículo 1º de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal establece que la Administración Pública paraestatal está compuesta por los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y de finanzas y los fideicomisos.

La naturaleza jurídica de los organismos descentralizados está constituida por entidades creadas por la ley o decreto del congreso de la unión o por decreto del Ejecutivo Federal con personalidad jurídica y patrimonio propios cualquiera que sea la estructura legal que adopten.

La descentralización comúnmente se divide en dos grupos que son: la descentralización territorial o regional y la descentralización por servicio o institucional. La descentralización territorial supone una base geográfica y conduce a la creación de personas jurídicas cuya competencia se determina con referencia a un territorio y proporciona la posibilidad de que se constituyan autoridades administrativas designadas por las mismas personas cuyos intereses van a verse comprometidos por la actuación de dichas autoridades administrativas. La descentralización territorial tiene un carácter político.³⁷

La descentralización institucional o por servicio, también llamada técnica o especial, consiste en conferir cierta autarquía a un servicio determinado dotándole de personalidad jurídica. El procedimiento técnico para la descentralización por servicio es la creación del establecimiento público, ya que este tipo de organismos tienen por objeto la prestación de un servicio público.

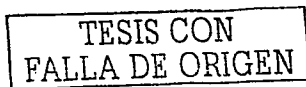
³⁷ NAVA NEGRETE, Alfonso. *DoCii*, p. 240.

La descentralización administrativa, es.... "Una forma jurídica en que se organiza la administración pública, mediante la creación de entes públicos por el legislador, dotados de personalidad jurídica y patrimonio propios y responsables de una actividad específica de interés público", pero este concepto general aplicado a los descentralizados por servicios nos lleva a manifestar: que "...es de esencia a los organismos descentralizados su separación de la administración central, es separación orgánica y técnica que la medida que pierde de derecho o de hecho, en la misma se ira perdiendo la fisonomía y existencia jurídica y real de la descentralización en México gozan de una autonomía sumamente precaria. A veces la ley se las otorga pero la política se las resta".³⁸

Los organismos descentralizados tienen las siguientes características, de acuerdo con Acosta Romero:

- a) Son creados invariablemente, por un acto legislativo, sea Ley del Congreso de la Unión, o bien, decreto del Ejecutivo.
- b) Tienen régimen jurídico propio.
- c) Tiene personalidad jurídica propia que les otorga ese acto legislativo.
- d) Tienen órganos de dirección, administración y representación.
- e) Cuentan con una estructura administrativa interna.
- f) Cuentan con patrimonio propio.

³⁸ ACOSTA ROMERO, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo. Ed. Porrúa S.A. 7ª. ed. México, 1986



2.2.5.- DIFERENCIA ENTRE CENTRALIZACIÓN, DESCONCENTRACIÓN Y DESCENTRALIZACIÓN ADMINISTRATIVA.

En el régimen centralizado se mantiene la unidad, coordinación y subordinación de los órganos que lo integran. Las ordenes corren a lo largo de toda la administración, sin que pueda limitarse o destruirse, sino únicamente por los propios titulares en su esfera de su competencia.

En cambio, en el régimen paraestatal, a las entidades se les desliga por medio de la ley, de la acción inmediata del poder central y se sujetan a un régimen jurídico que las aísla y somete a su propia responsabilidad. Entre el poder central y la entidad paraestatal solo se dan las facultades de control y vigilancia, necesarias para mantener la orientación política y económica del Estado.

Con relación al régimen desconcentrado, este pertenece a la centralización administrativa, es decir, guarda una relación de genero-especie. En la desconcentración no se rompen los vínculos jerárquicos en provecho de los entes desconcentrados.

En el régimen paraestatal se crean personas morales, a las cuales se les otorga determinada competencia, manteniendo su autonomía orgánica y técnica, al mismo tiempo que se reducen sus relaciones con el poder central.

Por su parte, en la desconcentración no se crean personas morales, sino que a un órgano interior y subordinado se le asigna una determinada competencia exclusiva. Esto permite mayor libertad de acción en el trámite y decisión de los asuntos administrativos, sin que se rompan los vínculos jerárquicos.

Otro elemento distintivo de esos sistemas de organización administrativa es el referente a la personalidad jurídica y al patrimonio. Los órganos que integran la centralización administrativa no tienen personalidad jurídica propia ni patrimonio

propio. Actúan a nombre del Presidente de la República y participan de la estructura del poder central.

De igual manera, los órganos desconcentrados al pertenecer al régimen centralizado, carecen de personalidad jurídica y patrimonio propios. En cambio, las entidades paraestatales sí cuentan con personalidad jurídica y patrimonio propios. Las entidades que integran este sector gozan de autonomía de gestión para el cumplimiento de su objeto que consiste en ser unidades auxiliares de la administración pública federal.

Flores Olea, subraya las diferencias entre desconcentración administrativa y la descentralización administrativa y señala que la desconcentración administrativa implica, no una ruptura de la centralización, sino una cierta delegación de las funciones que sin embargo, siguen siendo vigiladas y controladas básicamente por los organismos centrales; en cambio la descentralización plantea la necesidad de la creación de entes autónomos o la posibilidad de que los entes autónomos regionales y locales tengan poderes de decisión importantes.³⁹

La diferencia entre descentralización y desconcentración administrativa radica en que la primera no está sujeta a un control jerárquico, los órganos descentralizados están sujetos a controles especiales pero no al de jerarquía, están dotados de personalidad jurídica y tienen un patrimonio propio, mientras que los órganos desconcentrados están incluidos en el presupuesto general de la dependencia y. Aun cuando pueda tener asignaciones particulares, carecen de presupuesto independiente y no tienen personalidad jurídica propios ni están investidos de autonomía orgánica.

Ortega Lomelín hace la diferenciación conceptual y teórica entre centralización y descentralización en los siguientes términos:⁴⁰

³⁹ FLORES OLEA, Jorge. *La participación Popular en las Decisiones Politico Administrativas*. Secretaría de la Presidencia, México, 1976, p. 225

⁴⁰ ORTEGA LOMELI, Roberto. *Op.Cit.* p. 8.

- La centralización y la descentralización total, como categorías o modelos polares, son útiles exclusivamente para establecer delimitaciones teóricas de los conceptos.
- Los términos de la centralización y descentralización son correlativos, pudiéndose establecer diferencias entre ambos tanto cuantitativas o de grado, como cualitativas, atendiendo al contenido e interrelación de las funciones estatales administrativas y económicas.
- La centralización y la descentralización son esencialmente fenómenos vinculados con la concentración y distribución del poder.
- Atendiendo al criterio jurídico, la descentralización se revela como un principio fundamental de organización del Estado, referido a su articulación territorial, al ámbito especial de validez de sus normas.
- La descentralización, como ámbitos territorialmente determinados de validez de las normas jurídicas, incluye los principios de unidad y autonomía, entendiendo ambos, a un poder limitado en sentido territorial y material.
- La magnitud, proporción e importancia de las competencias legislativas, ejecutivas y jurisdiccionales a cargo de los órganos estatales (centrales y locales), determinaran el grado de centralización o descentralización que guarda el ejercicio del poder público.
- La descentralización se asocia con los principios de legalidad y eficiencia administrativa y financiera al considerar métodos y procedimientos conforme a los cuales los órganos de la administración pública toman las decisiones y llevan a cabo sus funciones.

- La descentralización se vincula con la economía, por abatir y mitigar desigualdades y desequilibrios regionales.
- La descentralización puede ser apreciada en una perspectiva mas amplia, al situarse en el análisis de las relaciones y equilibrios entre el Estado y la sociedad.
- La descentralización se vincula con la democratización de la sociedad y el poder público a través de sus componentes de representación y participación social.

CAPÍTULO III
BASES JURÍDICAS DE LA DESCENTRALIZACIÓN DEL COLEGIO
NACIONAL DE EDUCACIÓN PROFESIONAL TÉCNICA
(ANÁLISIS)

66

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

3.1.- CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

El artículo 3º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos consagra el derecho a la educación, el cual se encuentra reglamentado en la Ley General de Educación, ordenamiento que establece las bases y modalidades para el acceso a la educación y la concurrencia de la Federación y las Entidades federativas en materia de educación.

3.2.- LA LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL.

Esta Ley, en su artículo 1º establece las bases de organización de la administración pública federal centralizada y paraestatal e indica, en dicho artículo que los organismos descentralizados forman parte integrante de la administración pública paraestatal. Consigna en su artículo 45 los canales legales para la creación de órganos descentralizados, los cuales son: ley o decreto del Congreso de la Unión o por decreto del Ejecutivo Federal. Las entidades de estas características adquieren personalidad y patrimonio propios, sin menoscabo de la estructura legal adoptada.

3.3.- LEY FEDERAL DE LAS ENTIDADES PARAESTATALES.

El instrumento jurídico en el que se detalla la estructura y funciones que debe tener un organismo descentralizado es la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 14 de mayo de 1986.

Dicha ley establece en su artículo 5º que el IMSS, ISSSTE; INFONAVIT, ISFAM, y demás organismos de estructura análoga que hubiere, se seguirán rigiendo por sus leyes específicas en cuanto a su estructura de sus órganos de gobierno y vigilancia, pero en cuanto a su funcionamiento, operación, desarrollo y control, en lo que se oponga a aquellas leyes específicas, se sujetarán a las disposiciones de la propia ley.

El mencionado ordenamiento otorga a estos organismos, autonomía de gestión para el cabal cumplimiento de su objeto.

De acuerdo a la ley señalada, en su artículo 14 señala que son organismos descentralizados las personas jurídicas creadas conforme a lo dispuesto por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal cuyo objeto sea:

I.- La realización de actividades correspondientes a las áreas estratégicas y 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.

3.3.1.-CONSTITUCIÓN DE LOS ORGANISMOS PÚBLICOS DESCENTRALIZADOS.

La Secretaria de Hacienda a propuesta o previa la opinión de la coordinadora de sector y con dictamen favorable de la comisión intersecretarial gasto-financiamiento, someterá a consideración del Ejecutivo Federal, la Constitución o desincorporación de entidades paraestatales, salvo en los casos en que por las características particulares de una entidad se requiera que se constituya por ley o decreto del Congreso de la Unión, será el Ejecutivo quien autorizará la Constitución de las paraestatales.

Los decretos de creación de estos organismos deberán contener entre otros los siguientes requisitos: (artículo 15).

I.- Denominación del Organismo;

II.- El domicilio legal;

III.- El objeto del organismo conforme a lo señalado por el artículo 14 de la Ley de referencia;

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 su Órgano de Gobierno y de designar al Director General así como a los servidores públicos en las jerarquías inferiores a éste;

VI.- Las facultades y obligaciones del Órgano de Gobierno señalando cuales de dicha facultades son indelegables;

VII.- Las facultades y obligaciones del director General, quien tendrá la representación legal del organismo;

VIII.- Sus órganos de vigilancia así como sus facultades;

IX.- El régimen laboral a que se sujetarán las relaciones de trabajo.

3.3.2.-ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO.

El órgano de gobierno es quien debe expedir el estatuto orgánico con el que se establecerán las bases de organización así como las facultades y funciones que correspondan a las distintas áreas que integran el organismo, dicho documento debe de inscribirse en el registro público de los organismos descentralizados (artículo 24 Ley Orgánica de la Administración Pública Federal).

La administración de los organismos descentralizados estará a cargo de un órgano de gobierno que podrá ser una junta de Gobierno o su equivalente y un Director

General (artículo 17).

El órgano de gobierno estará integrado por no menos de 5 miembros ni mas de 15 miembros propietarios y sus respectivos suplentes y será presidido por el titular de la coordinadora de sector o la persona que este designe. (artículo 18).

El cargo de miembros de órgano de gobierno será estrictamente personal y no podrá desempeñarse por medio de representantes.

El órgano de gobierno se reunirá con la periodicidad que se señale en el estatuto orgánico sin que pueda ser menor a 4 veces al año. (artículo 20).

El órgano sesionará validamente con la asistencia de por lo menos la mitad mas uno de sus miembros y siempre que la mayoría de los asistentes sean representantes de la administración pública federal. Las resoluciones se tomarán por mayoría de los miembros presentes, teniendo el presidente voto de calidad para el caso de empate.

El órgano de gobierno podrá delegar discrecionalmente sus facultades en el director general excepto aquellas a que se refiere el artículo 58 que entre otras señala las siguientes:

Artículo 58 de la Ley de Entidades Paraestatales establece las atribuciones indelegables de los órganos de gobierno.

I.- Definir las prioridades a las que deberá sujetarse la entidad relativas a producción, productividad, comercialización, finanzas, investigación, desarrollo tecnológico y administración general en congruencia con lo programas sectoriales.

II.- Aprobar lo programas y presupuestos de la entidad paraestatal, así como su modificaciones, en los términos de la legislación aplicable.

III.- Aprobar la concertación de préstamos para financiamiento de la paraestatal con créditos internos y externos.. etc.

El director general es designado por el Presidente de la República a indicación de éste a través del coordinador del sector por el órgano de gobierno, debiendo recaer tal nombramiento en persona que reúna los requisitos que la propia ley señala. (artículo 21 Ley Orgánica de la Administración Pública Federal).

Los directores generales de estos organismos, además de las facultades que expresamente les concede esta ley tendrán las otorgadas en otras leyes, ordenamientos o estatutos.

Los directores generales tienen las siguientes atribuciones en cuanto a su representación legal: (artículo 22).

- I.- Celebrar y otorgar toda clase de actos y documentos inherentes a su objeto;
- II.- Ejercer las más amplias facultades de dominio, administración, pleitos y cobranzas, aún de aquellas que requiera de la autorización especial según otras disposiciones legales o reglamentarias con apego a esta ley, la ley o decreto de creación y el estatuto orgánico;
- III.- Emitir, avalar o negociar títulos de crédito;
- IV.- Formular querrelas y otorgar perdón;
- V.- Ejercitar y desistirse de acciones judiciales inclusive juicios de amparo;
- VI.- Comprometer asuntos en arbitraje y celebrar transacciones;
- VIII.- Otorgar poderes generales y especiales con las facultades que le competan,

entre ellas las que requieran autorización o cláusula especial para el otorgamiento y validez de estos poderes, bastará la comunicación oficial que se expida al mandatario por el director general.

Los poderes generales para surtir efectos frente a terceros deberán inscribirse en el registro público de organismos descentralizados, y

VIII.- Sustituir y revocar poderes generales o especiales.

Los directores generales ejercerán las facultades a que se refieren las fracciones II, III, VI y VII, bajo su responsabilidad y dentro de las limitaciones que señale el estatuto orgánico o junta de gobierno.

3.3.3.- OPERACIÓN.

La operación de estas entidades se registrará por los programas sectoriales que formule la coordinadora de sector y en cuya elaboración participen y, en su caso, por los programas institucionales que las mismas formulen y aprueban sus órganos de gobierno, en congruencia con los objetivos y prioridades del **Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000**. Par tal efecto, las entidades elaborarán programas anuales a partir de los cuales deberán integrarse los proyectos de presupuesto anual respectivos.

Los órganos de gobierno deben emitir los criterios y políticas de operación que las entidades deben observar, considerando sus situación financiera y los objetivos y metas a alcanzar.

Además para su desarrollo y operación las entidades paraestatales deberán sujetarse a la Ley de Planeación, al Plan Nacional de Desarrollo, a los programas sectoriales y a las asignaciones de gasto financiero autorizados. Dentro de tales

directrices las entidades formularán sus programas institucionales a corto, mediano y largo plazos.

El programa Institucional, deberá contener la fijación de objetivos y metas, los resultados económicos y financieros esperados así como las bases para evaluar las acciones que lleve a cabo; la definición de estrategias y prioridades; la previsión y organización de recursos para alcanzarlas; la expresión de programas para la coordinación de sus tareas; así como las previsiones respecto de las posibles modificaciones a sus estructuras.

El programa se revisará anualmente y se elaborará en los términos y condiciones a que se refiere el artículo 22 de la Ley de Planeación y el artículo 49 Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que a la letra dice: "el plan indicará los programas sectoriales, institucionales, regionales y especiales que deban ser elaborados conforme a este capítulo".

Estos programas observan congruencia con el plan, y su vigencia no excederá del proyecto constitucional de la gestión gubernamental en que se aprueben, aunque sus previsiones y proyecciones se refieran a un plazo mayor.

3.3.4.- PRESUPUESTO.

El presupuesto deben formularse a partir de los programas anuales y deberán contener la descripción detallada de objetivos, metas y unidades responsables de su ejecución, así como los elementos que permitan la evaluación sistemática de sus programas. (artículo 50)

El órgano de gobierno es el encargado de establecer los criterios de racionalidad, austeridad y disciplina de acuerdo a los cuales el organismo respectivo debe ejercer su presupuesto autorizado, en concordancia con los lineamientos de los Presupuestos de Egresos de la Federación.

Los Organismos deben elaborar sus propios anteproyectos de presupuesto de acuerdo con las asignaciones de gasto financiamiento que para estos efectos dicte la SHCP.

Los anteproyectos deben ser aprobados previamente por el órgano de gobierno y remitidos a la propia secretaría a través de la coordinadora sectorial, con el propósito que se integren al Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, que será remitido para su aprobación a la Cámara de Diputados.

Las entidades paraestatales, para la elaboración de sus presupuestos se sujetarán a los lineamientos generales en materia de gasto establezca la SHCP así como a los lineamientos específicos que defina la coordinadora de sector (debiendo tener en caso de que existan, la referencia de compromisos o suministros que excedan al periodo anual de presupuesto. (artículo 51).

La entidad paraestatal manejará y erogará sus recursos propios por medio de sus órganos.

Por lo que toca a la percepción de subsidios y transferencias, los recibirá de la Tesorería de la Federación en los términos que se fijen en los presupuestos de egresos anuales de la federación, debiendo manejarlos y administrarlos por sus propios órganos y sujetarse a los controles e informes respectivos, de conformidad con la legislación aplicables

Los programas financieros deben formularse de acuerdo a los lineamientos de la SHCP y contendrán los criterios conforme a los cuales deba ejecutarse en cuanto a montos, plazos, costos, garantías y avales que en su caso condicionen el apoyo.

Una vez elaborado el programa financiero, el director general del organismo descentralizado deberá someterlo a la autorización del órgano de gobierno respectivo, con la salvedad a que se refiere la fracción II del artículo 58 de esta ley.

una vez aprobado remitirá a la SHCP la parte correspondiente a la suscripción de créditos externos para su autorización y registro en los términos de la ley correspondiente.

3.3.5.- VIGILANCIA, CONTROL Y EVALUACIÓN.

El órgano de vigilancia de los organismos descentralizados se integra por un comisario público propietario y un suplente, ambos designados por la SECOGEF, (hoy la Secretaría de la Función Pública), quienes asistirán con voz pero sin voto a las reuniones del órgano de gobierno. (artículo 60).

Los comisarios públicos vigilarán y evaluarán la operación de las entidades cuidando se cumplan con todas las disposiciones legales, reglamentarias, administrativas y de policía en general y sectorial que emita el Ejecutivo Federal o sus dependencias, efectuando revisiones y auditorías, vigilarán el manejo y aplicación de los recursos públicos.

Los órganos internos de control serán parte integrante de la estructura del organismo público descentralizado y tendrán acceso a todas las áreas y operaciones de la entidad, manteniendo independencia, objetividad e imparcialidad en los informes que emita. (artículo 61).

Sus acciones tendrán por objeto apoyar a la función directiva y promover el mejoramiento de la gestión del organismo, desarrollando sus funciones conforme a los lineamientos que emita la Secretaría de la Función Pública. Este órgano interno dependerá directamente de esta secretaría.

La coordinadora de sector podrá recomendar las medidas adicionales que estime convenientes sobre las acciones tomadas en materia de control (artículo 64). Asimismo la SECOGEF (SECODAM-DE LA FUNCIÓN PÚBLICA), podrá realizar visitas y auditorías a estos organismos, para supervisar el adecuado funcionamiento

del sistema de control, el cumplimiento de responsabilidad a cargo de cada uno de los niveles de administración y en su caso promover lo necesario para corregir las diferencias u omisiones en que se hubiera incurrido. (artículo 65).

3.3.6.- REGISTRO PÚBLICO DE LOS ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS.

Estos organismos deben inscribirse en el registro público de los organismos públicos descentralizados que lleva la SHCP, así como inscribir además: sus estatuto orgánico (reformas y modificaciones), nombramientos y remociones de los integrantes del órgano de gobierno, nombramiento y sustitución del director general, poderes generales y sus revocaciones entre otros.

3.4.- PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1995-2000.

Este programa propuso cinco objetivos fundamentales:

1. Fortalecer el ejercicio pleno de la soberanía nacional, como valor supremo de nuestra nacionalidad y como responsabilidad primera del Estado Mexicano.
2. Consolidar un régimen de convivencia social regido plenamente por el derecho, donde la ley sea aplicada a todos por igual y la justicia sea la vía para la resolución de los conflictos.
3. Construir un pleno desarrollo democrático con el que se identifiquen todos los mexicanos y sea la base de certidumbre y confianza para una vida política pacífica y una intensa participación ciudadana.
4. Avanzar a un desarrollo social que propicie y extienda en todo el país las oportunidades de superación individual y comunitaria, bajo los principios de equidad y justicia.

5. Promover un crecimiento económico vigoroso, sostenido y sustentable en beneficio de los mexicanos.

En relación al desarrollo democrático una de sus línea de estrategia era el impulso al nuevo federalismo, mediante una profunda redistribución de autoridad, responsabilidades y recursos de gobierno federal hacia los órdenes estatal y municipal del gobierno.

Teniendo como base el reconocimiento a la soberanía de las entidades federativas y a la libertad municipal, el nuevo federalismo propone fortalecer la capacidad institucional y los recursos públicos en los órdenes gobiernos mas cercanos a la vida cotidiana de las comunidades ya que ahí se generan los problemas, y por lo tanto ahí deben de estar las soluciones. de tal manera que con el objeto de fortalecer el pacto federal se hace necesario impulsar la descentralización de funciones, recursos fiscales y programas públicos hacia los Estado y municipios, bajo los criterios de eficiencia y equidad en la provisión de los bienes y servicios a las comunidades.

Otra tarea es apoyar las iniciativas de Estados y municipios para estabilizar sus finanzas públicas y consolidar sus fuentes de ingresos propios. El plan propuso reformar el sistema de coordinación fiscal, con el propósito de otorgar simultáneamente mayores ingresos y atribuciones de gasto a las entidades federativas en correspondencia con sus responsabilidades institucionales y sus funciones públicas.

El nuevo federalismo estará fundado en ayuntamientos fuertes que sean base de gobiernos estatales sólidos, ya que ello implica la diversidad municipal del país y promover al municipio como espacio de gobierno vinculado a las necesidades básicas de la población y representativo de las comunidades.

Uno de los propósitos básico de éste Plan es ampliar los causes para que las comunidades participen más activamente en la definición de los programas de gestión gubernamental socialmente prioritarios y cuentas con la capacidad de

decisión, ejecución y evaluación correspondiente es decir, con mayor responsabilidad pública.

Un punto necesario y que es enfatizado en este Plan es, en concordancia con el anterior, la Reforma del Estado y la Modernización de la Administración Pública, puesto que esto constituye un imperativo para estar en posibilidad de coadyuvar al mejoramiento de la economía y al avance democrático.

El desenvolvimiento del país requiere de una administración pública orientada al servicio y cercana a las necesidades e intereses de la ciudadanía, que responda con flexibilidad y oportunidad a los cambios estructurales que vive y demanda al país, que promuevan el uso eficiente de los recursos públicos y cumpla puntualmente con programas precisos y claros de rendición de cuentas.

Paralelamente es necesario avanzar con rapidez y eficacia hacia la prestación de servicios integrados al público que eviten trámites, ahorren tiempo y gastos e inhiban discrecionalidad y corrupción. Asimismo, se requiere fomentar la dignidad y profesionalización de la función pública y proveer al servicio público de los medios e instrumentos necesarios para aprovechar su capacidad productiva y creativa en el servicio de la sociedad.

Una de las líneas prioritarias de la estrategia de modernización administrativa será el análisis, la revisión, adecuación y congruencia permanente entre funciones, facultades y estructuras, con el fin de favorecer la descentralización y acercar la administración a la ciudadanía.

En coordinación con los gobiernos estatales y municipales, el Gobierno Federal promoverá la descentralización administrativa profunda para fortalecer el federalismo. En este sentido, será necesario evaluar las funciones que actualmente realiza la federación y determinar cuales podrían desempeñarse de manera mas eficiente, menos costosa y con mayor pertinencia por los gobierno estatales y

municipales.

En lo referente a la política de desarrollo social, el objetivo planteado era propiciar y extender las oportunidades de superación individual y comunitaria tanto en la vida material como en la cultural, bajo los principios de equidad, justicia y pleno ejercicio de los derechos y garantías constitucionales, por lo tanto se pretende elevar a la cobertura y calidad de los servicios de educación, salud y vivienda, como condición para avanzar en el desarrollo social íntegro.

En el rubro relacionado con la educación, el Plan no deja de reconocer la estrecha relación entre las capacidades para el trabajo, la educación y la cultura, con las condiciones de salud adecuadas, por lo que una reforma en el sistema educativo nacional lleva implícito un doble compromiso, mejorar la calidad de los servicios y ampliar su cobertura, fortaleciendo su coordinación e impulsando su federalización.

3.5.- PROGRAMA DE DESARROLLO EDUCATIVO 1995-2000.

El programa tenía como propósito dar realización plena a los principios y mandatos contenidos en el artículo tercero constitucional y en las disposiciones de la Ley General de Educación, que introduce innovaciones trascendentales: (Reforma Académica Escuelas de Calidad). Igualmente el Programa especifica los objetivos y las estrategias generales establecidas en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000. Se nutre de las variadas aportaciones realizadas por los diversos sectores que participan en el quehacer educativo (Autoridades, Docentes, Organismos Sociales y la Sociedad).

El programa también define un conjunto de tareas para consolidar innovaciones que están en marcha a partir del Acuerdo Nacional por la Modernización de la Educación. La federalización ha permitido el mejoramiento de la prestación de los servicios y ha hecho posible la aplicación de modalidades diversas, según las características de

cada Estado y región, sin que se vea afectada la unidad esencial de la educación nacional.

La responsabilidad compartida de los distintos ordenes de gobierno y la suma de voluntades en torno a objetivos comunes, permitirán una participación cada vez mas amplia no solo de las autoridades estatales y municipales, sino también de los padres de familia y de las organizaciones sociales, en el diseño y ejecución de los proyectos educativos, siendo los propósitos fundamentales del programa la equidad, la calidad y la pertinencia educativa.

En el programa se definieron las prioridades. Siendo importantes todos los niveles y modalidades educativas, pues responden a las necesidades y aspiraciones individuales y sociales. Sin embargo, por razones éticas, jurídicas, de búsqueda de eficiencia y por sus mayores consecuencias positivas en ámbitos mas amplios, en el programa se otorgó mayor prioridad a la educación básica.

No obstante, el programa especifica las políticas, estrategias y líneas de acción mediante las cuales cumplirá con la consolidación de un autentico sistema de educación media superior (CONALEP) y superior que haga posible mejorar la calidad, pertinencia y equidad de la educación e impulsar la capacidad de investigación y desarrollo tecnológico, mediante la ampliación de la base científica nacional.

Asimismo asume el programa la diversidad de la finalidades y características y circunstancias particulares de las instituciones que conforman la educación media superior y superior.

3.6. - PROGRAMA DE MODERNIZACIÓN PÚBLICA 1995-2000.

Los objetivos de este programa se establecieron en que una administración pública debe ser accesible, moderna y eficiente, como resultado de la demanda constante de

la población, siendo imperativo para coadyuvar en el incremento de la producción global de la economía y derivado de la exigencia democratiza del país.

Por ello, los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, que persiguió en esta materia fueron los de promover una administración pública como se menciona anteriormente, y con la finalidad de avanzar a el perfeccionamiento del aparato público, este Programa persigue los siguientes objetivos, y se dice se persiguen porque a la fecha a nuestro juicio no se han conseguido:

- Transformar a la Administración Pública Federal en un organización eficaz, eficiente y con una arraigada cultura de servicio para coadyuvar a satisfacer cabalmente las legítimas necesidades de la sociedad.
- Combatir la corrupción y la impunidad a través del impulso de acciones preventivas y de promoción sin menoscabo del ejercicio firme, ágil y efectivo de acciones correctivas.

Con apego a los objetivos generales antes descritos, el programa agrupo sus actividades en torno a cuatro subprogramas:

I.- Participación Ciudadana, cuyo objetivos es lograr la participación mas activa de la sociedad en la definición, ejecución, y evaluación de las acciones institucionales, para contribuir a que reciba una atención eficiente, eficaz, oportuna y satisfactoria por parte de las instituciones públicas.

II.- Descentralización y/o Desconcentración Administrativa, respecto a este punto la administración, tiene como propósito de dar un mayor impulso a la descentralización de funciones y recursos de la federación hacia los gobiernos estatales y municipales, así como la descentralización administrativa, es decir aquella que se lleva a acabo al interior de la propia Administración Publica Federal, asimismo, se profundizará en la desconcentración de funciones en órganos administrativos con facultades de

decisión en materia y ámbitos territoriales específicos. Sus objetivos son:

- Fortalecer el pacto federal a través de la descentralización de las funciones y la desconcentración de facultades, a efecto de promover el desarrollo regional y la descentralización económica, mejorar los servicios públicos, abatir costos y acercar las decisiones al lugar donde se requieran, todo ello para servir mejor a la población.
- Dotar a las instituciones públicas de la flexibilidad necesaria para amoldarse con oportunidad a las nuevas realidades, así como para que respondan a objetivos y funciones claramente definidos, así como promover su nacionalización permanente con el fin de reducir gastos excesivos en el mantenimiento del aparato burocrático.

Buscando acelerar la descentralización y fortalecer el federalismo se establecen las siguientes acciones.

El Gobierno Federal, con base en el esquema de limitación de competencias previsto en los artículos 40,41,42,54,115 y 116 fracción IV, y 124 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, impulsará la distribución de funciones, recursos y acciones en todos los ámbitos de su competencia. Con este propósito, durante 1996 las dependencias y entidades de la administración pública federal que tengan compromisos en el marco de federalismo, deberán profundizar la revisión, de acuerdo a sus respectivas atribuciones de las funciones que en términos legales podrán ser transferidas y realizadas de la manera mas eficiente, menos costosa y con mayor pertinencia, por los gobiernos de las entidades federativas, y de los municipios, con base a los criterios establecidos por la SECODAM y el Secretariado Técnico de la Comisión Intersecretarial para el Impulso al Federalismo. Al respecto se han definido un paquete de medidas para descentralizar funciones y recursos en los programas de Comisión Nacional del Agua, Secretaria de Salud, de Comunicaciones y Trasportes y de Educación.

- Las dependencias de la administración pública federal y las entidades paraestatales, con la intervención que corresponde a su órgano de administración de gobierno deberán continuar con la evaluación del papel que desempeñan sus delegaciones o unidades operativas regionales para efectuar en su caso, un profundo cambio administrativo frente a los gobiernos estatales.
- En el Proceso de la descentralización será necesario tomar en cuenta las diferencias existentes en los niveles de desarrollo administrativo de las entidades federativas, así como las situaciones y problemas específicos que presentan las distintas actividades a desconcentrar o descentralizar, como la desarticulación de los servicios.
- Paralelamente que las Dependencias y entidades involucradas en los procesos de Desconcentración y descentralización propongan ante las instancias correspondiente, las adecuaciones normativas que cada caso se justifiquen para lograr una nueva y mas eficiente asignación de facultades y responsabilidades entre dependencias centrales y las unidades operativas regionales, estatales o locales.
- Como resultado de la descentralización de funciones operativas, las dependencias federales asumirán un papel normativo, determinado los elementos que les permitan evaluar los resultados y el desempeño de la gestión de las unidades operativas en Estados y municipios.
- En la descentralización administrativa deberán examinar y contratar las estrategias implementadas hasta ahora en la federalización de distintos servicios, fundamentalmente carácter educativo de salud, y de obras sociales.

Por lo que corresponde al fortalecimiento de la autonomía de gestión de los

organismo desconcentrados y de las entidades coordinadas, las dependencias coordinadas del sector deberán definir con claridad los mecanismos y líneas directrices que guiarán la acción de las entidades unidades operativas con el propósito de dotarles de mayor libertad de acción de los instrumentos que les permitan responder con agilidad a las condiciones cambiantes del mercado, así como ofrecer mejores opciones a la población en los bienes y servicios prestados.

En lo relativo a la delegación de funciones operativas al interior de las dependencias y entidades, estas deberán promover una mayor delegación de funciones hacia los niveles técnico-operativo y hacia las instancias de atención directa a los ciudadanos con el objeto de agilizar el funcionamiento integral de la organización y mejorar la calidad de los servicios, esta delegación de responsabilidades deberá acompañarse necesariamente de esquemas específicos de estímulos basados en la evaluación del desempeño

III.- Medición y Evaluación de la Gestión Pública, en este punto, las dependencias y entidades de la administración pública federal, de acuerdo a los criterios establecidos por la SHCP y SECODAM, deberán establecer objetivos claros a nivel institucional, y a nivel intermedio que se vinculen con programas, acciones o servicios concretos, con metas significativas y cuantificables en términos de resultados. En este aspecto, es preciso cambiar el enfoque hacia el impacto esperado de dichos programas en la sociedad, en vez de centrarse en indicadores de volumen de trabajo o de los recursos a utilizar.

IV.- Dignificación, Profesionalización y Ética del Servidor Público, por último en cuanto a este subprograma, se deberá de contar con un servicio profesional de carrera en la administración pública que garantice la adecuada selección, desarrollo profesional y retiro digno para los servidores públicos que contribuya a que en los relevos en la titularidad de las dependencias y entidades se aproveche la experiencia y los conocimientos del personal y se dé continuidad al funcionamiento administrativo.

Impulsar en el servicio público una nueva cultura que favorezca los valores éticos de honestidad, eficiencia y dignidad en la prestación del servicio público, y fortalezca los principios de probidad y de responsabilidad.

3.7.- PROGRAMA PARA UN NUEVO FEDERALISMO 1995-2000.

El Programa para un Nuevo Federalismo 1995-2000 se elaboró con base en la valoración de diez objetivos fundamentales que se guían por el fortalecimiento de la unidad nacional y la soberanía, el respeto al Estado de Derecho, la justicia social, el propósito de alcanzar un desarrollo económico nacional y regional vigoroso y sostenido, en un marco que concibe al Nuevo Federalismo como la búsqueda de nuevas relaciones intergubernamentales basadas en los principios de cooperación y coordinación.

1. Fortalecer la unidad nacional a partir de reivindicar la función compensatoria del Pacto Federal, porque el federalismo representa un eficaz instrumento para el desarrollo nacional y regional, marco institucional idóneo para distribuir capacidades públicas, recursos y oportunidades que impulsen las aspiraciones políticas, económicas, sociales, administrativas y culturales de todos los miembros de la Unión.
2. Vigorizar la autonomía política de los Estados como espacio idóneo para el tratamiento de asuntos públicos relacionados con las aspiraciones de las sociedades locales.
3. Impulsar una redistribución de facultades, funciones, responsabilidades y recursos del Gobierno Federal hacia los gobiernos estatales y el Municipio.
4. Actualizar el Sistema Nacional de Planeación Democrática, con base en los principios de cooperación y coordinación en las relaciones intergubernamentales de los órdenes de Gobierno Federal y estatal, y los municipios.

5. Desplegar un amplio proceso de descentralización de funciones para preparar los aspectos administrativos que requiere la transferencia de funciones a los Estados federados.

6. Transformar el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal en un Sistema Nacional de Coordinación Hacendaria, con el propósito de otorgar simultáneamente mayores ingresos y atribuciones de gasto a las entidades federativas, en correspondencia con sus responsabilidades institucionales y sus funciones públicas.

7. Empezar un proceso de redistribución de la inversión y el gasto federal para detonar el Desarrollo Regional, con prioridad a las regiones con mayores necesidades de infraestructura regional.

8. Impulsar las capacidades institucionales de las entidades federativas en materia de Desarrollo Social, con especial referencia a la descentralización de las funciones de educación, salud y medio ambiente, de bienestar social y combate a la pobreza extrema, desarrollo urbano y vivienda.

9. Promover el Desarrollo Administrativo de la gestión pública en los tres ámbitos de gobierno mediante sistemas efectivos de control y evaluación, probidad en la cultura de rendición de cuentas, así como en la ampliación de nuevos espacios de participación social.

10. Revisar las atribuciones y responsabilidades del Municipio, para fortalecerlo como el espacio político y administrativo más cercano a las comunidades.

El federalismo no puede ser concebido como una disputa por la riqueza y los recursos, ni significa fortalecer a los Estados miembros en detrimento de la Nación. Es robustecer las partes y el todo, consolidar la unidad para ser más fuertes. El principio de equidad inherente al federalismo es impulsar los propósitos de la Nación, entendida ésta como ámbito de pluralidades regionales con valores y metas propios

que le dan identidad y destino compartido.

En el programa, el Ejecutivo Federal se propuso impulsar diversos procesos de descentralización cuya naturaleza trasciende la esfera meramente administrativa para incidir en una redistribución del poder público, tarea que está considerada como fase necesaria y previa en el proceso de devolución de facultades a las entidades federativas. Se trata de una descentralización que en su expresión vertical toca el equilibrio de los órdenes de gobierno en favor de los Estados federados y el Municipio.

Dentro de este programa, se contemplo el subprograma que se refiere al proceso de descentralización de la Administración Pública Federal hacia los gobiernos estatales y municipales, en atención a lo dispuesto en el Programa Nacional de Desarrollo 1995-2000.

La descentralización de la Administración Pública Federal implica la transferencia de aquellas atribuciones y recursos, bajo la responsabilidad de las dependencias federales, susceptibles de ser ejercidas de manera más eficaz y eficiente por los gobiernos locales y que permitan una participación más directa de la población en la toma de decisiones de la gestión pública.

Los principios de una asignación óptima, eficiente y equitativa, representan el marco rector para alcanzar los propósitos de la descentralización, en un contexto de relaciones intergubernamentales caracterizado por la cooperación y coordinación, así como por el convencimiento de que la acción conjunta de los gobiernos permite en muchos ámbitos públicos, respuestas de mayor eficacia en el tratamiento de los problemas públicos. En este sentido, se citan los siguientes objetivos de la descentralización:

- Facilitar una redistribución de atribuciones entre el Ejecutivo Federal y los gobiernos locales, y revalorizar la acción pública de los gobiernos estatales y

municipales para determinar su justo redimensionamiento, tanto en competencias como en responsabilidades y recursos.

- Proponer espacios específicos de participación de la sociedad en las políticas gubernamentales sujetas a descentralización, a fin de que la gestión pública sea más democrática e integre mayores grados de consenso social.
- Contribuir a la descentralización económica para alcanzar un desarrollo equilibrado del país. El proceso de redistribución de competencias permitirá que diversas gestiones de la sociedad se puedan realizar en los gobiernos estatales y municipales facilitando el arraigo de las actividades productivas en las regiones.
- Impulsar el desarrollo económico y social de las localidades a través del ejercicio directo de una parte sustancial del gasto público por parte de los gobiernos locales. La descentralización de los recursos propiciará un aceleramiento de la actividad económica local, al operarse un mayor gasto por parte de las autoridades locales.
- Inducir el desarrollo técnico, administrativo y financiero de los gobiernos locales para atender de manera eficiente los nuevos asuntos públicos descentralizados, lo que se traducirá en innovación de sistemas y procedimientos que enriquecerán la Administración Pública local.

Con el propósito de garantizar la articulación y el alcance de las metas de la descentralización, se utilizará como estrategia la celebración de Convenios de Coordinación entre las dependencias responsables y los gobiernos estatales, con la participación de las secretarías de Hacienda y Crédito Público y de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, así como la operación de la Comisión Intersecretarial para el Impulso al Federalismo, esta última como instancia coadyuvante de los procesos de descentralización.

3.7.1 CONVENIOS DE COORDINACIÓN

Toda vez que los procesos requieren de la convergencia de voluntades tanto del Gobierno Federal como de los estatales y, en su caso, de éstos con los municipios, se continuará utilizando como estrategia la de convenir la transferencia y recepción de funciones y recursos con fundamento en el artículo 116, fracción VII de la Constitución que establece: "La Federación y los Estados, en los términos de ley, podrán convenir la asunción por parte de éstos del ejercicio de sus funciones, la ejecución y operación de obras y la prestación de servicios públicos cuando el desarrollo económico y social lo haga necesario.

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

Líneas de Acción

En el presente programa se estableció que las dependencias del Ejecutivo Federal deberían de alcanzar las metas de descentralización que a continuación se describen:

En materia de Educación Pública:

Transferir al gobierno del Distrito Federal de los servicios de educación básica.

Transferir los programas de alfabetización para adultos, primaria, secundaria, educación comunitaria y capacitación no formal para el trabajo.

Transferir la construcción, equipamiento y mantenimiento de las escuelas de nivel básico, medio superior, superior, de postgrado y de capacitación.

Transferir la prestación de los servicios de Educación Comunitaria Rural.

Descentralizar la investigación, promoción, capacitación y difusión de las culturas étnicas y populares, tanto rurales como urbanas.

Concluir la descentralización del subsistema de preparatoria abierta.

Transferir los servicios de educación tecnológica en los niveles medio superior y superior.

Consolidar los sistemas regionales de investigación en ciencia y tecnología.

Marco Normativo para la Descentralización

Las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, en el ámbito de su competencia, en lo que corresponde a la normatividad deberán observar en sus respectivos procesos de descentralización lo siguiente:

Descentralizar sin desarticular servicios ni disminuir la cobertura y eficiencia, mediante una calendarización cuyas acciones sectoriales se definan de manera gradual y sincronizada, estableciendo los horizontes irreductibles para su conclusión.

Analizar con precisión la factibilidad técnica, legal, administrativa y financiera de los programas, recursos y funciones por transferir a las entidades federativas, determinando el impacto económico, social, organizacional, técnico y normativo de cada función a descentralizar.

Evaluar la capacidad de los gobiernos locales para recibir programas, funciones y recursos de las dependencias de la Administración Pública Federal, y emprender programas de capacitación administrativa de carácter sectorial dirigidos a las dependencias estatales referentes a cada ramo.

Observar que la descentralización de funciones sea acompañada de los recursos que las dependencias federales destinan para su ejecución. Los presupuestos para años posteriores se asignarán atendiendo a las funciones descentralizadas, a las condiciones económicas del país y a las necesidades tanto regionales como locales.

Incluir en los recursos transferidos la parte proporcional de los gastos de administración, particularmente los referidos a las funciones de inspección y verificación del gasto federal a cargo de los Estados y municipios.

Impulsar programas permanentes de capacitación y actualización administrativa de los servidores públicos que se responsabilicen de funciones descentralizadas y otorgar asesoría a los gobiernos de los Estados a fin de garantizar una eficiente gestión de dichas funciones.

Otorgar particular atención a las relaciones laborales, por lo que cada uno de los sectores involucrados en el proceso de descentralización concertará los acuerdos correspondientes para garantizar el respeto a los derechos de los trabajadores.

Proporcionar apoyo administrativo a los gobiernos locales con el propósito de que la administración de los recursos humanos no se vea afectada por los procesos de descentralización.

Identificar y gestionar los impactos presupuestales adicionales a los recursos que acompañen la transferencia de funciones, como es el caso de la homologación salarial.

Diseñar normas y procedimientos aplicables en materia de programación y presupuestación, transferencia y ejercicio de fondos federales, contabilidad y control del gasto federal.

Impulsar la aplicación de acciones de desarrollo administrativo para el mejoramiento

de los servicios, antes, durante y después del proceso de descentralización.

Establecer mecanismos de asesoría para los gobiernos de los Estados en materia de programación, ejercicio y control del gasto federal transferido.

Planear y suscribir acuerdos sectoriales para la entrega y recepción de los bienes muebles e inmuebles transferibles a los Estados, así como de los bienes y servicios contratados.

Realizar una reestructuración administrativa de los servicios no transferidos mediante la readecuación del marco normativo para la operación de los mismos, a fin de racionalizar la administración con motivo de la descentralización.

Establecer mecanismos sectoriales en materia de planeación, coordinación y control administrativo durante el proceso de descentralización de funciones, a efecto de reorientar, en su caso, la toma de decisiones, cumplir con los calendarios previstos, prevenir y contrarrestar desviaciones.

Instrumentar, por parte de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo en coordinación con las contralorías estatales, programas sectoriales de evaluación y seguimiento relativos al cumplimiento de los términos establecidos en los convenios de descentralización.

Alentar la participación social durante el proceso instrumentador de la descentralización, mediante consejos de orden técnico, sectoriales y de contraloría social.

Promover adecuaciones a los marcos jurídicos estatales en materia administrativa, a fin de sustentar los convenios sectoriales de descentralización.

3.8.- LEY GENERAL DE EDUCACIÓN.

esta ley regula la educación que imparten el Estado-federación, entidades federativas y municipios, sus organismos descentralizados y los particulares con autorización o con reconocimiento de validez oficial de estudios. Es de observancia general en toda la república y las disposiciones que contiene son de orden publico e interés social. (artículo 1)

La educación que imparten el Estado, sus organismos descentralizados y los particulares con autorización o con reconocimiento de validez oficial de estudios tendrá, los fines establecidos en el segundo párrafo del artículo 3o. de la Constitución política de los Estados unidos mexicanos. (artículo 7).

Corresponden a las autoridades educativas federal y locales, de manera concurrente, entre otras las atribuciones siguientes: (artículo 14).

VIII.- Impulsar el desarrollo de la enseñanza tecnológica y de la investigación científica y tecnológica;

El ejecutivo federal y el gobierno de cada entidad federativa podrán celebrar convenios para coordinar o unificar las actividades educativas a que se refiere esta ley, con excepción de aquellas que, con carácter exclusivo, les confieren los artículos 12 y 13. (Educación Básica).

3.9.- PROGRAMA INSTITUCIONAL 1995-2000.

Este programa tuvo como propósito el determinar los objetivos, estrategias y principales acciones que desarrollaría el Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica (CONALEP), durante el mencionado periodo, que le permitieran cumplir con las tareas educativas y de capacitación que lleva a cabo en el marco del Subsistema Nacional de Educación Tecnológica.

Uno de los principales objetivos, fue elevar la eficiencia y eficacia de la institución, por lo que era indispensable contar con un sistema de gestión que brindara un eficiente soporte administrativo a las actividades de los planteles, aprovechando los recursos del colegio, en beneficio de sus programas educativos y de capacitación.

Para tal efecto se diseñó el proyecto de modernización administrativa integral, la cual busca hacer más eficiente la gestión, eliminando los procesos y trámites que no agregan valor a la labor institucional.

A fin de fortalecer el esquema de operación desconcentrada se determinaron las siguientes estrategias:

- Impulsar la desconcentración de funciones y recursos, para hacer más eficientes y expeditos los servicios.
- Fortalecer los órganos de vinculación regionales y estatales.
- Fortalecer la capacidad de gestión administrativa
- Sistematizar los flujos de información para contar con una mejor planeación, seguimiento, control y evaluación de los programas sustantivos.

3.8.- PLAN NACIONAL DE DESARROLLO, PROGRAMA DE DESARROLLO EDUCATIVO Y PROGRAMA INSTITUCIONAL (CONALEP) 2001-2006.

Por lo que se refiere a estos documentos, los mismos únicamente hacen referencia a fortalecer y avanzar en la gestión federalizada, sin proponer o adecuar los principios u objetivos que llevaron a la federalización los servicios de educación profesional técnica, por lo que en la gestión de este proceso, se siguen aplicando las bases normativas y procesos señalados en sus correlativos de la administración anterior.

CAPÍTULO IV
FEDERALIZACIÓN DEL COLEGIO NACIONAL DE EDUCACIÓN
PROFESIONAL TÉCNICA

95

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

4.1.- CAUSAS GENERADORAS DE LA FEDERALIZACIÓN.

La descentralización política de la Administración Pública Federal constituye uno de los principales compromisos del Ejecutivo Federal, consistente en el impulso a la redistribución de las facultades, funciones, responsabilidades y recursos de la federación hacia los Estados y municipios, en el área educativa, reservándose a la federación las facultades rectoras y de alcance nacional.

La descentralización de los servicios educativos inició en 1992 con la firma del acuerdo nacional para la modernización de la educación básica, transfiriendo a los Estados la operación de los servicios de educación básica y normal. Este proceso se vigorizó en el periodo 1995-2000 con la Federalización de la construcción de escuelas, la educación profesional técnica, la infraestructura deportiva y la promoción de los cultura.

En este sentido, la educación como se ha indicado en apartados anteriores, es prerequisite de los sistemas sociales por las consecuencias que origina la falta de educación en la estructura funcional. Por esta razón, el aparato administrativo de las instituciones públicas de educación deben ser optimizadas, para que puedan acceder a las mismas la población.

La administración pública tiene vicios que ocasionan retraso en la operación, mismas que limitan la efectividad y complican los procedimientos. Aunado a estos vicios, el aparato burocrático es muy costoso y trae como consecuencias recortes presupuestales en materia de educación, para cubrir los gastos que éste origina. Además, por la falta de coordinación, se aplican recursos a áreas que tienen asignadas por parte de otras instancias, en perjuicio de otras que carecen de lo mas elemental.

Ante estas circunstancias y para alcanzar el reto de acercar la educación profesional técnica a los alumnos que terminaron su educación secundaria, tomando en cuenta

las características regionales y las necesidades de la planta industrial localizada en cada región, se vio la necesidad de cambiar la estructura administrativa del CONALEP, la cual contaba con representaciones en los Estados, es decir ejercía una toma de decisiones centralizada y unilateral que en la mayoría de los casos no atendía a las necesidades de los estudiantes y de los sectores productivos en los que los egresados pudieran desarrollar sus habilidades, al obtener un trabajo digno y bien remunerado.

Ante tales circunstancias y atendiendo a los Programas de Modernización Administrativa y al Programa de Nuevo Federalismo 1995-2000, las autoridades de la Secretaría de Educación Pública, Secretaría de Hacienda y Crédito Público y Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo (hoy Secretaría de la Función Pública) en conjunto con el CONALEP, vieron la necesidad de cambiar la estructura administrativa del colegio, transfiriendo a los Gobiernos Estatales la facultad de impartir este tipo de educación y resolver las siguientes acciones:

Toma de decisiones.

La administración de los servicios de educación profesional técnica, debe ser dinámica, en atención a la población estudiantil a la que atiende. Ante la problemática de que pudiera surgir, al tener la autoridad estatal la facultad de asumir la responsabilidad de toma de decisiones para dar respuesta pronta y expedita a las situaciones que pudieren presentarse y con ello evitaría que dicha problemática desencadenara en otras más graves. Ante esta participación de las autoridades estatales, será mas sencillo buscar soluciones condensadas, por conocer estas ampliamente las circunstancias sociales y económicas que rodean al conflicto.

Autonomía administrativa.

La autonomía administrativa que permitirá a las autoridades estatales un mejor desarrollo en la prestación de los servicios de educación profesional técnica y de capacitación, elevando la productividad del personal encargado de la organización de

las áreas prestadoras de ese servicio. La autonomía conllevara a la facultad de dirigirse asimismo y en ese sentido puede encausarse la tarea de atender aspectos que han sido relegados o abandonados y que por su experiencia puede contribuir a realizar un trabajo administrativo con el dinamismo que se requiere. La autonomía administrativa también permite una mejor distribución de las cargas de trabajo de trabajo, terminando con las trabas administrativas que se presentan en la mayoría de las entidades públicas.

Aplicación de recursos a programas específicos.

En este sentido los gobiernos estatales, detectarán en su entorno social, las carencias de la educación profesional técnica, aplicando en este sentido programas específicos, que den solución a la problemática detectada, como la deserción, baja índice de titulación o la poca demanda del sector industrial por los egresados del Colegio, toda vez que los programas genéricos adoptados por el Colegio Nacional, resultan en la aplicación de recursos innecesarios que a la larga limitan las acciones para solucionar alguna problemática en los rubros señalados anteriormente.

Programas acordes a las necesidades de las regiones.

Con base a ala experiencia en los diversos sistemas de educación pública, los Estados podrán elaborar programas dirigidos a la atención de la población estudiantil post secundaria, detectar sus necesidades y carencias, y de esta manera planear las acciones a efecto de racionalizar y aplicar debidamente los recursos materiales y financieros en los programas estratégicos que beneficien en la ampliación de la cobertura de los servicios y captar un mayor número de estudiantes, que no cuenta con recursos para proseguir una educación superior.

Responsabilidad directa en la prestación del servicio.

Con la responsabilidad directa en la prestación de los servicios, los gobiernos estatales responderán de los actos emanados de su autoridad, evitando con ello una diversidad de criterios en la administración, dirección, aplicación de recursos y toma de decisiones, con la consecuente eficiencia y eficacia en la prestación de los servicios de la educación profesional técnica. Asimismo establecer claramente los límites de responsabilidad del gobierno estatal y del CONALEP.

Freno al burocratismo administrativo.

A través de la federalización de los servicios de educación profesional técnica, se evitará la duplicación de acciones con un mismo fin, repercutiendo de la pronta y expedita operación de los colegios estatales y en la efectividad y agilización de procedimientos aplicados en la prestación de los servicios.

4.1.1.-LÍNEAS DE ACCIÓN DEL PROCESO DE FEDERALIZACIÓN DEL CONALEP.

- Facilitar el proceso de descentralización para las entidades federativas y las dependencias federales.
- Intervención de las diferentes secretarías de Estado involucradas en el proceso de federalización, para la transferencia adecuada de los recursos y facultades en atención a las necesidades de cada entidad.
- Impulsar la elaboración de una matriz de oferta-demanda educativa con las propuestas federales y locales para la descentralización.
- Impulsar la instauración de mecanismos de transferencia a diferentes niveles y competencias, con la participación de los Estados.
- Dar seguimiento a la transferencia de facultades, funciones, responsabilidades y recursos de la administración pública federal a las entidades federativas y

municipios, a fin de determinar avances, desviaciones y proponer alternativas para su mejoría.

- Evaluar e informar periódicamente sobre el proceso de federalización.
- Contar con un esquema de coordinación, consulta y participación.
- Contar con un marco jurídico completo, funcional y eficaz que sustente su funcionamiento y que permita las transformaciones que exija su desarrollo.
- Alentar la participación de las autoridades educativas estatales en la toma de decisiones vinculadas con la política educativa.

4.2.- IMPLEMENTACION DEL MODELO DE FEDERALIZACIÓN DEL COLEGIO NACIONAL DE EDUCACIÓN PROFESIONAL TÉCNICA.

Con el propósito de responder adecuadamente a las necesidades de formación técnica de las personas en nuestro país, en 1998 se concretó el inicio del proceso de Federalización del Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica (CONALEP). El proyecto de federalización se presentó y fue aprobado en la Sesión extraordinaria de la H. Junta Directiva del CONALEP, celebrada el 31 de julio de 1998. En ella, se autorizó al colegio a transferir a los gobiernos estatales las funciones y recursos humanos, materiales y financieros a los gobiernos de los Estados, a fin de que éstos estuvieran en la posibilidad de supervisar la operación de los planteles del Sistema.

El 17 de agosto del ese año, con la presencia del Presidente de la República y los Secretarios de Educación de todos los Estados, los titulares de las Secretarías de Educación Pública, Hacienda y Crédito Público, y de la Contraloría y Desarrollo Administrativo firmaron los Convenios de Coordinación para la Federalización de los Servicios de Educación Profesional Técnica que ofrece el Conalep. A partir de esta fecha, se inició el proceso de firma de los Convenios de Coordinación por parte de

los gobernadores de los Estados. Al cierre de 2002, 30 gobernadores habían firmado los convenios de coordinación respectivos, excepto Oaxaca y Distrito Federal.

Por esta vía se buscó impulsar una oferta educativa de carácter regional más acorde con los requerimiento de los sectores productivos de bienes y servicios, al mismo tiempo proporcionar a las personas nuevas oportunidades de superación.

La transferencia a los Estados de recursos, atribuciones y funciones que anteriormente realizaba el CONALEP se facilitó por la operación altamente desconcentrada que la practica había impuesto a esta institución. En su desarrollo se mantuvieron presentes las orientaciones que definieron el esquema federalizado de este organismo:

- Salvaguardar el modelo educativo.
- Consolidar la nueva oferta académica y de capacitación y
- Mantener la búsqueda de la excelencia en la prestación de los servicios.

Posteriormente, a lo largo de ese año, la mayoría de los gobiernos de los Estados publicaron el Decreto con el cual crearon los Organismos Públicos Descentralizados que asumieron la operación de los servicios de educación profesional técnica. Al término de 2002, se publicaron 30 decretos de creación expedidos por el ejecutivo estatal o bien por el congreso local. A la fecha faltan por federalizarse los servicios en los Estados de Oaxaca y Distrito Federal.

Por su parte los organismos estatales que se crearon con el fin de atender la operación de los servicios en las entidades, se responsabilizaron de la operación y apertura de nuevos planteles. Supervisan la obtención y el ejercicio de los recursos que se derivan de los ingresos propios, contratan y capacitan al personal y desarrolla la función de programación y presupuesto al tiempo que administran las

transferencias de los recursos humanos materiales y financieros. Asimismo coordinan la atención a las localidades y regiones en desventaja, establecen mecanismos de vinculación local y dan seguimiento a los convenios celebrados por ellos mismos.

Durante 2002, se concretó casi en su totalidad el proceso de federalización del colegio al entregarse a 30 Estados las unidades administrativas (planteles y oficinas administrativas), lo que equivale al 93.75 %. Esto implicó un esfuerzo sin precedentes para la historia del colegio, en virtud de que, a la par que de debían mantenerse en funcionamiento los servicios educativos, debieron prepararse las entregas de los recursos humanos y materiales, así como de las funciones de los planteles.

En términos numéricos, la transferencia involucró tres tipos de recursos:

- **Humanos.** Se transfirió a los Estados una plantilla de 7 524 plazas administrativas sin afectar ningún derecho laboral y 171 507 horas docente, con lo que se aseguró la prestación de servicios educativos y de capacitación.
- **Materiales.** Se entregaron de manera inmediata a los gobiernos estatales los 255 inmuebles del patrimonio del colegio. Los planteles y CAST fueron transferidos con todo el equipo que poseen para la prestación de servicios educativos y de capacitación.
- **Financieros.** Se prevé que los recursos propios generados en los planteles, junto con las transferencias que realice el Gobierno Federal, financiarán los gastos de operación. Al cierre del ejercicio presupuestal de 2002, se habían transferido a 30 entidades federativas recursos fiscales por cerca de 300 millones de pesos.

Con base en los Convenios de Coordinación para la Federalización de los Servicios de Educación Profesional Técnica suscritos por el Gobierno Federal a través de las

Secretarías de Educación Pública, Hacienda y Crédito Público y Contraloría y Desarrollo Administrativo (hoy de la Función Pública) los Gobiernos Estatales y el CONALEP, se definieron claramente los derechos y obligaciones de las partes contratantes.

4.2.1. CONVENIOS DE COORDINACIÓN.

Toda vez que el proceso de Federalización del CONALEP, requería la convergencia de voluntades del Gobierno Federal como de los Estados, se utilizó como estrategia la de convenir la transferencia y recepción de funciones y recursos, esto con fundamento en el artículo 116, fracción VII de la constitucional que establece "La federación y los Estados en los términos de ley, podrán convenir la asunción por parte de estos, del ejercicio de sus funciones, la ejecución y operación de obras y la prestación de servicios públicos cuando el desarrollo económico y social lo hagan necesario".

Esto implica la transferencia de aquellas atribuciones y recursos, que se encontraban bajo la responsabilidad de las dependencias federales.

Bajo este esquema el 17 de agosto de 1998, el ejecutivo federal por conducto de las Secretarías de Educación Pública, Hacienda y Crédito Público, y de la Contraloría y Desarrollo Administrativo (hoy de la Función Pública) suscribieron conjunto con las secretarías de Educación de los Estados y el CONALEP, los Convenios de Coordinación para la Federalización de los Servicios de Educación Profesional Técnica, en los que se manifiestan que el nuevo federalismo debe surgir del reconocimiento de espacios de autonomía de las comunidades políticas y del respeto de los universos de competencia de cada uno de los ordenes gubernamentales a fin de articular armónica y eficazmente, la soberanía de los Estados, con las facultades constitucionales propias del gobierno federal, así como promover la participación social y definir un nuevo marco de relaciones entre el Estado, los ciudadanos y sus organizaciones; así mismo, se establece que para fortalecer el pacto federal, el plan

prevé impulsar la descentralización de recursos fiscales y programas públicos hacia los Estados, bajo criterios de eficiencia y equidad en la provisión de bienes y servicios a la comunidad.

El objeto de los convenios mencionados, es establecer las bases, compromisos y responsabilidades de las partes para la transferencia, organización y operación de los servicios de educación profesional técnica que prestaba el CONALEP en los Estados, incluyendo la transferencia de los recursos humanos, materiales y financieros, que permitan a los gobiernos estatales, contar con los suficientes elementos para el ejercicio de las facultades que se les otorga, así como las demás disposiciones legales aplicables.

Podemos destacar que en virtud de la Federalización de los servicios de educación profesional técnica, otro aspecto relevante del esquema federalizado de operaciones, es aquel relacionado con la transferencia del patrimonio inmobiliario del CONALEP a favor de los Colegios Estatales, como lo se señalan en los Convenio de Coordinación para la Federalización de los Servicios de Educación Profesional Técnica, donde se establecieron los derechos y obligaciones de las partes en esta materia siendo estas las siguientes:

1. El "CONALEP", atendiendo lo dispuesto por los artículos 59 64 y 70 de la Ley General de Bienes Nacionales, transfiere al ORGANISMO PÚBLICO los bienes inmuebles propiedad del "CONALEP", de acuerdo a las características específicas de los mismos.
2. En el caso de bienes inmuebles que no sean propiedad del "CONALEP", pero de los que se tenga posesión formal, el "CONALEP", realizará lo conducente para que los derechos de posesión de estos bienes sean transferidos al ORGANISMO PÚBLICO, atendiendo las disposiciones de la legislación aplicable, así como la realización de los actos jurídicos que deriven de la misma.

3. Respecto de los bienes inmuebles que se encuentran en proceso de regularización tendiente a acreditar la propiedad y/o posesión formal a favor del "CONALEP", éste procederá a realizar la conclusión de los trámites iniciados y una vez regularizados perfeccionará su transferencia al ORGANISMO PÚBLICO.
4. Los bienes inmuebles y derechos que se transfieren, así como aquellos que se transferirán en el futuro por el "CONALEP", sólo podrán ser utilizados para el cumplimiento del objeto del presente Convenio.
5. En los casos de terrenos utilizables en los inmuebles transferidos no se podrán construir instalaciones para actividades ajenas a los SERVICIOS DE EDUCACIÓN PROFESIONAL TÉCNICA.

Con motivo de lo anterior, se sometió a consideración de la H. Junta Directiva del Colegio en su Primera Sesión Extraordinaria celebrada el 31 de julio de 1998, el Programa de Transferencia y Regularización de los Bienes Inmuebles, con la finalidad de desincorporar de su patrimonio inmobiliario aquellos de su propiedad y transferirlos a los Gobiernos Estatales, así como dar certeza y seguridad jurídica a los Estados para la prestación del servicio público.

Por lo que toca al programa de regularización del patrimonio inmobiliario, consiste en realizar las gestiones jurídico administrativas ante las diversas instancias gubernamentales federales, estatales y municipales así mismo ante personas físicas o morales, tendientes a obtener el instrumento jurídico que acredite al CONALEP, como propietario o poseedor legal de los inmuebles donde se encuentran instalados los planteles educativos, esto es con la finalidad de dar certeza y seguridad jurídica a las inversiones que se realicen en los mencionados planteles.

Hasta el año de 2001, el patrimonio inmobiliario del colegio se componía de 292 inmuebles, de los cuales a la fecha se han regularizado 219 quedando pendientes 73.

Una vez obtenido el instrumento jurídico que acredita al colegio como propietario o poseedor legal, se esta en aptitud de realizar las gestiones par transferir los mismos a los Colegios estatales y de esta manera concluir con el Programa de Transferencia, que tiene como finalidad el de transmitir la propiedad o posesión de los inmuebles a los colegios estatales para que estos, se encuentren en aptitud de ingresarlos a su patrimonio.

4.2.2.- LEY GENERAL DE BIENES NACIONALES

en este contexto, el CONALEP, atento a lo estipulado en los Convenios de Coordinación relativos a la transferencia del patrimonio inmobiliario del CONALEP, debería de regularizar y posteriormente transferir los inmuebles a los colegios estatales de conformidad con lo estipulado en los artículos 59, 64 y 79 de la Ley General de Bienes Nacionales, mismos que a la letra dicen:

ARTICULO 59.- La transmisión de dominio a título gratuito u oneroso, de los bienes inmuebles propiedad del Gobierno Federal o aquellos que formen parte del patrimonio de los organismos descentralizados, que sean de dominio público, sólo podrá autorizarse mediante decreto del Ejecutivo Federal.

ARTICULO 64.- Para la enajenación de inmuebles de dominio público que formen parte del patrimonio de los organismos descentralizados, se requerirá de decreto presidencial en el que se autorice su desincorporación y enajenación.

El decreto correspondiente deberá ser publicado en el Diario Oficial de la Federación.

ARTICULO 70.- Los decretos que autoricen la transmisión de dominio a título

gratuito u oneroso, de inmuebles de propiedad federal serán refrendados por los Secretarios de Desarrollo Urbano y Ecología y de Programación y Presupuesto. Igual formalidad requerirán los decretos relativos a la autorización de operaciones inmobiliarias que celebren los organismos descentralizados, siempre que se trate de bienes de dominio público.

De la lectura de estas disposiciones, se deriva que los mismos se refieren al procedimiento que se debe de llevar en la transmisión de los inmuebles que pertenecen al dominio público de la federación. En tal sentido es menester hablar sobre la naturaleza jurídica de este tipo de inmuebles, de conformidad con la Ley General de Bienes Nacionales.

El maestro Serra Rojas, menciona que el patrimonio del Estado se define como "El conjunto de bienes y derechos, recursos e inversiones, que como elementos constitutivos de la estructura social o como resultado de su actividad normal ha acumulado el Estado y posee a título de dueño, o propietario, para destinarlos o afectarlos en forma permanente, a la prestación directa o indirecta de los servicios públicos a su cuidado, o a la realización de sus objetivos o finalidades de política social o económica."⁴¹

Los elementos del patrimonio del Estado son:

- a) Un conjunto de bienes, recursos, inversiones y demás derechos sobre las cosas que integran el dominio público y privado de la federación.
- b) Que se valoren pecuniariamente y estimulen el intercambio o tráfico de bienes.
- c) Afectados a una finalidad pública, interés general o utilidad pública, que se traduce en la prestación de servicios a cargo del Estado.

⁴¹ SERRA ROJAS, Andrés. . QqCil . p. 247.

- d) Que formen una unidad, de la cual es titular el Estado o las entidades públicas creadas o reconocidas por él.

Por otra parte la Ley General de Bienes Nacionales, en su artículo 1, señala que el patrimonio de la nación (Estado), se encuentra conformado por:

I. Bienes de dominio público de la Federación, y

II. Bienes de dominio privado de la Federación.

Los bienes del dominio público de la nación son entre otros:

Los inmuebles destinados por la Federación a un servicio público, los propios que de hecho utilice para dicho fin y los equiparados a éstos, conforme a la ley; (artículo 2 fracción V).

Este tipo de inmuebles están protegidos por la ley en virtud de que están afectados a prestar un servicio público, en este sentido tendrán las siguientes características:

- Inalienables.
- Imprescriptibles.
- No estarán sujetos, mientras no varíe su situación jurídica, a acción reivindicatoria o de posesión definitiva o provisional.

La facultad de administrar los bienes del dominio público recae en la Secretaría de la Función Pública (antes SECODAM), a través de la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales (CABIN), de conformidad con el artículo 37 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

ARTICULO 37.- A la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

XIX. Establecer normas, políticas y lineamientos en materia de adquisiciones, arrendamientos, desincorporación de activos, servicios y obras públicas de la Administración Pública Federal;

XX. Conducir la política inmobiliaria de la Administración Pública Federal, salvo por lo que se refiere a las playas, zona federal marítimo terrestre, terrenos ganados al mar o cualquier depósito de aguas marítimas y demás zonas federales;

XXIII. Regular la adquisición, arrendamiento, enajenación, destino o afectación de los bienes inmuebles de la Administración Pública Federal y, en su caso, representar el interés de la Federación; así como expedir las normas y procedimientos para la formulación de inventarios y para la realización y actualización de los avalúos sobre dichos bienes que realice la propia Secretaría, o bien, terceros debidamente autorizados para ello;

XXIV. Llevar el registro público de la propiedad inmobiliaria federal y el inventario general correspondiente.

4.3.- BIENES PROPIOS DE LAS ORGANISMOS PÚBLICOS DESCENTRALIZADOS DE CARÁCTER FEDERAL.

Una vez establecidas las reglas para transferencia del patrimonio inmobiliario propiedad del CONALEP, se tomo en consideración las características que tienen los inmuebles propiedad de un organismo público descentralizado de carácter federal, ya que la características de estos como lo vimos anteriormente son el tener personalidad y patrimonio propios.

De conformidad con el artículo 58 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales señala que el Órgano de Gobierno tendrá en materia inmobiliaria las siguientes facultades:

ARTICULO 58.- Los órganos de Gobierno de las entidades paraestatales, tendrán las siguientes atribuciones indelegables:

XIV. Establecer, con sujeción a las disposiciones legales relativas, sin intervención de cualquiera otra dependencia, las normas y bases para la adquisición, arrendamiento y enajenación de inmuebles que la entidad paraestatal requiera para la prestación de sus servicios, con excepción de aquellos inmuebles de organismos descentralizados que la Ley General de Bienes Nacionales considere como del dominio público de la Federación. El Reglamento de la presente Ley establecerá los procedimientos respectivos:

Finalmente la Ley General de Bienes Nacionales señala en su artículo 34 lo siguiente:

ARTICULO 34.- Están destinados a un servicio público, y por tanto, se hayan comprendidos en la fracción V del artículo 2o.

VI. Los inmuebles que formen parte del patrimonio de los organismos descentralizados de carácter federal, siempre que se destinen a infraestructura, reservas, unidades industriales, o estén directamente asignados o afectos a la exploración, explotación, transformación, distribución o que utilicen en las actividades específicas que tengan encomendadas conforme a sus respectivos objetos, relacionados con la explotación de recursos naturales y la prestación de servicios.

No quedan comprendidos entre los bienes a que se refiere el párrafo anterior los inmuebles que los organismos descentralizados utilicen para oficinas administrativas, o en general para propósitos distintos a los de su objeto.

Finalmente y una vez ubicados en el contexto jurídico y normativo los inmuebles propiedad del CONALEP que serían transferidos a los Colegios estatales, se procedió a iniciar las gestiones ante la SECODAM (hoy de la Función Pública) la instrumentar conforme a lo señalado en los Convenios de Coordinación y en los artículos 59, 64 y 70 de la Ley General de Bienes Nacionales, toda vez que los mismos se consideraban del dominio público, de conformidad con las disposiciones legales referidas con anterioridad.

4.3.1.- PROCESO DE TRANSFERENCIA DEL PATRIMONIO INMOBILIARIO DEL CONALEP.

De conformidad con los convenios de coordinación para la federalización de los servicios de educación profesional técnica suscrito por el gobierno federal, los gobiernos estatales y este colegio, se acordó transferir a los organismos públicos descentralizado, los inmuebles propiedad del CONALEP, siendo esto en concordancia con los convenios mencionados, con el objeto de que en el ámbito de la competencia y jurisdicción de los Estados se prestaran el servicio de educación profesional técnica, en un ambiente de seguridad y certeza jurídica.

Sobre el particular mediante consulta dirigida a la Unidad de Normatividad de Adquisiciones, Obras Públicas, Servicios y Patrimonio Federal, dependiente de la Subsecretaría de Normatividad y Control de la Gestión Pública de la SECODAM (hoy de la Función Pública), se solicitó se indicara los pasos a seguir para la instrumentación de los decretos presidenciales que permitirían la transferencia del patrimonio inmobiliario propiedad del CONALEP a los gobiernos estatales, de conformidad al fundamento legal indicado en los mismos convenios.

Asimismo se le hacía saber a la citada unidad, que mediante actas entrega-recepción, se habían entregado provisionalmente los planteles y por consiguiente los inmuebles a los colegios estatales, organismos públicos descentralizados de carácter estatal, de reciente creación a efecto de que estos estuvieran en posibilidad de prestar el servicio público de la educación profesional técnica, en tanto el CONALEP

gestionaba ante las instancias gubernamentales correspondientes la instrumentación de los decretos presidenciales.

En respuesta la citada Unidad, en virtud de que los inmuebles ya no se encontraban en posesión del colegio, y que los mismos ya no servían para la prestación del objeto del CONALEP, expresó que no existía inconveniente para que dicha transferencia se llevara a cabo en los términos del artículo 58 fracción XIV de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, es decir que únicamente sería necesario contar con la autorización del Órgano Supremo de Gobierno de esta Institución, para llevar a cabo la donación pura y simple, estableciendo las bases y normas para la celebración del contrato respectivo.

Asimismo, es importante resaltar que la citada unidad, señaló que en virtud de que los inmuebles entregados provisionalmente a los Estados, se estaban utilizando para propósitos distintos a los del objeto del CONALEP, los mismo no se encontraban comprendidos en la fracción V del artículo 2 de la Ley General de bienes Nacionales es decir no se consideraban bienes del dominio público de la federación, esto con fundamento en el artículo 34 de la mencionada ley y consecuentemente no se tendría que llevar a cabo dicha transferencia vía Decreto Presidencial.

Lo anterior represento un atraso en los compromisos contractuales derivados de los convenios de coordinación toda vez que el determinar que los inmuebles ya no se consideraban del dominio público, se deberían de iniciar las gestiones ante la H. Junta Directiva del Colegio, a efecto de que la misma autorizara la donación de los bienes inmuebles, acarreando esto atraso en las metas y un incremento considerable del presupuesto que se requería para formalizar los contratos.

En tal virtud, a partir del año de 1999, se iniciaron los trámites para someter a consideración de la H. Junta Directiva del CONALEP, los acuerdos mediante los que se solicitaba su autorización de conformidad con la opinión generada por SECODAM, para donar a los colegios estatales los inmuebles de su propiedad.

A finales del año de 2001, se había conseguido obtener la autorización para donar 145 inmuebles. Por otra parte se consulto a la Dirección General del Patrimonio Federal respecto del modelo de contrato de contrato que se debería utilizar, así como el alcance de los compromisos que se pretendían contraer.

En respuesta la mencionada Dirección General, señaló que entre otras formalidades no menos importantes, se deberían de cumplir las siguientes:

1. Celebrar contrato de donación.
2. Dicha donación debería ser a título gratuito.
3. El donante transmitiría el inmueble con todo lo por derecho y hecho le correspondiere.
4. El donatario se subrogaría en las obligaciones fiscales pasadas o futuras.
5. La donación sería condicionada a que el inmuebles se destinara únicamente a la prestación de los servicios de educación profesional técnica, y en caso contrario operaría la reversión.

El mencionado contrato debería de protocolizarse ante Notario Público autorizado por la SECODAM, para manejar Patrimonio Inmobiliario Federal; y. Finalmente, que el donatario cubriría todos los gastos, impuestos y derechos que generara dicha protocolización.

Ante esta situación, se iniciaron las negociaciones con los gobiernos estatales para que los mismos instrumentarán las acciones tendientes celebrar el contrato de donación en los términos mencionados. Ante esta expectativa los Colegios estatales, no informaron que no se contaba con el presupuesto necesario para cubrir los gastos de la transferencia por lo que no estaban en aptitud de aceptar los inmuebles bajo

esas condiciones. Por lo que este proceso se paralizó hasta el año de 2002, año en el que el Colegio gestionó recursos para cubrir los gastos mismos que representaron un monto aproximado de \$3'000,000.00, asumiendo estas obligaciones pecuniarias de los colegios estatales.

A la fecha y bajo este esquema se han transferido a los colegios estatales 137 inmuebles de los 145 que se han autorizado por la H. Junta Directiva lo que ha representado un atraso en las metas de 3 años y un gasto de recursos por aproximadamente 2.5 millones de pesos.

Del análisis de todo lo anterior, nos permite hacer las siguientes reflexiones:

En virtud de que con la realización de un acto meramente administrativo entre dos organismos públicos descentralizados un de carácter federal y otro estatal, se logró que inmuebles que pertenecían al dominio público de la federación y sujetos una normatividad rígida y estricta para su transmisión de dominio, mediante decreto del Ejecutivo Federal, se consideren bienes propios del CONALEP, y en consecuencia, se sujetan a otra normatividad, pudiendo disponer de ellos con tan solo contar con la autorización de su órgano de gobierno como lo señala el artículo 58 fracción XIV de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales.

Esto evidencia una laguna en la legislación o una contradicción de criterios de los instancias que regulan la materia inmobiliaria federal en nuestro país, por lo que consideramos urgente, realizar las reformas y unificación de criterios que permitan al Estado administrar y dar seguridad al patrimonio federal.

Por ello se considera necesario que el gobierno federal deberá asumir el compromiso de fortalecer nuestro sistema federal mediante un proyecto de reforma, en el que habrá de realizarse el análisis, estudios y propuestas para fortalecer el federalismo, sustentado en un marco constitucional, legal y reglamentario, mejorando los resultados y ampliando la corresponsabilidad de los gobiernos.

Esto es normar o regular estos puntos ciegos de la legislación, con una reforma a la Ley General de Bienes Nacionales, y la Ley Federal de las Entidades Paraestatales y la misma Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, lo que permitirá que transmisión de los inmuebles propiedad federal se de en un contexto de transparencia y disciplina presupuestal. Toda vez que estos procesos de federalización se continuarán dando en la administración pública federal tal y como lo contempla en el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, y en el Programa Especial para un Auténtico Federalismo 2002-2006, que tiene como objetivo la construcción de un régimen federalista equitativo eficiente, transparente y corresponsable.

Asimismo, se propone realizar una reforma a las leyes en los ámbitos federal y estatal de modo de que se incentive una participación bilateral de los actores de este proceso, delimitando con claridad y equilibrio las responsabilidades y atribuciones en la materia inmobiliaria y en general en el contexto de la federalización o descentralización, así como en el área de toma de decisiones y hacienda pública, aspecto fundamental en este proceso.

Estas reformas a la legislación traerán, una optimización de recursos y la transparencia en el manejo de los mismos tal y como se señala en los principios del proceso de Federalización.

En la medida de que estas reformas se actualicen, se podrán realizar las operaciones inmobiliarias entre la federación y los Estados y municipios, mediante la celebración de un contrato sin la intervención de un Notario Público, permitiendo con esto un ahorro de recursos mismo que se podrán destinar a la consecución de los objetivos de los Colegios de Educación Profesional Técnica, o en todo caso normar las legislaciones locales en materia Notaría a efecto de que estos fedatarios realicen la protocolización, sin recibir emolumento alguno siendo que esta actividad redunde en un beneficio colectivo.

Finalmente y de tomarse en cuenta lo anterior, se pretende alcanzar lo siguiente:

Aumentar la autonomía de gestión de los colegios estatales en las responsabilidades asignadas con motivo del proceso de federalización.

Consolidar el sistema de colegios que permita el uso óptimo de la infraestructura con que se cuenta.

Mejorar sustancialmente la calidad de los servicios de educación profesional técnica.

Contar con una distribución más racional del gasto federal y estatal en materia educativa, lo que contribuirá a la obtención de las metas así como una mayor eficiencia y equidad en el gasto del mismo.

Dar seguridad y certeza jurídica al patrimonio de la federación y los Organismos Públicos Descentralizados de carácter federal, precisando las reglas mediante las cuales se podrá continuar avanzando en el proceso de Federalización y el Programa de regularización y transferencia del CONALEP, hasta su total conclusión.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

CONCLUSIONES.

- 1) La sociedad es una entidad diversa al Estado, pero los actos que realiza éste inciden directamente en la población que la conforman.
- 2) La administración del poder público ha rebasado la capacidad de su aparato por lo que las políticas que dicta llegan desfasadas a las áreas de influencia.
- 3) El federalismo es una institución que no se ha desarrollado en toda su capacidad por la hegemonía del poder federal en materia económica, política y de carácter social, al centralizar la toma de decisiones.
- 4) El poder público ha dejado de cumplir con las expectativas de la comunidad en virtud de las distancias entre los puntos de decisión y de operación y estos son alcanzados mediante exagerados formalismos que deterioran la actividad del área sustantiva.
- 5) Se concluye la necesidad de implementar la descentralización administrativa, para crear instancias del sector educativo acordes a la situación económica, política y social que se está generando en nuestra sociedad.
- 6) El ámbito de acción del poder ejecutivo tiene preponderancia sobre los demás poderes (legislativo y judicial) rompiendo así el principio de la división de poderes, no obstante las reformas realizadas durante el sexenio pasado y el presente, en materia de división de poderes.
- 7) La descentralización administrativa conlleva al autonomía de gestión y las entidades bajo este régimen de administración tienen personalidad y patrimonio propios.
- 8) El Estado está consiente de que debe de dar un giro a su política centralista para otorgar a los Estados decisión regional en materia de educación. Tal y

117

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

como lo señala en su Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 y 2001-2006 y el Programa de Modernización Administrativa 1995-2000, teniendo en la actualidad vigencia de sus principios rectores.

- 9) El CONALEP, consiente de esta realidad política inicia la transferencia de sus atribuciones y recursos para que en el marco de la descentralización los Estados asuman la facultad de impartir la educación profesional técnica tomando en consideración sus necesidades regionales.
- 10) Acompañada a la transferencia de las facultades el CONALEP, transfirió los recursos humanos, financieros y materiales para su debida operación.
- 11) Que la trasferencia del patrimonio inmobiliario nos se concretó en los tiempos y bajo la normatividad aplicable ya que esta no correspondía a la realidad jurídica que se presentaba con motivo del programa de Federalización.
- 12) Que bajo este esquema de transferencia inmobiliaria, no permitió realizarla de manera ágil, sino por el contrario se presentó un tortuoso camino de trámites burocráticos y un gasto se excesivo de recursos económicos.
- 13) Que en virtud de esta distracción de recursos humanos y financieros, se limitó el cumplimiento de metas, distrayendo la aplicación recursos a los principales objetivos de los colegios estatales y del CONALEP, que es el brindar el servicio público de la educación profesional técnica.
- 14) Que será necesario realizar las adecuaciones o reformas al marco normativo que rige este tipo de procedimientos es decir la Ley General de Bienes Nacionales y la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, en el que se contemplen los bienes propios de los Organismos Públicos Descentralizados, así como su reglamentación.

15) Que el proceso de federalización ha carecido de una estrategia coherente, permanente, institucionalizada y con metas claras, presentando excesivo burocratismos, ineficiencias en el proceso de transferencia del patrimonio inmobiliario, por lo que podemos decir que es un proceso inacabado e incompleto.

16) Finalmente, será necesario contar con una instancia que facilite el proceso de Federalización, que promueva la coherencia dentro del gobierno federal en sus políticas, que coordine esfuerzos, que unifique criterios, que construya lazos de comunicación directa que permitan conocer de oportunamente la opinión de los tres niveles de gobierno y principalmente con la comunidad.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

BIBLIOGRAFÍA

ACOSTA ROMERO, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo. Ed. Porrúa S.A. 7ª. ed. México, 1986.

AGUILAR VILLANUEVA, Luis F. La implantación de las Políticas. Ed. Miguel Ángel Porrúa, 1º. Ed., México 1993.

BORJA, Rodrigo. Derecho Político y Constitucional. Ed Fondo de Cultura Económica, México, 2a edición.

BURGOA ORIHUELA, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano. Ed. Porrúa, S.A., 6º ed., México 1985.

CARPIZO Mc. GREGOR, Jorge. El Presidencialismo Mexicano. Ed. Siglo XXI, 1a Ed., México, 1978.

DE LA CUEVA, Mario. La Idea del Estado. UNAM. 3ra. Ed., México, 1986.

DE PINA, Rafael y DE PINA VARA, Rafael. Diccionario de Derecho. Ed. Porrúa, 14ª ed., México 1986.

FAYA BISECA, Jacinto. Administración Pública Federal. Ed. Porrúa, S.A. México, 1979.

FRAGA, Gabino. Derecho Administrativo. Ed. Porrúa, S.A., 27ª ed., México, 1988.

KELSEN, Hans. Teoría General del Derecho y del Estado. Traducción Eduardo García Máynez. UNAM. 2ª. Ed., México, 1983.

170

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

KELSEN, Hans. Teoría Pura del Derecho. Traducción Roberto J. Vernengo. UNAM. 5ª. Ed., México, 1986.

MORENO, Daniel. Derecho Constitucional Mexicano. Ed. Pax-México, 9ª. Ed., México. 1985.

NAVA NEGRETE, Alfonso. Descentralización y Municipio. Diccionario Jurídico Mexicano. 9ª. Ed., México, 1996.

ORTEGA LOMELÍ, Roberto. El Nuevo Federalismo. La descentralización. Ed. Porrúa, S.A., México. 1988.

OLIVERA TORO, Jorge. Manual de Derecho Administrativo. Ed. Porrúa, S. A., México. 1978.

ROJINA VILLEGAS, Rafael. Teoría del Estado. Ed. El Nacional, México, 1944.

SÁNCHEZ AZCONA, Manuel. Normatividad Social. UNAM. México, 1983.

SAYEG HELÚ, Jorge. Instituciones de Derecho Constitucional Mexicano. Ed. Porrúa, México, 1987.

SENIOR, Alberto F., Sociología. Editorial Porrúa, S.A., 11ª. Ed., México, 1993.

SERRA ROJAS, Andrés. Derecho Administrativo. Ed. Porrúa, 15ª. ed., México 1992.

SCHMITT, Carl. Teoría de la Constitución. Ed. Editora Nacional, México, 1981.

TENA RAMÍREZ, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano. Ed. Porrúa, S.A., 28ª ed., México 1994.

DISPOSICIONES LEGALES.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Editorial Porrúa, 126ª. ed., México 2002.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Editorial Porrúa, 42ª. ed., México 2002.

Ley Federal de las Entidades Paraestatales. Ediciones Editorial Porrúa, 42ª. ed., México 2002.

Ley General de Educación. Editorial Porrúa, 42ª. ed., México 2002.

Ley General de Bienes Nacionales. Editorial Porrúa, 42ª. ed., México 2002.

Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000. Poder Ejecutivo Federal.

Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000.

Programa de Desarrollo Educativo 1995-2000.

Programa Institucional (CONALEP) 1995-2000.

Decreto por el que se aprueba el Programa para un Nuevo Federalismo 1995-2000.

Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006.

Programa de Desarrollo Educativo 2001-2006.

Programa Institucional (CONALEP) 2001-2006.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Decreto de Creación del Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica.

Estatuto Orgánico del Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN